

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – GESTÃO DE CIDADES

FLÁVIO DANILO TORRE

ASPECTOS DA DIMENSÃO AMBIENTAL NO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DO
PLANO DIRETOR DE BELO HORIZONTE (1.993-2.000):

atores e interesses

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Cidades

Orientador: Sérgio de Azevedo

Belo Horizonte, 2003

AGRADECIMENTOS

Em um primeiro momento, devemos agradecer à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte por dois motivos que se mostraram fundamentais para a realização deste trabalho. O primeiro deles diz respeito ao custeio do valor do curso, sem o que não teríamos as condições necessárias para tal. O segundo refere-se ao fato de ter sido concedida, como previsto no Estatuto do Servidor Municipal, uma licença para aperfeiçoamento profissional, o que se mostrou de fundamental importância devido ao grande tempo, atenção e envolvimento necessários para a realização da pesquisa documental e das entrevistas. Além da própria PBH, devemos também agradecer alguns colegas de trabalho que de maneiras diferentes, colaboraram para a consecução deste trabalho, como Tânia Ferreira e Flávia Mourão pela disponibilização de documentos de seus acervos pessoais e Marcílio Resende e Márcio Brito pelo apoio no início desta jornada, além de outros que no momento podem ter nos faltado à memória.

Agradecemos à Câmara Municipal pela pronta disponibilização e reprodução de todo o material necessário à pesquisa documental (inclusive com o fornecimento de quase 3.000 cópias reprográficas), além do grande empenho e dedicação de seus funcionários naquilo que se fez necessário no apoio a este trabalho, em especial a Carlos Morici, Solange Fátima de Oliveira Magalhães, Maria Joana da Silva Felipe, Ana Paula da Silva Maia e Jorge Vidal.

Não podemos nos esquecer de todas as pessoas que se dispuseram às entrevistas (algumas com mais de duas horas de duração), especialmente aqueles detentores de cargos públicos que, mesmo com a agenda cheia, conseguiram reservar o tempo suficiente para que as mesmas fossem realizadas e, ao fim, nos trouxessem informações valiosas que se mostraram essenciais na conformação final do trabalho. A todos o nosso muito obrigado.

Reservamos especial apreço ao corpo de professores e professoras do Mestrado em Ciências Sociais – Gestão de Cidades, pelo empenho na condução das disciplinas e pelos novos e promissores caminhos intelectuais propiciados pelas suas aulas e discussões aí realizadas. Muito obrigado a todos.

Um obrigado e um abraço muito especial para a coordenadora do programa, Professora Magda Neves, que desde os tempos de graduação nos instiga e estimula de um jeito todo especial.

Quero também fazer uma menção especial aos professores Carlos Alberto e Jupira Mendonça por aceitarem participar deste momento de grande relevância em nossa vida pessoal e, sobretudo, profissional.

Agradeço ainda, de forma especial, o meu orientador, Professor Sérgio de Azevedo que, apesar de todas as dificuldades encontradas, nos soube indicar os rumos deste trabalho de uma forma flexível, mas essencialmente precisa e objetiva.

Aos colegas e novos amigos do mestrado que durante todo o desenrolar do curso nos brindaram com preciosos momentos de convivência intelectual mas também pessoal. Obrigado por tê-los conhecido ou aprofundado laços.

À Ângela, pelo seu alto grau de profissionalismo e pelo fato de em todos os momentos se prontificar a fazer todo o possível para nos ajudar ou, quando se via impossibilitada, nos indicar todos os caminhos para resolvermos nossos problemas. Muito obrigado por tudo.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que este trabalho se completasse, e que porventura tenhamos aqui nos esquecido de mencionar, muito obrigado.

Por fim, nem todos os agradecimentos do mundo seriam suficientes para contemplar a paciência necessária para agüentar as crises que passamos durante a realização do trabalho e o apoio incomensurável de minha amiga e amada companheira Rusa Freitas. Valeu demais!

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	ii
SUMÁRIO	iii
LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS	v
LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS	vii
RESUMO	ix
INTRODUÇÃO	11
1- PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E EM BELO HORIZONTE	29
1.1- Planejamento Urbano no Brasil: experiências recentes	29
1.2- Planejamento Urbano em Belo Horizonte	37
2- A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE 1996	51
2.1- A Proposta de Plano Diretor do Poder Executivo	52
2.1.1- O processo interno de elaboração da proposta	52
2.1.2- Elementos relacionados à formação de áreas verdes públicas	60
a) nos princípios gerais da proposta	61
b) no zoneamento	63
c) nos instrumentos de política urbana previstos	64
2.1.3- Os mecanismos de gestão urbana propostos	73
2.2- O Fórum da Cidade: primeira instância participativa	75
2.2.1- Estrutura, atores envolvidos e processo participativo	76
2.2.2- Alterações promovidas em relação às áreas verdes públicas	80
a) nos princípios gerais da proposta	80
b) no zoneamento	81
c) nos instrumentos de política urbana previstos	82
2.2.3- Os mecanismos de gestão urbana propostos	86
3- O PROCESSO LEGISLATIVO 1995-1996	89
3.1- O trabalho na Comissão Extraordinária	90
3.1.1- Processo participativo e atores envolvidos	96
3.1.2- Posicionamentos em relação à questão das áreas verdes públicas e alterações promovidas	102
a) nos princípios gerais da proposta	103
b) no zoneamento	110
c) nos instrumentos de política urbana previstos	113

3.1.3- O Poder Legislativo e os mecanismos de gestão urbana	123
3.2- Os processo de votação e a aprovação das propostas	125
4- A 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA	128
4.1- Estrutura e dinâmica de funcionamento da Conferência	129
4.2- A questão das áreas verdes públicas na Conferência	134
a) nos princípios gerais do Plano Diretor	134
b) no zoneamento e no parcelamento do solo	137
c) nos instrumentos de política urbana	143
4.3- Processando os resultados da Conferência	144
4.3.1- No COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana	144
4.3.2- Na Câmara Municipal	147
a) a tramitação dos documentos enviados pelo COMPUR	148
b) a ‘emenda Frankstein’	150
c) o ‘reenvio’ dos projetos do Executivo	154
5- CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
SUMMARY	177
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179
ANEXO – Roteiro de Entrevistas	185

SIGLAS UTILIZADAS

- PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
- CMBH – Câmara Municipal de Belo Horizonte
- LOM – Lei Orgânica do Município
- PD – Plano Diretor
- LPOUS – Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo
- LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo
- SMPL – Secretaria Municipal de Planejamento
- SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente
- SMAU – Secretaria Municipal de Atividades Urbanas
- SMGO – Secretaria Municipal de Governo
- SMC – Secretaria Municipal de Cultura
- SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital
- URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
- SLU – Superintendência de Limpeza Urbana
- BHTRANS – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A.
- COMAM – Conselho Municipal de Meio Ambiente
- CDPCM – Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município
- COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana
- COMPUR – Comissão Municipal de Política Urbana –
- GTPD – Grupo de Trabalho do Plano Diretor –
- GTLU – Grupo de Trabalho de Legislação Urbanística –
- GTT – Grupo de Trabalho Temático
- ZPAM – Zona de Preservação Ambiental
- ZP – Zona de Proteção
- ZPA – Zona de Proteção Ambiental
- ZAR – Zona de Adensamento Restrito
- ZAP – Zona de Adensamento Preferencial
- ZC – Zona Central
- ZA – Zona Adensada
- ZEIS – Zona de Especial Interesse Social

- ZE – Zona de Grandes Equipamentos
- ADE – Área de Diretrizes Especiais
- CAB – Coeficiente de Aproveitamento Básico do Solo
- CAM – Coeficiente de Aproveitamento Máximo do Solo
- SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
- SAGMACS – Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
- SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
- IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
- SINDUSCON – Sindicato das Indústrias da Construção Civil
- CMI – Câmara do Mercado Imobiliário
- ACMinas – Associação Comercial de Minas Gerais

LISTA DE ENTREVISTADOS (ordem alfabética)

- Cássio Martins: Engenheiro Florestal da SMMA/PBH – participante do GTPD pela SMMA.
- Fernando de Castro Fernandes: Sociólogo – delegado eleito pelo Setor Popular para a 1ª Conferência Municipal de Política Urbana representando a ONG Rede de Tecnologias Alternativas e Relator do grupo de trabalho de Desenvolvimento Ambiental na mesma Conferência.
- Flávia Mourão Parreira do Amaral: Engenheira Civil da PBH – assessora do Departamento de Planejamento e Coordenação da SMPL/PBH (1993/96), Secretária Municipal Adjunta de Atividades Urbanas da PBH (1997/2000) e representante da SMAU no COMPUR (PERÍODO).
- Jeanne Marie de Freitas: Arquiteta da PBH – participante do GTLU pela SMMA e co-coordenadora do grupo de trabalho de Desenvolvimento Urbano na Conferência.
- João Bosco Senra: Engenheiro Sanitarista – Secretário Municipal de Meio ambiente da PBH (1993/96) e vereador pelo PT (1996).
- José Lincoln Magalhães: Advogado – vereador pelo PSDB (1993/96 – 1997/2000), relator geral da Comissão Especial da Câmara Municipal para o Plano Diretor e Lei Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e representante efetivo do Legislativo no COMPUR à época da Conferência.
- Jupira Gomes de Mendonça: Arquiteta – diretora do Departamento de Planejamento e Coordenação da SMPL/PBH (1993/96) representante do Setor Técnico (UFMG) no COMPUR à época da Conferência e delegada eleita por tal setor para a mesma.
- Manoel Teixeira Azevedo Júnior: Arquiteto – representante do Setor Técnico (IAB) no COMPUR à época da Conferência e delegada eleita por tal setor para a mesma.
- Marcílio Rezende Santos: Geógrafo da SMMA/PBH – coordenador do grupo de trabalho de Desenvolvimento Ambiental na Conferência.

- Márcio Cerqueira Batitucci: Biólogo – assessor do Departamento de Parques e Jardins da SMMA (1993/96)
- Maria Eliza Baptista: Arquiteta – delegada eleita pelo Setor Técnico para a Conferência.
- Maurício Borges Lemos: Economista – Secretário Municipal de Planejamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (1993/96 – 1997/2000) e Presidente do COMPUR (1997/2000).
- Maurício Leite de Moura e Silva: Engenheiro da CMBH (cargo técnico) – representante efetivo do Legislativo no COMPUR à época da Conferência e delegado eleito por este Poder para a mesma.
- Neusa Santos: Assistente Social – vereadora pelo PT (1993/96) e Secretária Executiva do COMPUR à época da Conferência.
- Otimar Bicalho: Engenheiro – vereador pelo PTB (1993/96) sub-relator temático de Ordenamento Territorial Geral da Comissão Especial da Câmara Municipal para o Plano Diretor e Lei Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e delegado eleito como suplente pelo Setor Empresarial para a Conferência.
- Patrícia Garcia Gonçalves: Arquiteta da CMBH (cargo técnico) – representante suplente do Legislativo no COMPUR e delegada eleito para a Conferência.
- Sávio Souza Cruz: Engenheiro Sanitarista – vereador pelo PL (1993/96) sub-relator temático de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Comissão Especial da Câmara Municipal para o Plano Diretor e Lei Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.
- Teodomiro Diniz Camargos: Engenheiro – presidente do SINDUSCON / MG e representante efetivo do Setor Empresarial no COMPUR à época da Conferência.

OBS.: Os cargos e/ou funções indicados referem-se apenas ao período enfocado neste trabalho, sendo que nos abstermos de mencionar outros(as) que porventura tenham sido ocupados ou desempenhados pelos entrevistados.

RESUMO

Este trabalho buscou analisar o processo de consolidação do Plano Diretor de BH, no tocante aos efeitos sobre um aspecto da dimensão ambiental (a institucionalização de novas áreas verdes públicas no município), através da identificação dos atores envolvidos, posicionamentos assumidos e formas de participação utilizadas para fazerem valer seus interesses. Em suma, abordamos o(s) processo(s) de elaboração e tomada de decisão sobre o instrumento básico de planejamento da política urbana municipal, focando o tratamento nele reservado às áreas verdes públicas.

Pudemos constatar que possibilidades de produção de áreas verdes públicas, que na primeira versão apresentada mostravam-se mais factíveis, foram paulatinamente desmontadas nos processos de discussão com a sociedade, tanto durante o Fórum da Cidade, quanto na tramitação no Legislativo.

Não obstante a resistência de setores empresariais do mercado imobiliário e construção civil aos dispositivos favoráveis à formação de novas áreas verdes públicas, especialmente aos instrumentos de política urbana propostos (que implicavam em transferência de terrenos ao Poder Público), notamos como fator relevante a ausência de atores específicos empenhados na defesa e manutenção dos mesmos, principalmente no processo parlamentar, quando tais dispositivos foram suprimidos sem serem verificadas reações contrárias relevantes.

Por outro lado, na I Conferência Municipal de Política Urbana, percebemos a introdução de elementos favoráveis à produção de áreas verdes públicas, mas que, devido ao limitado escopo da mesma, ficou praticamente restrita a pontos referentes ao parcelamento do solo, principalmente em relação aos loteamentos.

Concluindo, observamos em relação à proposta original apresentada na gestão Patrus Ananias, uma diminuição das possibilidades de produção de novas áreas verdes públicas no Município, principalmente em função do exposto acima. Já após a Conferência, identificamos como aspecto positivo a garantia que 1/3 dos terrenos a serem transferidos ao Município, na realização de loteamentos, devem necessariamente ser destinado a áreas verdes públicas.

Outra constatação refere-se aos meios utilizados pelo Executivo para viabilizar a aprovação das propostas pelo Legislativo. Tanto no processo parlamentar que instituiu o PD e a LPOUS, como naquele que, após a Conferência, alterou tais dispositivos legais, verificamos o recurso a gramáticas políticas afeitas à patronagem e ao clientelismo, face ao *modus operandi* da maioria dos vereadores e à necessidade da aprovação de tais matérias. Isto remete à concepção da política como busca de entendimento, onde são necessárias concessões e barganhas, e indica que mesmo partidos que procuram priorizar o universalismo de procedimentos na atuação política (como o PT), se vêem obrigados a submeterem-se a tais práticas, caso almejem a efetividade de suas propostas.

Para alcançarmos nosso intento, realizamos pesquisa documental sobre as diferentes propostas formuladas pelo Executivo, as indicações advindas de instâncias de participação, assim como nos processos legislativos relacionados a cada projeto de Lei e as gravações de sessões onde discutiram-se tais matérias. Mostrou-se também necessária a realização de entrevistas com ocupantes de postos institucionais durante o processo, para corroborar elementos observados na pesquisa documental e demonstrar como atores envolvidos se interrelacionam, frente à dificuldade de averiguar tais pontos pela análise de documentos, por estes demonstrarem, geralmente, o resultado de tais articulações.

INTRODUÇÃO

Desde meados do século XIX busca-se, através do planejamento urbano, ainda que de maneira embrionária, erigir instrumentos que, em teoria, permitiriam ao poder público de cidades submetidas a um acelerado processo de crescimento (ou mesmo àqueles de novas cidades a serem construídas), estabelecer um controle sobre a expansão de tais aglomerados, de forma que a produção e ocupação do espaço urbano procedesse de uma maneira ordenada.

Os primeiros técnicos envolvidos com esta questão (os urbanistas), tratavam o planejamento urbano a partir de uma concepção de forte caráter racionalista (no sentido de deter uma compreensão totalizante sobre os aspectos envolvidos) e positivista, ou seja, acreditavam que a transformação do modo e da qualidade de vida das pessoas resultaria de melhoramentos do quadro físico e espacial existente nos aglomerados urbanos. Entre os trabalhos orientados por tal concepção, destacam-se o Plano Hausmann de Paris, o Ring Strasse de Viena e a reforma do centro do Rio de Janeiro no início do Século XX, todos implementados sob uma justificativa higienista, que, porém, continham sub-repticiamente elementos que possibilitariam um maior controle sobre as ações dos habitantes.

Nesta perspectiva a solução para os problemas que assolavam as cidades estaria condicionada a uma forma urbana a ser erigida segundo critérios técnicos e racionais, a qual conformaria as formas de ação dos cidadãos. Dentro desta concepção, a dimensão ambiental, principalmente no que se refere às áreas verdes (ponto sobre o qual este trabalho focalizará sua atenção) e à vegetação urbana, aparece como um elemento estético e paisagístico na definição e na composição do desenho urbano, além de adquirir, ainda que de maneira incipiente, um significado que a aproxima da questão da qualidade de vida ao ser pensada como instrumento que garantiria a salubridade de um espaço urbano (cf. Cerezo, 1997).

A adoção de uma postura calcada na concepção urbanística acima descrita, traz consigo uma série de dificuldades, uma vez que ela é

estabelecida a partir do distanciamento entre os técnicos que estariam empenhados em encontrar a “melhor solução” ou a “forma ideal” para a cidade e os agentes que efetivamente seriam afetados por tais mudanças no cotidiano de suas vidas, desconsiderando que nas grandes cidades, devido à amplitude alcançada pelos problemas, estes só poderiam ser tratados enquanto problemas políticos (cf. Castells, 1975: 212), e portanto, que envolvem uma multiplicidade de atores e interesses, a partir dos quais desenvolvem-se os conflitos.

Além disso, a visão de um planejamento urbano, apenas enquanto instrumento que busca a forma urbana ideal, subestima seu potencial de constituir-se em um poderoso instrumento de controle social da ordem urbana (Ledrut apud Castells, op. cit: 213). Mais ainda, o planejamento urbano encarado enquanto uma “intervenção do sistema político sobre o sistema econômico de um conjunto sócio-espacial específico” (Castells, op. cit: 223), ou seja, que pode ser utilizado tanto para o ordenamento do crescimento de um aglomerado urbano, como para prover os habitantes de tal aglomerado de equipamentos de consumo (uso) coletivo.

Além disso caberia ao planejamento levar em consideração os processos sociais já verificados no âmbito de tal espaço, procurando evitar que a sua lógica (a do planejamento) viesse a contrariar as tendências já em curso naquela determinada realidade, o que poderia, se não inviabilizar um determinado projeto de planejamento, produzir alguns efeitos indesejáveis que poderiam comprometer toda a eficácia pretendida, por se colocar frontalmente à práticas sociais já estabelecidas e consolidadas. Neste ponto, mostra-se essencial a incorporação de diferentes setores da sociedade, através de processos públicos de participação, na discussão referente às ações de planejamento urbano

No Brasil, a primeira experiência de implantação de cidades planejadas ocorreu por ocasião da mudança da capital de Minas Gerais, situada até o século XIX em Ouro Preto, para a área do então arraial de Curral D’el Rey, seguindo os parâmetros preconizados pelo urbanismo da escola européia, com

o estabelecimento de uma forma urbana extremamente racional, marcado pelo rigor do traçado ortogonal e pela busca de um espaço urbano harmônico e belo. Além desta questão referente à forma, merece destaque aquela que se refere à supremacia da dimensão técnica na elaboração do projeto, com esta se situando acima das questões sócio-políticas, como se estas últimas não possuísem qualquer relevância, o que aparece de forma clara no fato do projeto ter desconsiderado totalmente, não apenas a forma urbana existente anteriormente, como também a cultura, o modo de vida e as atividades econômicas dos antigos moradores.

Não obstante, no caso do Município de Belo Horizonte, a regulamentação rígida que permeou a produção e ocupação do espaço urbano desde o projeto para sua criação em 1893, assim como na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976, que tinham como premissa que o estabelecimento da ordem social da cidade estaria subjugado à divisão espacial proposta¹, veio demonstrar uma incapacidade do poder público no que diz respeito ao controle sobre a ocupação real à qual esteve sujeita a cidade, que desde seus primeiros anos de existência foi recriando e resignificando tais espaços segundo uma lógica social própria (contrariando, por exemplo, a previsão inicial de expansão da cidade do centro para a periferia, em função dos altos preços dos lotes na ‘zona urbana’), na qual o espaço social real resultante aparece muito mais como determinado por, do que como determinante de.

¹ Tanto no projeto original para a nova capital do Estado de Minas Gerais, quanto na referida LUOS nota-se a presença de elementos que promoviam a segregação sócio-espacial da população. No caso da primeira, (baseada no paradigma urbanista positivista em voga no final do século XIX, aliado a um racionalismo funcional) esta era expressa pela separação entre zonas urbana (a parte nobre da cidade, situada no interior da Avenida 17 de Dezembro, atual Contorno, destinada ao aparato burocrático-administrativo e residências de funcionários públicos), suburbana (áreas e bairros limítrofes à Contorno, prevista para a construção de chácaras e sítios) e rural (que funcionaria como cinturão verde e seria responsável pelo abastecimento da cidade) (PBH, 1995, p. 42). Já em relação à segunda (marcada pela especialização funcional da cidade em zonas residenciais, comerciais, industriais, etc.), uma das formas de segregação encontrada, diz respeito ao estabelecimento de diferentes categorias de, por exemplo, zonas residenciais (ZR-1, ZR-2, ZR-3 e ZR-4), segundo critérios de parcelamento e diferentes coeficientes de aproveitamento dos lotes – o que conferia a cada uma destas uma valorização diferenciada em termos imobiliários – e também através da distribuição desigual de vantagens e privilégios a diferentes áreas urbanas.

Dessa forma, promoveu-se a coexistência entre uma “cidade legal” e uma “cidade clandestina” (Azevedo e Mares Guia, 1996: 267), o que veio a se exacerbar principalmente após a LUOS de 1976, que, por prever a especialização funcional do espaço urbano, estimulou a expansão de atividades ilegais (para os parâmetros por ela estabelecidos), gerando inúmeros problemas para o poder público, como por exemplo, em relação à arrecadação e ao licenciamento, entre outros.

Tal quadro encontrou um caminho para sua modificação a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual prevê a obrigatoriedade da elaboração de um plano diretor para cidades com população acima de vinte mil habitantes e também através da introdução, pela Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (aprovada em março de 1990), de instrumentos que objetivavam uma flexibilização da rígida normatização presente na LUOS e, ainda, a garantia de “prevalência do interesse coletivo sobre o interesse particular” (idem, p.268). Destes instrumentos, os mais relevantes em relação ao poder de intervenção do poder público, eram a transferência do direito de construir, o parcelamento e edificação compulsórios e o solo criado.

Assim, em meados de 1991, é remetido à apreciação da Câmara Municipal pelo Executivo, o Projeto de Lei do Plano Diretor de Belo Horizonte, BH-2010, o qual, após acirrados debates no bojo do processo parlamentar (o qual contou com a participação expressiva de alguns segmentos da sociedade civil, principalmente o dos construtores imobiliários no sentido de suprimir alguns dos instrumentos de política urbana previstos), e também entre os dois poderes da administração municipal, se viu frente a um impasse de difícil resolução sobre as formas de intervenção do poder público no processo de produção e ocupação do espaço urbano, o que terminou fazendo com que tal proposta fosse abandonada².

² A análise do processo político que envolveu a rejeição de tal proposta de Plano Diretor foi realizada por Azevedo e Mares Guia (1996). Segundo estes autores, o motivo preponderante para a rejeição de tal proposta foi o fato da inclusão do solo criado na mesma. Tal instrumento foi alvo de grande resistência por parte de setores sociais ligados ao mercado imobiliário e à construção civil, por ser encarado como uma tributação a mais.

Após esta primeira tentativa de implantação de um Plano Diretor para Belo Horizonte e face à necessidade de adoção de instrumentos que ordenassem o processo de produção e consumo do espaço urbano, a Prefeitura Municipal, já durante a administração seguinte (1993-1996) promoveu uma série de estudos que permitiriam “traçar o perfil da nossa realidade urbana contemporânea, compreendendo concretamente os processos em curso e as tendências neles expressos” (PBH, 1995: 9), os quais resultaram em uma nova proposta de PD, acompanhada de uma de reformulação da LUOS em vigor até então.

As referidas propostas, sistematizadas nos Projetos de Lei nº 314/95 e nº 315/95 respectivamente, pautaram-se na idéia de promover uma descentralização e desconcentração de bens públicos, atividades e serviços que saturavam determinadas regiões da cidade, em especial a região central, para as demais regiões da cidade que demostrem um potencial de desenvolvimento e infra-estrutura compatível, desde que aconteçam de uma forma ordenada e normatizada, e também pela idéia de procurarem adequar-se às atividades hoje existentes nas diversas regiões da cidade, de forma a não promover uma ruptura com os processos sociais já em curso.

Como resultado do processo parlamentar, o qual foi marcado por intensos debates no âmbito do Poder Legislativo³ foram promulgadas e sancionadas as Leis de nºs 7.165/96 e 7.166/96 (as quais tratavam, respectivamente, do Plano Diretor – PD – e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo – LPOUS), que continham em si a previsão sobre as possibilidades, prazos e formas pelas quais elas poderiam estar sendo modificadas, sendo a mais relevante delas a Conferência Municipal de Política Urbana, por esta prever o debate público envolvendo os mais diversos setores da sociedade civil organizada, além de órgãos do Poder Executivo e o Poder Legislativo, a qual veio a se realizar em 1998/1999.

³ À título de ilustração, foram apresentadas 470 emendas para a votação em 1º turno e 84 para a votação em 2º turno, em relação ao Projeto de Lei nº 314/95, referente ao Plano Diretor (PD) e 496 emendas para a votação em 1º turno e 319 para a votação em 2º turno, em relação ao Projeto de Lei nº 315/95, referente à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPOUS).

A hipótese que nos apresenta, é que frente ao caráter progressista das propostas apresentadas pelo Executivo em 1995, que previam “o aproveitamento socialmente justo e ecologicamente equilibrado do solo urbano, (...) de forma compatível com a segurança e a saúde de seus usuários e proprietários vizinhos” (PBH, 1995-a, Art. 4º, VII e VIII), além de conterem alguns instrumentos de política urbana encarados como de cunho redistributivo, como, por exemplo, o solo criado, o IPTU progressivo no tempo, a transferência do direito de construir e a desapropriação, estas – ou algumas destas – tenham sido alvo de grande resistência de alguns segmentos da sociedade com grande potencial de organização e pressão.

Neste particular, se destacaria a atuação dos segmentos ligados ao mercado imobiliário e à indústria da construção civil, no sentido de fazer prevalecer seus interesses econômicos particularistas, tanto durante o processo legislativo que resultou na aprovação das Leis, como durante a 1ª Conferência Municipal de Política Urbana, o que pode ter comprometido, em relação à efetividade, este aspecto das propostas iniciais do Executivo e mesmo de alguns pontos remanescentes destas nas Leis aprovadas.

Além disso, a ação de tais atores durante os processos acima referidos, poderia promover a incorporação de elementos que trariam conseqüências em relação à institucionalização de novas áreas verdes públicas no Município de Belo Horizonte, no sentido de diminuir suas possibilidades de ocorrência, uma vez que isto dar-se-ia através da transferência de terrenos ao Poder Público Municipal pelos proprietários.

No tocante à questão ambiental a ser abordada por este trabalho, cabe ressaltar que a opção por focar a atenção num ponto específico desta dimensão (naquele que refere-se à existência de áreas verdes públicas no interior da malha urbana e as contribuições e/ou limitações em relação à produção de tais espaços que vieram a se manifestar durante o processo de consolidação do Plano Diretor de BH) se deu no sentido de procurar evitar o tratamento de um assunto abrangente e complexo como o meio ambiente

urbano, o qual envolve uma gama variada de aspectos (poluição atmosférica, esgotamento sanitário, abastecimento de água, entre outros) de uma forma superficial, ou mesmo recorrendo a jargões da moda.

Deve-se estar atento ainda, para o processo de redução da extensão dos espaço realmente públicos em curso nas grandes cidades (Soja, 2001) e também das áreas verdes, em função de um crescimento desordenado ou da impossibilidade do poder público em promover a valorização (do uso) destas pela população.

Outro ponto a ser considerado é a indissociabilidade entre as questões referentes aos problemas sociais urbanos e os problemas ambientais verificados nas cidades, onde estes últimos, quando aparecem, geralmente se mostram associados aos primeiros e, quase sempre, em uma escala potencializada. Assim, além dos problemas clássicos aos quais se vêm submetidas as populações de áreas periféricas e/ou de renda mais baixa, como a falta de tratamento de água, a ausência de redes de coleta de coleta de esgotamento sanitário e a inadequada coleta e disposição final de resíduos sólidos, soma-se a ausência de espaços voltados para o uso público. É neste aspecto que as áreas verdes adquirem a importância que aqui estamos lhes atribuindo: ao promover uma conjunção entre a questão ambiental e a constituição de um espaço público que aponte para a possibilidade de redução de desigualdades sócio-espaciais.

Iremos agora proceder a uma definição do que entendemos sob o título de ‘áreas verdes públicas’, face a uma multiplicidade de metodologias e critérios na caracterização destas em um meio urbano. Em função da ausência de uma prescrição na legislação municipal de Belo Horizonte do que vem a ser ‘áreas verdes públicas’, nos aventuramos a delinear alguns critérios para precisar tal definição de maneira a atender à necessidades do presente trabalho.

Em primeiro lugar, pensamos que o adjetivo ‘público’ não deve ser encarado, em relação às áreas verdes, *apenas* com o significado de um

equipamento ou bem de domínio da esfera do Estado. Um aspecto fundamental, no que se refere à caracterização de uma área verde pública é que, além da importância ambiental que ela detém na malha urbana (pelo fato da existência de uma cobertura vegetal predominante, ou mesmo da possibilidade de recuperação de uma vegetação anteriormente existente, que possa funcionar como um contraponto às ‘ilhas de calor’ e também como áreas que contribuem para um aumento da taxa de permeabilidade do solo urbano), esta deve possibilitar o acesso irrestrito de pessoas (excetuando-se algumas normas de preservação do patrimônio ambiental ali presente) de maneira a propiciar o encontro, a convivência entre pessoas diferentes e seus conteúdos heterogêneos, a discussão sobre fatos e questões da vida cotidiana.

Deste primeiro aspecto a ser considerado quando da definição das áreas verdes públicas, derivamos dois elementos. O primeiro, que se refere à questão físico-territorial, nos indica que tais áreas devem possuir uma continuidade territorial que comporte o fluxo e a permanência de um número considerável de pessoas no seu interior. Esta distinção é necessária para diferenciar de forma inequívoca o que estamos chamando de áreas verdes públicas de outros espaços que procuram manter elementos da vegetação no desenho urbano, mas não se prestam ao caráter socializador que nos referimos acima, mas que, não obstante o fato de não se enquadrarem nos objetivos deste trabalho, não deixam de ter sua importância em um ambiente urbano, como por exemplo, áreas ajardinadas e arborização urbana de calçadas e canteiros centrais de ruas e avenidas.

Já o segundo elemento derivado do primeiro aspecto referente à caracterização das áreas verdes públicas diz respeito ao caráter que tais espaços adquirem enquanto locais potenciais de exercício da cidadania, e não apenas como espaços utópicos de representação (ou simulacro) de uma condição de natureza não mais acessível (cf. Lefebvre, 1999: 122-3). A atenção em relação ao uso atribuído a estas áreas torna-se importante na medida em que estamos atribuindo à questão ambiental o caráter de uma relação de interdependência entre os seres e o espaço vivido (*habitat*).

Continuando na nossa definição do que consideraremos como áreas verdes públicas, outro aspecto que estaremos considerando é acessibilidade real, a proximidade a núcleos populacionais, uma vez que na acepção aqui adotada, mostra-se essencial a apropriação coletiva de tais espaços pela população local para que esta possa vivenciar não só o espaço, mas todas as possibilidades sócio-políticas que este venha a apresentar. Neste ponto, devemos analisar de uma maneira mais aprofundada a relação entre as áreas verdes públicas e a constituição de uma esfera pública que possa indicar a redução de desigualdades e a superação de segregações sócio-espaciais.

Primeiramente, devemos esclarecer que a nossa preocupação refere-se à dimensão espacial da esfera pública⁴, em especial naquilo que se reporta às áreas verdes urbanas, por entendermos que tais espaços se constituam em “espaços auto-referenciados da cidade”⁵ e que, por isso mesmo, mostram-se como locais privilegiados para um afluxo natural das pessoas que a eles se dirigem para experimentar os lugares expropriados da paisagem das cidades sob um processo desordenado de urbanização em busca de uma minoração dos efeitos nocivos de tal processo sobre a qualidade de vida, ainda que esta seja encarada apenas sob o prisma estético, climático ou de outra variável do campo físico.

O estar em locais públicos que possibilitem o estabelecimento de práticas diferenciadas daquelas relacionadas à satisfação das necessidades humanas de sobrevivência, permitem às pessoas que aí se encontram, apresentar suas singularidades frente à alteridade (em uma clara oposição à concepção norteadora dos jardins da antiguidade, que eram vistos como os

⁴ Nas sociedades complexas, segundo Habermas (1997), a esfera pública, enquanto elemento intermediário que promove a intermediação entre a esfera do setor público ou sistema político e os setores privados – além de se diferenciar “de acordo com a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e do alcance” (op. cit.: p. 107), não precisa, necessariamente, estar ligada a um espaço concreto, mas pode se realizar desligada da presença física das pessoas (como através de contatos virtuais via internet ou através da mídia, por exemplo), sendo que quanto mais desligada desta presença física, maior é clareza sobre a “passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública” (p. 93). O ponto que aqui nos interessa é que a constituição de um espaço público é, como foi ressaltado acima, *ainda* permeado pelas interações efetuadas no espaço físico (apesar do tratamento tangencial dado por Habermas à questão espacial), ainda mais em sociedades onde a difusão tecnológica e o acesso democrático à mídia não ocorram de maneira universalizante.

⁵ Emprestamos este termo de Fortuna (1998/99) aos quais ele se refere como aqueles “onde todos passam sem que ninguém aí permaneça”. Aqui, adotamos o termo com um significado um pouco diferente, não apenas como espaços de passagem, mas também como locais que possibilitam e estimulam uma convivência pública.

espaços de reclusão e isolamento dos comuns), em um processo de “interação e encontro de diferenças sociais, étnicas e culturais que, aí, tendem a suspender ou reduzir a sua desconfiança mútua” (Fortuna, 1998/99, : 90).

Isto ganha força e legitimidade também pelo fato dos usuários de espaços públicos desta natureza não serem, a princípio, diferenciados no que se refere ao uso, estando sujeitos a algumas regras universais previamente estabelecidas que delimitam os procedimentos para a apropriação de tais espaços pela coletividade, as quais são bastante caras e comuns às áreas verdes, por tratarem-se de espaços específicos onde a sua utilização e apropriação devem observar alguns ditames relacionados à preservação de um patrimônio ambiental ali existente.

Esta busca pelas áreas verdes públicas, enquanto ‘outros lugares’ que se mostram quase ausentes no espaço urbano, isto é, essa procura por espaços públicos voltados, seja para uma representação física ou também simbólica da natureza escassa nos meios urbanos⁶, seja como espaços para a prática de atividades de lazer e diversão, contém em si

“um valor expressivo, convivial, comunicacional e simbólico que não deve ser deixado de ser considerado em si mesmo e avaliado pelo lugar que ocupa na organização das interações quotidianas e na modelação das formas de relacionamento social e afectivo dos sujeitos com o mundo que os rodeia. A sua importância não pode deixar de ser reconhecida, tanto mais quanto vários estudos têm demonstrado o papel que elas podem desempenhar na socialização dos jovens, na constituição e renovação de redes de sociabilidade e inter-reconhecimento, na formação dos estilos de vida das diversas camadas sociais, nos processos identitários e simbólicos suscitados pela relação que, por seu intermédio, os sujeitos estabelecem com os espaços, os objetos e os recursos culturais” (Fortuna, 1998/99: 102-3).

Dessa forma, além de serem elementos que dentro da paisagem urbana possuem uma função de promover uma maior qualidade de vida (em relação às questões estética, climática e até mesmo fisiológica), as áreas verdes urbanas públicas alcançam um papel fundamental no que diz respeito ao fazer sócio-cultural e também político de uma sociedade que, em função deste carácter

aglutinador de diferenças – não de maneira a compor um mosaico ou um *bric-à-brac* desconexo, mas de forma a permitir o estabelecimento de processos abertos de discussão coletiva – pode vir a potencializar um reaquecimento da esfera pública.

Por outro lado, deve-se atentar que, na relação entre público e privado na conformação dos espaços urbanos, o fato de se privilegiar uma apropriação destes calcada na segunda lógica, seja quais forem as formas que esta ‘privatização’ do espaço público possa assumir, pode significar uma dificuldade em se transitar pela alteridade e em estabelecer interações que apontem para um exercício efetivo de cidadania.

Assim, a crítica que Sennet (1988) tece à questão do estabelecimento de sentidos de comunidade ao nível local, ganha força, caso se permita uma apropriação dos espaços públicos em geral (e das áreas verdes em particular devido às suas características precípuas), de uma forma limitadora de seu uso universal, mesmo por coletividades comunitárias, pois isso poderia induzir a um processo de ‘guetização’ de tais espaços, restringindo o seu acesso (de maneira simbólica, e não explícita ou formal) à sociedade como um todo, da qual seus membros passam a aparecer enquanto ‘gente estranha’ ou *persone non grati* para os ‘donos do pedaço’.

Neste ponto, ganha relevo o papel – e além disso a responsabilidade e atribuição enquanto gerenciadoras da *res publica* – a ser desempenhado pelas instituições estatais no sentido de se garantir o acesso livre e irrestrito, desde que observadas as regras norteadoras de seu uso acima referenciadas, às áreas verdes públicas (direito à apropriação) e evitar o perigo de mercantilização do uso dos espaços públicos apontado tanto por Zukin (2000) como também por Fortuna (1998/99)⁷.

⁶ Pois, como disse Lefebvre (1999), os parques têm a capacidade de tornar “os ‘alhores’ sensíveis, visíveis, legíveis, intercalados no tempo urbano, como no sítio.”

⁷ Neste ponto, a tendência em se promover uma terceirização na prestação de serviços públicos, também aponta para este perigo, tendo sido proposto em 1999, em âmbito interno ao Departamento de Parques e Jardins da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belo Horizonte, uma licitação visando a concessão dos equipamentos dos parques de BH para a exploração por terceiros, abrindo a possibilidade de se cobrar pela utilização de tais áreas (ou de alguns equipamentos – especialmente aqueles com potencial lucrativo – destas).

Além disso, e tão importante quanto, é o papel de tais órgãos em promover o estabelecimento de ações que contribuam para um alargamento e consolidação do fazer sócio-cultural e político em tais espaços públicos, através do enfoque privilegiado a ser conferido às questões referentes ao âmbito societal, seja no que diz respeito a aspectos valorativos e ecológicos em escala global (para o que as áreas verdes públicas possuem os atributos por excelência), seja no que se reporta às relações entre sociedade e Estado, entre outras, e não apenas àquelas de caráter mais imediato, procurando restituir às pessoas o direito a uma atividade participativa e participante na esfera pública.

Feito este esclarecimento podemos perceber que os instrumentos de política urbana citados acima mostram-se, assim, de grande importância na análise relacionada ao potencial de criação de novas áreas verdes públicas no município, uma vez que a aplicação destes pode transferir propriedades fundiárias para a municipalidade. Isto possibilita a instalação de novos equipamentos voltados para o uso público que preencham as características que lhes foram acima atribuídas, o que ganha maior relevância quando direcionadas àquelas regiões desprovidas de infra-estrutura e de equipamentos urbanos direcionados ao consumo (uso) coletivo.

Para elucidar a hipótese apresentada, pensamos ser necessário a realização de um estudo que procure demonstrar de que forma tais aspectos foram tratados nas propostas iniciais enviadas pelo Poder Executivo para a análise do parlamento, no processo parlamentar, nas Leis decorrentes do processo legislativo (7.165/96 e 7.166/96), nas sugestões oriundas da 1ª COMPUR e nos textos finais produzidos pelo novo processo legislativo ocorrido a partir dos resultados da Conferência, no que diz respeito especialmente aos seguintes pontos: 1- Princípios Fundamentais do PD (no que tange à conceituação e objetivos); 2- Diretrizes de Intervenção Pública na Estrutura Urbana (nas questões relativas ao meio ambiente); 3- Instrumentos de Política Urbana; 4- Gestão Urbana; e 5- Zoneamento e Parcelamento do Solo.

Para cada um dos pontos acima devem ser analisadas as modificações de caráter substantivo ocorridas, a composição das forças políticas e partidárias representantes dos segmentos sociais que pressionaram para a efetivação das mesmas e ainda, o possível impacto na produção de áreas verdes públicas em Belo Horizonte.

Pelo fato de as leis do PD e da LPOUS constituírem-se em instrumentos que estabelecem os parâmetros básicos para a ordenação do crescimento da cidade, e também pelo fato de que as mudanças perpetradas, sejam aquelas ocorridas durante o processo parlamentar para a aprovação das mesmas, como também aquelas sugeridas por ocasião da 1ª Conferência Municipal de Política Urbana (que ao final do ano 2000 foram submetidas a um novo processo legislativo)⁸, possam ter gerado (ou vir a gerar) empecilhos que venham a comprometer as diretrizes de descentralização e desconcentração contidas nas propostas iniciais⁹, inclusive com conseqüências em relação ao desenvolvimento físico-territorial das áreas verdes públicas do Município, mostra-se necessário aprofundar a discussão sobre as perspectivas de consecução de seu desiderato inicial e a reverberação e os impactos que podem decorrer sobre a efetiva implantação de um sistema de áreas verdes públicas, distribuídas entre as Administrações Regionais de Belo Horizonte como previsto na Lei que instituiu o PD, a partir dos resultados do processo em andamento.

⁸ Após o episódio no qual parlamentares procuraram ‘atropelar’ o processo de modificação do PD e da LPOUS, desconsiderando os trabalhos da Conferência Municipal de Política Urbana, através de emendas a um Projeto de Lei que tratava de outra matéria (o que lhe rendeu o nome de ‘emenda Frankstein’), o Poder Executivo enviou, no final de 1999, projetos de leis com o resultado dos trabalhos da citada Conferência para serem submetidos a um novo processo legislativo, os quais foram, a pedido do próprio Executivo, retirados da Câmara, sob a alegação de que os textos conteriam problemas de redação. Posteriormente os resultados da Conferência foram reenviados à Câmara Municipal e aprovados no final de 2000, como emenda a um Projeto de Lei de 1997, o qual continha ainda outras matérias, como a regulamentação de uma ADE e a implementação de uma Operação Urbana, ambas previstas na Lei que institui o Plano Diretor de 1996. No capítulo 4 do presente trabalho estaremos tratando de tais episódios.

⁹ Sobre este ponto, uma análise preliminar, relativa a alguns pontos da proposta modificados durante o processo legislativo e ratificados com a sanção das Leis, encontra-se em trabalho realizado pelo autor como monografia para o Programa de Especialização

A análise dos impactos que as alterações sofridas podem provocar na produção de áreas verdes públicas mostra-se essencial também no que se refere à concepção de cidade que se deseja para Belo Horizonte. Em uma perspectiva que busca privilegiar a apropriação coletiva dos espaços públicos, as áreas verdes aparecem como um espaço propício para interações sociais, por serem locais de convergência das populações e constituírem-se em elementos de um *habitat* que engloba questões relativas à qualidade de vida, ao trabalho, ao lazer, estimulando a reflexão sobre aspectos da vida cotidiana, o que confere a elas sua face de espaço potencial para o exercício da cidadania (cf. Vieira, 1998, 57-8).

Caso sejam constatadas que as mudanças produzidas estejam interferindo de forma negativa na constituição de novos espaços deste tipo (fato que poderá contribuir para o acirramento da segregação sócio-espacial verificada no Município, que oferece de forma diferenciada à população o acesso a bens e serviços, de acordo com a sua localização no tecido urbano¹⁰), uma análise dos fatores sócio-políticos que levaram a tal situação pode trazer subsídios para a realização de modificações nas políticas públicas relacionadas ao setor, seja no que se refere ao próprio conteúdo destas, seja em relação às formas de participação utilizadas, no sentido de procurar otimizá-las.

Por estarmos procedendo, em última instância, a uma análise de uma política pública, ou melhor, sobre um processo específico de elaboração e decisão acerca dos instrumentos ordenadores da política pública relacionada ao planejamento urbano do Município, mostra-se essencial termos enquanto referências teóricas, a literatura pertinente aos modelos analíticos próprios das políticas públicas, uma vez que estes procuram (ênfatizando diferentes aspectos) identificar de que forma os elementos de um determinado sistema político se relacionam e de que maneira este relacionamento influencia no resultado e nos impactos advindos de sua implementação.

em Administração Municipal - PEAM da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro em parceria com a PBH. Ver Torre, 1998.

¹⁰ Como nos mostra o trabalho acerca do IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana (SMPL/PBH, 1996).

Entre os elementos que podemos identificar como relacionados a tais processos situam-se as demandas e os interesses envolvidos, os atores que os defendem e os apoios com os quais contam, a própria conformação do sistema político onde tais processos se dão e também, os resultados daí advindos, no que toca ao controle e/ou aos benefícios advindos da implementação de uma determinada política pública. Isto dito, devemos trazer para o foco de nossas atenções os estudos acerca dos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas, procurando perceber de que maneira os elementos acima (e quais deles), mostraram-se preponderantes no processo a ser aqui tratado.

Sobre os aspectos metodológicos relacionados à pesquisa de campo, este estudo, por se tratar de uma análise de instrumentos legais, dos processos de formulação, consolidação e modificação dos mesmos, a nossa principal fonte de dados foram as instâncias responsáveis pela tramitação dos mesmos, através de seus acervos documentais, tanto do Executivo quanto do Legislativo, pois é através deles que podemos averiguar a intenção inicial, as ‘idas e vindas’ de determinada matéria, os atores e seus posicionamentos favoráveis ou contrários, as composições estabelecidas, regras estabelecidas, entre outros elementos.

Por outro lado, por se tratar de uma matéria eminentemente política, nem sempre os documentos formais conseguem demonstrar de que maneira os diversos elementos envolvidos se interrelacionam. Daí a necessidade da realização de entrevistas semi-diretivas, em profundidade, procurando aferir, por exemplo, as motivações que levaram determinado ator a assumir uma ou outra posição, os acordos efetuados no sentido de viabilizar determinada matéria, os processos de negociação estabelecidos, entre outros.

No caso da pesquisa documental feita no âmbito do Executivo, foram analisadas, no que se refere à época de elaboração das propostas do Plano Diretor e da LPOUS, as versões elaboradas para proceder à discussão interna, assim como o material que lhes conferiam uma base teórica. A seguir,

debruçamos nossa atenção sobre a versão levada à discussão com a sociedade por ocasião do Fórum da Cidade e seus desdobramentos, cuja versão final encontrou-se consubstanciada nos Projetos de Lei enviados à apreciação do Legislativo (314/95 e 315/95), no sentido de identificarmos as modificações processadas, tanto no processo de articulação interna, como naquele aberto à participação da sociedade.

Posteriormente, analisamos os documentos produzidos na fase preparatória da I Conferência Municipal de Política Urbana, como resultado das discussões nos Grupos de Trabalho Temáticos (reunidos em Relatórios Guias), e também aqueles advindos das Pré-conferências Setoriais, reunidos nos Relatórios-síntese. Atentamos também para o conjunto final dos resultados de cada um dos grupos de trabalho da Conferência, sistematizados nos Anais (PBH, 1999) e, após um período de ajustes entre as deliberações dos mesmos realizado pelo COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana, nos Projetos de Lei (1426/99 e 1427/99) remetidos à Câmara.

Na Câmara Municipal, foram alvo de nossa verificação e análise os processos referentes à cada um dos Projetos de Lei relacionados ao PD e/ou à LPOUS submetidos à sua aprovação, assim como as atas e as gravações das reuniões ordinárias e audiências públicas nas quais estes foram discutidos. Tal procedimento mostrou-se imperativo para que pudéssemos apreender o vínculo entre conteúdo de propostas de alterações e os setores representados por seus autores, além de nos permitir identificar como os diferentes setores montavam estratégias para fazerem prevalecer seus interesses e alguns dos acordos políticos que vieram a ser costurados.

Entre tais materiais, especialmente os processos referentes aos Projetos de Lei 314/95 e 315/95 exigiram grande empenho e minuciosa atenção em sua análise em função de seu volume (juntos, ambos continham mais de 3.500 folhas) e, principalmente, de seu complexo conteúdo envolvendo emendas apresentadas em primeiro e segundo turno (as quais tiveram de ser verificadas individualmente), pareceres parciais de sub-relatores temáticos (da Comissão Especial montada para o trâmite de tais projetos) e parecer geral em ambos os

turnos, sempre buscando identificar as alterações perpetradas (ou propostas de) e suas origens.

Já em relação às entrevistas realizadas, elas foram realizadas de forma a permitir vislumbrar as posições dos diferentes setores envolvidos em cada etapa do processo aqui analisado. Assim, as entrevistas dividiram-se entre membros do Poder Executivo e da própria burocracia municipal, vereadores e técnicos do Poder Legislativo, representantes dos setores empresarial, técnico e popular. Devemos esclarecer que a escolha dos entrevistados se deu em função de posições institucionais ocupadas tanto nos poderes públicos quanto em entidades representativas de setores da sociedade civil¹¹.

Dessa forma, durante a etapa que compreende a elaboração e aprovação da proposta erigida na gestão Patrus Ananias, foram entrevistados, do Poder Executivo, os secretários municipais responsáveis pela pasta do Planejamento e pela de Meio Ambiente, assessores e/ou diretores de ambas, e também técnicos da burocracia municipal que participaram dos grupos de trabalho. Do Poder Legislativo, entrevistamos o relator geral da Comissão Especial, e dois dos três sub-relatores parciais, além de técnicos do legislativo. Das entidades representativas da sociedade organizada, foram entrevistados um representante do setor da construção civil e um representante de entidades técnicas¹².

Já em relação à I Conferência Municipal de Política Urbana, foram entrevistados do Executivo, o Secretário de Planejamento e a Secretária Adjunta de Atividades Urbanas, assessores e/ou diretores destas pastas e

¹¹ A lista dos entrevistados, bem como o cargo ocupado ou a entidade que representava encontra-se em anexo.

¹² O sub-relator que não conseguimos entrevistar era o então vereador Virgílio Guimarães (PT). À época da realização das entrevistas o mesmo ocupava uma cadeira na Câmara dos Deputados em Brasília, o que inviabilizou a interlocução com o mesmo, apesar de reiteradas tentativas de marcação, em virtude de uma incompatibilidade de horários. Já em relação às entidades da sociedade organizada, especialmente em relação àquelas representativas do setor popular, o objeto aqui abordado indicava que esta deveria ser vinculada à temática ambiental. Como não tivemos acesso a registros da participação no Fórum da Cidade e na Câmara, o único registro de participação de entidades ligadas ao tema foi a presença de representante da AMDA – Associação Mineira de Defesa do Ambiente em uma audiência pública referente ao patrimônio histórico e cultural, tentamos o contato com tal entidade sem, entretanto, obtermos resposta.

também da Secretaria Municipal de Meio Ambiente¹³ que ocuparam cargos de destaque na mesma, como no caso da Coordenadora da Comissão Executiva da Conferência e da Secretaria Executiva do COMPUR e também do Coordenador do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Ambiental. Do Legislativo, os pontos relacionados à Conferência foram abordados durante a entrevista acima referida realizada com seus técnicos. No que diz respeito às entidades da sociedade organizada, também sobre esta etapa foram entrevistados um representante do setor técnico e um do setor empresarial, além de um representante do setor popular que ocupou o cargo de relator do Grupo de trabalho de Desenvolvimento Ambiental na Conferência.

¹³ O secretário de Meio Ambiente à época da Conferência foi contatado diversas vezes na tentativa de proceder à entrevista com o mesmo, sem que tivéssemos resposta.

1- PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E BELO HORIZONTE

Neste capítulo estaremos apresentando uma breve revisão de experiências recentes relacionadas ao planejamento urbano, procurando identificar a vinculação teórica de tais práticas, tanto em um nível mais geral, referenciado em experiências produzidas a partir de órgãos federais (principalmente naquelas elaboradas a partir das décadas de 50 e 60, quando da aceleração do processo de urbanização brasileiro) quanto, no nível mais específico, relativo à legislação urbanística que permeava a produção e a ocupação do espaço urbano em Belo Horizonte à mesma época.

Relacionando-se a um modelo de planejamento em voga no início dos anos 70, apresentaremos uma experiência referente à implementação de áreas verdes públicas, no âmbito da Região Metropolitana de BH. Também nos debruçaremos sobre as tentativas que não chegaram a se concretizar como instrumento legal, de se elaborar um Plano Diretor para este município, sendo que em relação a estas últimas, estaremos procurando identificar o lugar ocupado pelos aspectos relacionados à questão ambiental que aqui nos interessam (em especial aqueles relacionados às áreas verdes públicas), como também as formas de participação da sociedade organizada no que se refere à elaboração de tais propostas e à gestão dos instrumentos nelas preconizados.

Devemos salientar que não se enquadra no escopo do presente trabalho, uma análise pormenorizada de práticas anteriores àquelas acima referidas, uma vez que aqui nos interessa tratar de questões (ou problemas) que dizem respeito e que ganham relevância em contextos urbanos já ‘desenvolvidos’, mais especificamente nos aspectos relacionados às áreas verdes públicas inseridas em tais contextos. De qualquer forma, estaremos nos referindo às experiências anteriores observadas em BH desde a sua concepção.

1.1- Planejamento Urbano no Brasil: experiências recentes

A partir do final da década de 50 e início dos anos 60, é marcante a aceleração do processo de urbanização no Brasil, principalmente em decorrência de grandes fluxos migratórios originários do campo ou de pequenas cidades. Frente à nova situação para a qual as (grandes) cidades não possuem a capacidade necessária para uma adequada instalação do novo contingente populacional que a ela se dirige, o poder público se vê diante de novos e graves problemas (principalmente habitação, saneamento e abastecimento de água) para os quais procura produzir respostas através da adaptação do espaço urbano.

Por esta ocasião, o planejamento passa a ser encarado como um instrumento de racionalização da gestão das cidades, assumindo “um papel estratégico-desenvolvimentista” (Ribeiro & Cardoso, 1989: 207 apud: Ferreira, 1999) de cunho econômico e incorporando um caráter tecnicista e despolitizado que objetivava a configuração de uma cidade ideal, pela qual seriam responsáveis os técnicos governamentais, à maneira dos urbanistas positivistas europeus do século XIX.

Com o advento do regime militar, o planejamento urbano vê seu caráter tecnicista reforçado, segundo a orientação autoritária e centralizadora que então passou a nortear o Estado brasileiro, com o governo federal estabelecendo as diretrizes para as ações de planejamento urbano a serem implementadas nos Estados, Municípios e, principalmente nas Regiões Metropolitanas das principais capitais do país (as quais eram vistas como motores para o desenvolvimento econômico almejado), através de órgãos e agências setoriais que procuravam dar concretude a um sistema nacional de planejamento e também por meio de instrumentos legais que, por serem federais, preconizavam procedimentos semelhantes para regiões com grandes diferenças sócio-econômicas.

O precursor entre os órgãos federais encarregados do planejamento urbano durante o regime militar foi o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, criado em 1964 e que procurava pautar-se na idéia do ‘planejamento compreensivo’, a partir de uma visão integrada do espaço

urbano produzida a partir dos olhares de técnicos de várias disciplinas relacionadas à temática urbana.

O SERFHAU seria o órgão responsável pela implementação das ações do governo federal, sendo que os recursos necessários seriam oriundos do Banco Nacional da Habitação – BNH, criado na mesma época, o que indicava uma possível integração entre as questões referentes à habitação com aquelas relacionadas a uma visão urbana mais ampliada. Entretanto, a utilização do BNH como instrumento financeiro independente e a possibilidade de um fortalecimento do poder municipal na definição da aplicação dos recursos (contrariando a tendência centralizadora imposta pelo governo federal), veio por inviabilizar tal experiência (cf. Ferreira, 1999).

A necessidade de uma ação governamental no sentido de oferecer respostas aos problemas originados com a aceleração do processo de urbanização e a intenção de se promover o desenvolvimento econômico pela via de cidades-pólos fez com que a atenção do governo federal se focalizasse em algumas das principais capitais estaduais do país (que já apontavam tendências de metropolização) e seus respectivos municípios adjacentes, ao ponto de incluir na Constituição Federal de 1967, sempre segundo a orientação centralizadora característica do período, que a criação de regiões metropolitanas no país seria de competência exclusiva da União.

Ou seja, a possibilidade do estabelecimento de instrumentos de gestão de abrangência intermunicipal para áreas que apresentassem situações de conurbação iria se pautar pelos interesses do poder central. Entretanto, é importante ressaltar que mesmo antes de estabelecido este preceito constitucional, ou mesmo antes desta disposição vir a ser regulamentada, alguns governos de Estados já apontavam a necessidade de institucionalização de entidades que se debruçassem sobre o tema da metropolização, o que resultou na criação, por estes, uma vez que não existia nenhum impedimento legal, de variadas formas de organizações administrativas, adaptadas aos seus respectivos recortes territoriais e regionais, encarregadas de responder aos desafios impostos pelas peculiaridades que o processo de urbanização

crescente impunha às diferentes regiões, que se apresentavam como formas embrionárias de administração de questões relativas ao âmbito intermunicipal ou metropolitano (cf. Mares Guia, 1994; Araújo Filho, 1996; Azevedo & Mares Guia, 2000).

Desconsiderando estas experiências que se anunciavam, e que procuravam se referenciar nas características específicas dos lugares/regiões para os quais se pretendia estabelecer um ordenamento, a Lei Complementar Federal nº 14 de 1973 institucionaliza de forma padronizada as Regiões Metropolitanas, a partir de parâmetros que procuravam atender a diretrizes de “racionalização econômica e funcional do espaço” formuladas segundo “objetivos de se desenvolver um sistema urbano no país de acordo com as necessidades da estratégia de desenvolvimento econômico assumido” (Araújo Filho, 1996: 56-7) e implementado pelo governo central, o que acabou por colocar no mesmo patamar situações regionais tão díspares como São Paulo e Belém, por exemplo.

Além de sua forma padronizada, que estabelecia para aglomerações metropolitanas de diferentes regiões do país e com características diferenciadas os mesmos serviços comuns a serem empreendidos pela entidade metropolitana, a regulamentação ainda estabelecia de forma compulsória a participação dos municípios indicados.

Em 1974, é apresentado o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, o qual traz em seu bojo, a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU (em substituição ao SERFHAU), ligada à poderosa Secretaria de Planejamento – SEPLAN, com as atribuições de coordenar as ações do governo federal relacionadas à política de desenvolvimento urbano. Posteriormente, com a sua mudança da SEPLAN para o Ministério do Interior, com a denominação de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU em 1979, verificou-se um “afastamento do centro de decisões e, conseqüentemente, dos recursos financeiros” (Ferreira, 1999), demonstrando uma perda de centralidade política do planejamento urbano como ferramenta para alavancar o desenvolvimento econômico.

Este modelo de planejamento metropolitano alicerçado no envolvimento financeiro direto do governo federal entra em crise a partir do início da década de 80, com “o estancamento dos pesados investimentos federais que vinham sendo feitos nas Regiões Metropolitanas” e visavam atender às diretrizes do modelo econômico adotado, para o qual estas eram encaradas “como lugares estratégicos de realização dos diversos tipos de capitais” (Lopes, 1996: 72), mas também devido ao processo de redemocratização e o surgimento de uma gama de novos atores sociais e demandas que não figuravam enquanto objeto das discussões das entidades encarregadas do planejamento urbano de corte metropolitano.

Em uma avaliação inicial da prática do planejamento urbano implementada até esta época, podemos inferir que a postura marcadamente tecnocrática que permeava a elaboração das ações a serem implementadas, somada ao alto grau de centralização política e econômica verificado no período, ensejava a não participação das populações e demais atores interessados nos processos de planejamento urbano¹⁴ das diferentes regiões do país, que então se viram submetidas a um tratamento homogêneo e padronizado que veio a potencializar os desequilíbrios existentes tanto no âmbito regional, como também no interior das próprias cidades e aglomerações urbanas, apesar do crescimento econômico então verificado.

Por outro lado, conforme sustentam Azevedo & Mares Guia (2000) esta fase, apesar do seu traço marcadamente autoritário¹⁵, teve como mérito o fato

¹⁴ O modelo adotado demonstra uma nítida aproximação com o que Matus (1993) chama de “modelo normativo de planejamento”, no qual se procede a uma separação entre o sujeito que planeja (no caso, o Estado) e o objeto a ser planejado (no caso, a realidade social com suas múltiplas variáveis e posicionamentos que indicam um grau de incerteza a ser considerado no processo social, o que não era levado em conta pelos técnicos então envolvidos com o planejamento), em uma clara desconsideração do *outro* envolvido no processo e com a afirmação do poder absoluto do *eu* (pp. 49 e ss.).

¹⁵ Em relação à gestão propriamente dita, este traço se mostra de forma inequívoca na predominância incontestável de membros do Poder Executivo Estadual (sendo que estes eram, à época, ocupados por Governadores ‘biônicos’) na composição dos Conselhos Metropolitanos então instituídos, tanto no caso do Deliberativo (este era composto pelo próprio Governador, que o presidia, mas três representantes por ele indicados, um indicado pelo Prefeito da capital e um indicado pelos prefeitos dos demais municípios), quanto no caso do Consultivo, que apesar de contar com representantes de cada município que compunha a Região Metropolitana, era também presidido pelo Governador, além do que suas atribuições eram somente opinar sobre

de definir a noção de interesse comum metropolitano no que se refere a assuntos que não conseguem ser tratados apenas sob a ótica de um município isoladamente (para além de questões que se enquadrem na noção de peculiar interesse local) e de incluir entre as atribuições do órgão metropolitano a questão do uso do solo, o que redundará em ações de planejamento sobre o tema, resultando, no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, por exemplo, na elaboração de programas de implantação de áreas verdes distribuídas entre seus municípios, o Programa Metropolitano de Parques Urbanos – PMPU.

Frente ao reconhecimento da ineficácia das propostas e iniciativas de planejamento urbano (e mesmo do modelo de planejamento que até então se propugnava) oriundas do governo federal (o que se mostrou patente pelo fato das cidades continuarem a sua expansão de forma desordenada, desconsiderando os planos elaborados pelos órgãos federais no que se refere ao parcelamento, ocupação e uso do solo urbano), e também devido a um entendimento segundo o qual os problemas urbanos que se apresentavam tinham sua gênese no modelo de desenvolvimento econômico de caráter concentrador e excludente, o final dos anos 70 e início dos anos 80 viram novos elementos serem incorporados à discussão sobre a questão urbana (em geral trazidos à baila por organizações sociais e entidades de profissionais liberais de áreas afetas à temática), em especial aqueles preconizados pela escola francesa de sociologia urbana¹⁶, de orientação marxista, e também, incorporando a influência dos chamados ‘novos movimentos sociais’, aqueles que defendiam a necessidade de uma participação efetiva dos diversos setores da sociedade organizada na gestão da cidade como forma de reverter a situação para a qual se encaminhavam as cidades brasileiras. Entretanto, as propostas daí advindas mostravam-se com uma abrangência limitada e geralmente relacionadas a reivindicações locais e pontuais, não conseguindo

questões referentes a esta, *quando solicitado* pelo Conselho Deliberativo e sugerir a elaboração de planos regionais e propostas de execução de serviços comuns (cf. Mares Guia, 1994; Araújo Filho, 1996).

¹⁶ A influência mais nítida neste momento é de Castells (1983), com a sua consideração de que o Estado intervém na provisão de equipamentos de consumo coletivo, que se mostram vitais para a reprodução da força de trabalho no espaço urbano, de acordo com as necessidades de desenvolvimento do capitalismo, explicitando, dessa forma, seu caráter como condensador de interesses da classe capitalista e como regulador das relações entre as classes.

provocar uma maior porosidade na esfera específica do planejamento, que, não obstante o fato de demonstrar sinais de estar em crise, ficou imune ao processo de politização da questão urbana promovida pelos movimentos sociais (cf. Ferreira, 1999).

Após essa primeira fase institucional do planejamento urbano, e provavelmente muito em virtude do caráter uniformizador, centralizador e autoritário do regime que engendrou as ações relacionadas ao planejamento urbano até então, o que veio a ocorrer foi um movimento no sentido de se promover uma descentralização calcada em uma retórica municipalista radical, reivindicando maior autonomia aos governos municipais, o que se consolidou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conferindo-lhes autonomia política, administrativa e financeira.

No que se refere às questões de planejamento urbano, o texto constitucional nos mostra em seus artigos relativos à política urbana (de n^{os} 182 e 183), que fica a cargo do poder público municipal o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano, da qual o plano diretor a ser aprovado pela respectiva Câmara Municipal é o instrumento básico. No entanto, as diretrizes gerais que deveriam orientar a política urbana ficam para serem estabelecidas *a posteriori* por meio de uma Lei Federal, o que só veio a ocorrer em meados de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10/07/2001), mais de dez anos após o início de sua tramitação no Congresso¹⁷.

Devemos aqui ressaltar que a inclusão do capítulo referente às política urbana na Constituição Federal se deu em função da apresentação de uma emenda popular, para o que era necessário a assinatura de pelo menos 1% do eleitorado, o que foi viabilizado a partir de uma grande mobilização

¹⁷ Ferreira (1999), ao analisar este ponto, identifica que a postergação da regulamentação da questão e o grau de abstração dos conceitos envolvidos, foram usados “como uma manobra que servia de conciliação e, simultaneamente, de adiamento da discussão sobre a reforma urbana, destacando-se a controvertida questão da propriedade”, pelos setores mais conservadores. Além disso, a não regulamentação das diretrizes gerais dos capítulos constitucionais sobre política urbana abriu a possibilidade de alguns setores da sociedade questionarem judicialmente tentativas de alguns municípios em estabelecer instrumentos de normatização baseados nos

estabelecida pelas discussões engendradas no bojo do Movimento pela Reforma Urbana ao qual nos referimos acima.

Surgido (ou melhor, revivido) em meados dos anos 80, durante o processo de redemocratização do país e envolvendo diversos atores da sociedade organizada, este teve como objetivo, a retomada das discussões que apontavam para a democratização do uso do espaço urbano brasileiro¹⁸ e, como mérito, a reinserção da discussão sobre planejamento urbano na agenda política, não apenas durante o período constituinte, mas também após a promulgação da Constituição, com a realização das eleições nos municípios (com estes já dotados de autonomia política, administrativa e financeira), o que deslocou os debates sobre o tema para o âmbito local.

Este deslocamento, conjugado à nova situação de autonomia dos municípios, abriu a possibilidade de que alguns municípios (especialmente aqueles cujos prefeitos eleitos eram vinculados a partidos de esquerda) pudessem tentar implementar propostas de gestão urbanas consonantes com os pontos defendidos pelo Movimento pela Reforma Urbana¹⁹, favorecendo práticas que, ao contrário do modelo de planejamento urbano empregado durante o regime militar, pautar-se-iam sobre questões específicas do município, além de incorporar de forma mais efetiva a participação dos diversos setores da sociedade organizada, de forma a solapar o fosso existente entre as dimensões técnica e política nos processos de planejamento.

preceitos ali contidos, como veio a ocorrer no caso de Belo Horizonte, segundo entrevista com Jupira Gomes de Mendonça.

¹⁸ Este movimento retoma as discussões ocorridas por ocasião do Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana iniciado em 1963 por intelectuais de esquerda e interrompido durante os anos que o país esteve sob o regime militar (Ferreira, 1999).

¹⁹ Os principais pontos defendidos pelo movimento eram: foram: i) melhoria da qualidade de vida urbana com destaque para a garantia de habitação digna, ambiente saudável, direitos políticos e participação, entre outros; ii) promoção da descentralização política e econômica, tendo como principal mecanismo o fortalecimento dos municípios, transferindo-lhes competências administrativo-financeiras; iii) criação de instâncias de participação popular para reforço da gestão democrática da cidade, permitindo ao cidadão o direito à informação e a interferência nas decisões; e iv) criação de instrumentos que assegurem “*que o uso social da propriedade prevaleça sobre o direito de propriedade*” (...), por meio dos quais se obrigaria a utilização de terrenos ociosos, tais como: parcelamento ou edificações compulsórias, imposto progressivo sobre imóveis ociosos e desapropriação pagas com títulos da dívida pública. (Ferreira, 1999).

Dessa forma, podemos dizer que a nova maneira de se processar o planejamento urbano com base nos preceitos constitucionais se mostrou, pelo menos até a aprovação do Estatuto da Cidade pelo Congresso, não obstante as tentativas acima referidas de alguns municípios ou mesmo com a efetivação de alguns planos diretores segundo tal orientação (como no caso de Belo Horizonte), se não um ‘leão sem dentes’, pelo menos um ‘leão banguela’, sendo que uma efetiva implementação nos moldes prescritos ficava à mercê da vontade política dos mandatários do governo municipal e, mesmo quando esta existisse, estaria ainda sujeita a impedimentos de ordem jurídica sobre a aplicação efetiva de seus instrumentos.

1.2- Planejamento Urbano em Belo Horizonte

Belo Horizonte constituiu-se na primeira cidade planejada a ser implantada no país e seguia as tendências de vanguarda do urbanismo positivista europeu em voga na época, que privilegiava a beleza e a simetria da planta, sendo marcada, “acima de tudo (como) um empreendimento conceitual, catalisador das múltiplas expectativas técnicas e políticas que cercavam a utopia da cidade planejada”. O plano da cidade de Belo Horizonte previa um zoneamento que desconsiderava por completo a configuração do sítio natural e construído existente no local, dividindo o território em três grandes zonas com formas de ocupação distintas (urbana, suburbana e rural) que, juntamente com as “áreas funcionais e equipamentos públicos”, “são apresentados como um todo, concebido em orgânica e hierárquica integração” (Fundação João Pinheiro, 1997).

Devemos atentar para o fato de o plano para a construção da nova capital do Estado de Minas Gerais ter sido elaborado sobre uma paisagem tipicamente rural, à qual se sobrepôs um traçado geométrico, no qual não se previa o aproveitamento nem a preservação de sequer uma rua ou edificação do antigo Curral d’El Rey que se situasse dentro da chamada “Zona Urbana” prevista no plano de Aarão Reis (aquela compreendida no interior da Avenida 17 de Dezembro, atual Avenida do Contorno), o que resultou na expulsão

sistemática da população do arraial para além do perímetro previsto para a implantação da cidade (posteriormente, estes moradores expulsos foram agraciados por medidas compensatórias do Estado, como o direito de receber lotes). Esta ação viu-se legitimada pela autoridade administrativa conferida ao engenheiro-chefe da ‘Comissão Constructora’ (Aarão Reis) e pelo saber técnico-científico de carácter racionalista que permeava a concepção do projeto apresentado²⁰ (Fundação João Pinheiro, 1997). Nesta concepção aparece de maneira clara a idéia através da qual se imaginava que por meio do ambiente físico, da forma urbana ideal, poderia se adequar o modo de agir e de viver das pessoas em tal espaço.

No que se refere ao tema das áreas verdes, vale lembrar, à título de ilustração, que a soma das áreas públicas destinadas ao lazer e à arborização era de 952.651 m², para uma zona urbana de 8.815.382 m², (Marques & Monte-Mór, 1994)²¹. Dessa forma, a relação entre a área compreendida pela zona urbana e aquela ocupada por áreas verdes e/ou destinadas ao lazer público seria de aproximadamente 9,25/1 (9,25 m² de área urbana para cada m² de área destinada à utilização pública) ou, dito de outra forma, 10,8 % da área urbana destinar-se-ia a áreas desta natureza. Isto configurava um índice de 4,76 m²/habitante de áreas verdes (Marques & Monte-Mór, op. cit.), se considerada a previsão de ocupação da cidade por 200.000 habitantes. Já em relação às demais áreas do zoneamento previsto no plano de Aarão Reis, a suburbana, (com 24.930.803 m²) possuía, no que se refere a áreas verdes e/ou destinadas ao lazer público, sete praças e também o hipódromo cujas áreas

²⁰ O carácter racionalista de tal concepção se evidencia em vários aspectos do Plano, o qual procurava, ‘racionalmente’, abarcar todas as variáveis envolvidas na construção de uma nova cidade, até mesmo o número de habitantes ao qual ela se destinaria. Outro ponto que indica a adoção desta concepção aparece no traçado ortogonal das ruas da zona urbana.

²¹ Aqui incluem-se entre as áreas públicas destinadas ao lazer e arborização, que doravante chamaremos de áreas verdes públicas, as praças, o Parque Municipal e o Jardim Zoológico, que no plano de Aarão Reis, situava-se próximo à Praça da Liberdade. Marques & Monte-Mór falam em “áreas de preservação ambiental e lazer” (p. 87, grifo nosso), o que nos parece inadequado, uma vez que dentro da área a ser urbanizada, pouco – ou quase nada – do patrimônio natural existente no antigo arraial veio a ser efetivamente preservado, como demonstra o seguinte excerto da crônica ‘A Capital’: “Agora já se pode fazer idéia do que vai ser esse monumental jardim da nova capital. (...) Os aspectos desordenados da natureza desaparecem (...), os acidentes ásperos do terreno se harmonizam e alamedas largas artisticamente contornadas, entrecortadas de ruas sinuosas cercam grupos vistosamente dispostos (...) um pronunciamento de estética. As águas que desordenadamente corriam (...) somem-se para dar lugar a curvas graciosas...”. O que veio a realizar-se, foi o transplante de árvores situadas nos pomares existentes nos vários pontos do arraial, para a arborização do parque (Barreto, 1995, v. 2, pp. 576 e seguintes).

somadas seria, aproximadamente, 170.000m², perfazendo uma relação entre área total da zona suburbana e a nela ocupada por áreas verdes e/ou destinadas ao lazer público seria de aproximadamente 147/1, ou seja, 0,68 % da área suburbana seria destinada a espaços de utilização pública²². Já no que se refere à zona rural, com seus 17.474.619 m², esta seria ocupada por sítios que se destinariam à produção de alimentos, na qual não se previa a existência de espaços de uso público. Assim, considerando a área total a ser ocupada pelo plano original de Belo Horizonte, ou seja, 51.220.804 m², e a soma (aproximada) das áreas destinadas ao lazer público nas zonas urbanas e suburbanas, de 1.122.651 m², estas últimas representariam 2,2 % da área total, ou 45,6 m² de área urbana para cada m² destinado à utilização pública.

Entretanto, o crescimento da cidade contraria a lógica imaginada pelo planejador (partindo do centro da cidade para as periferias), pautando-se por uma dinâmica própria, muito mais afeita à lógica do mercado: em função dos altos preços de lotes da zona urbana, o que se verificou foi a ocupação da zona suburbana e rural por loteamentos desprovidos de infra-estrutura básica, enquanto vários lotes permaneceram desocupados por muito tempo na zona urbana (cf. Ferreira, 1999).

Frente a tal quadro, os administradores públicos se viram ante a necessidade de lançarem mão, durante a primeira metade do século XX, de uma série de normas visando regular o desenvolvimento da cidade. Apenas para ilustrar, uma vez que esta análise foge aos objetivos do presente trabalho, nos limitaremos a indicar os principais instrumentos que vieram a ser erigidos e, destes, os aspectos referentes à criação de novas áreas verdes e espaços de lazer direcionados para a utilização pública²³.

²² Apesar da relação área suburbana x área verde ser aqui apresentada de uma maneira aproximada, uma vez que não encontravam-se disponíveis as áreas específicas de cada uma das praças previstas no plano, entre aquelas localizadas na zona suburbana, percebe-se a enorme diferença entre as áreas destinadas ao uso público para os ocupantes da zona urbana (que estaria destinada à elite dirigente) e para os da zona suburbana, numa clara indicação do caráter de segregação sócio-espacial que permeava a concepção de tal plano.

²³ Uma vez que a maioria dessa legislação refere-se a elementos da apropriação do espaço urbano pela sociedade, as normas fixadas trarão consequências ambientais outras (positivas ou negativas), mas que não dizem respeito à questão das áreas verdes públicas da cidade, e que, por esta razão, não serão, diretamente, objetos de nossa abordagem atual, apesar de em algum momento nos reportarmos a elas.

Após o plano original de Aarão Reis, a primeira vez que se remeteu à questão de criação de áreas públicas destinadas a praças e similares, foi durante a gestão do prefeito Francisco Silviano Brandão, quando, através do Decreto nº 54 de 4/11/1935, objetivou-se regular “a abertura de ruas e logradouros públicos e o loteamento de terrenos”²⁴. Este instrumento trazia em seu texto, no Art. 12, que, para a aprovação de um loteamento, deveria ser destinado no mínimo 25 % da área total do terreno para ruas e avenidas, da qual no mínimo 8 % deveria ser destinada para praças e jardins. Este mesmo Decreto traz ainda um dispositivo, em seu Art. 22, no qual permite a formação de “espaços livres, gramados ou ajardinados, no interior dos quarteirões, para uso de todos ou parte dos respectivos moradores”. Se por um lado, o referido dispositivo legal delinea uma forma de controle do poder público sobre a iniciativa privada e aponta para o estabelecimento de áreas verdes e locais públicos para o lazer, por outro ele institui a possibilidade da criação de espaços ‘semi-privados’ cuja utilização restringir-se-ia aos moradores (ou parte deles) de determinado quarteirão. Um outro ponto importante desse Decreto é que ele torna proibida a subdivisão de terrenos cujo loteamento prejudique uma reserva arborizada, sendo a primeira demonstração de preocupação do poder público local em preservar elementos da natureza do município.

No Regulamento de Construções da Prefeitura de Belo Horizonte, aprovado pelo Decreto-Lei nº 84 de 21/12/40, apesar de não haver inovações no que se refere à destinação de áreas de loteamentos ao poder público, é apresentada uma normatização do uso e da ocupação do solo e definidos parâmetros em relação às construções de edificações, dispondo, entre outros pontos, sobre a taxa de ocupação dos terrenos de acordo com a sua localização, e tornando a legislação de parcelamento mais rigorosa, com a exigência da conclusão das obras de infra-estrutura para a aprovação do projeto. Já a Lei nº 15 de 18/03/48 estabelece que é “imprescindível para

²⁴ Anteriormente, no Decreto da Presidência do Estado de Minas Gerais nº 1.211, de 31 de outubro de 1898, que regulamentava o código de posturas provisório da cidade de Minas, estabelecia-se uma listagem de lotes e quarteirões que deveriam ser reservados à Prefeitura, para que neles fossem se instalassem equipamentos como “casas de caridade, estabelecimentos religiosos, theatros, escolas, hospitaes e asylos”, que seriam objetos de

aprovação de loteamentos de terrenos a reserva e doação ao Município de um quarteirão destinado a prédio escolar ou qualquer outra obra de finalidade pública” (Art. 18).

Finalizando, no Art. 3º da Lei nº 1.486 de 7/05/68, fica estabelecida a obrigatoriedade, para a aprovação de projetos de conjuntos habitacionais de Instituições de Beneficência, de Institutos de Previdência e aqueles financiados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), com área total acima de 10.000 m², uma área verde de 10 m² por lote, não podendo esta, ser inferior a 2.000 m² no total do conjunto. Uma ressalva a ser feita é que tal norma jurídica não aponta para a utilização pública da área verde a ser criada.

A partir da década de 50, Belo Horizonte começa a sentir os efeitos dos processos de industrialização e urbanização acelerada que se verificam em algumas regiões do país, demonstrando uma ampliação de sua malha urbana e os primeiros sinais de conurbação com município vizinhos. Tal fenômeno pôde ser observado principalmente na fronteira de Contagem, influenciado pela consolidação da Cidade Industrial. Segundo Ferreira (1999), entre 1959 e 1961, é elaborado um diagnóstico sobre Belo Horizonte pela Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais – SAGMACS, o qual abordava “aspectos de ordem demográfica, econômica, urbanística, político-administrativa e sociológica” além de uma proposta de Plano Diretor que, por outro lado, tinha como elemento norteador na definição de suas diretrizes, a questão físico-territorial.

Ou seja, apesar da preocupação em mapear os aspectos acima citados eles não chegaram a ser considerados na formulação de propostas, uma vez que ainda pairava sobre os técnicos o antigo paradigma que propugnava que alterações no modo de vida das populações pudessem ser engendradas a partir de mudanças na forma, do desenho urbano, possibilitando, “por meio do controle e da disciplina na apropriação do espaço urbano, chegar à harmoniosa e homogênea distribuição dos vários usos e funções na cidade”

concessão do Prefeito, sendo que em nenhum momento aludia-se à possibilidade de implantação de parques, praças ou similares.

(Ferreira, 1999: 76). Apesar desta proposta não ter sido aprovada, sua importância reside no fato de ser a primeira experiência mais aprofundada (no que tange à amplitude dos estudos realizados) de planejamento urbano em Belo Horizonte.

A criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH pela Constituição de 1967 e principalmente sua posterior regulamentação pela Lei Complementar Federal nº 14 de 1973, traz consigo uma série de diretrizes (comum a todas as regiões metropolitanas existentes no país, segundo o modelo padronizado e centralizador de planejamento adotado pelo governo federal) a serem observadas na ocupação e uso do solo destas áreas. Como resultado específico para o Município de Belo Horizonte da atuação do órgão encarregado do planejamento para a RMBH, são realizados estudos urbanos de alcance mais global, resultando na aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS²⁵, que tinha entre suas atribuições, regulamentar “a distribuição das funções urbanas”.

A LUOS estabeleceu um rígido zoneamento, de características notadamente funcionalistas, dividindo a cidade em zonas com um alto grau de homogeneidade onde cada uma teria uma função preponderante, mas não exclusiva em relação ao uso e ocupação: zonas residenciais, zonas comerciais, zona industrial, zona de expansão urbana, setores especiais e zona rural²⁶. Conforme Ferreira (1999), apesar desta Lei ter sido “o primeiro instrumento de planejamento que considerava a totalidade da cidade elaborada por um órgão oficial”, ela se limitava a “um conjunto de regras para uma ocupação bastante controlada do espaço físico”.

²⁵ Lei nº 2.662/76, que posteriormente veio a ser alterada pela Lei nº 4.034/85, mantendo-se seu conteúdo básico, princípios e metodologia e promovendo apenas mudanças pontuais com o objetivo de adequar o instrumento legal à dinâmica de evolução da cidade.

²⁶ Algumas zonas ainda se subdividia em outros grupos: zonas residenciais - ZR-1 a ZR-6; zonas comerciais - ZC-1 a ZC-6; setores especiais - SE-1 a SE-3; e zonas de expansão urbana - ZEU-1 a ZEU-4. O uso do solo relacionava-se à zona enquanto a ocupação era definida pelos modelos de assentamento (19 tipos que indicavam os parâmetros urbanísticos para construção, tais como, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, afastamentos, etc.). Também deveria ser levado em consideração o tipo da atividade a ser instalada, de acordo com uma lista do que poderia ser instalado no município. Para maiores detalhes, ver Ferreira (1999).

Esta divisão do território municipal não levava em consideração as peculiaridades e características específicas de diferentes regiões da cidade, em termos urbanísticos, nem tampouco critérios geotécnicos que indicariam restrições à ocupação de determinadas áreas. Isto resultou, por um lado em um processo de descaracterização urbana de algumas áreas e, por outro, no aparecimento de tantas outras em situações de risco, ambas com consequências em relação à questão ambiental. Em tal Lei, o zoneamento relacionado à questão ambiental foi o Setor Especial 1, ou SE-1, o qual compreendia

“espaços, estabelecimentos e instalações sujeitos à preservação, tais como: áreas de preservação paisagística ou de proteção de mananciais, bosques, matas naturais, reservas florestais e minerais, parques urbanos, monumentos históricos e áreas de valor estratégico para a segurança pública” (PBH, 1985).

Já em relação aos parcelamentos, a área mínima exigida para equipamentos urbanos e comunitários (estes são aqui entendidos como os equipamentos públicos de educação, cultura, lazer, saúde e similares e aqueles como os necessários ao abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado) e espaços livres de uso público (avenidas, ruas e praças) ficou estabelecida em 35 % da área total do loteamento a ser realizado. Este dispositivo indicava a possibilidade de instituição de novas áreas verdes no município, o que não era garantido, uma vez que esta demanda estaria concorrendo com as outras demandas que pudessem existir em determinada região da cidade.

Em relação à LUOS, podemos dizer que ela não rompe com o paradigma positivista de planejamento urbano observável ao longo da história desta prática em Belo Horizonte pois, além de ter sido elaborada segundo a orientação que privilegiava uma separação entre o sujeito que planeja (o técnico) e o objeto a ser planejado, desconsiderando os agentes sociais intervenientes na dinâmica de produção do espaço urbano, mantendo assim o caráter tecnocrático e autoritário que permeava o contexto no qual foi produzida (apesar das posições socialmente progressistas da equipe técnica

envolvida), esta proposta também enfatizava o controle sobre a apropriação do espaço urbano a partir de uma normatização rígida estabelecida a partir de uma base física, não levando em consideração aspectos sócio-políticos e fechados à participação de outros setores da sociedade.

Em relação à participação da sociedade, devemos esclarecer, entretanto, que, se ela não se processou durante a etapa de estudos e formatação da proposta (realizados no âmbito do órgão responsável pelo planejamento) e nem em fóruns públicos de discussão (o que seria bastante improvável no contexto autoritário), ela ocorria no âmbito do Poder Legislativo através da pressão de grupos específicos junto a parlamentares. Várias foram as alterações produzidas na LUOS a partir de demandas de proprietários de imóveis, as quais eram atendidas por emendas parlamentares que muitas vezes chegava-se ao ponto de alterar o zoneamento ou o modelo de assentamento de um lote isolado com a intenção de valorizá-lo, transformando este instrumento legal em uma verdadeira ‘colcha de retalhos’ e a Câmara Municipal em um ‘balcão de negócios’ do setor imobiliário²⁷.

Paralelamente à Assembléia Nacional Constituinte e à discussão sobre o tema que acontecia através do Movimento pela Reforma Urbana, que redundaria na exigência constitucional da elaboração de planos diretores para cidades que possuíssem mais de 20.000 habitantes, em Belo Horizonte estava sendo elaborada uma proposta de um Plano Diretor para o Município, seguindo a prerrogativa legal presente na Lei que criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU em 1983 (cf. Ferreira, 1999). Segundo a mesma autora, esta proposta teve sua gênese durante o gestão de Hélio Garcia à frente da Prefeitura e o novo governo municipal eleito em 1985 (Sérgio Ferrara / PMDB) deu continuidade aos trabalho de elaboração do Plano Diretor, aproveitando os estudos desenvolvidos nos dois últimos anos da gestão anterior.

²⁷ Esta prática foi reiterada por algumas das pessoas entrevistadas, geralmente entre aquelas que participaram da elaboração, no âmbito do Poder Executivo, da proposta do Plano Diretor que veio a ser aprovada em 1996.

A realização de um seminário que contava com a presença de todos secretários municipais foi usado como detonador de um processo de formatação do projeto de lei que contemplaria o Plano Diretor. Buscava-se, assim, envolver outros órgãos da Prefeitura, mas não de maneira tal que estes trabalhassem de uma forma integrada, observando as possíveis *interfaces* entre as questões setoriais, mas sim,

“solicitando trabalhos dos respectivos setores para integrarem o plano. Predominava a tendência de se fazer um plano simples, com cada setor assumindo a parte que lhe coubesse na elaboração de suas diretrizes, sob a coordenação do Secretário da SMDU” (Ferreira, 1999: 92)²⁸.

Apesar de serem chamadas a participar, as demais secretarias não se envolveram efetivamente no trabalho, com este ficando praticamente à cargo da SMDU, sendo elaborado por um pequeno grupo de técnicos, subsidiados pelos estudos que o PLAMBEL utilizaria na elaboração do Plano Diretor Metropolitano.

Assim como nas experiências anteriores relacionadas ao planejamento urbano no município de Belo Horizonte, também esta proposta se vê influenciada por uma abordagem racionalista de orientação positivista, calcada na dimensão físico-territorial²⁹, dedicando a maior parte do seu corpo à normatização de parcelamento, uso e ocupação do solo num nível de detalhamento semelhante ao da Lei em vigor, como vimos acima. Outro ponto que denunciaria seu espírito positivista seria a divisão do município em “Macro Unidades Diferenciadas de Planejamento”, conferindo-lhes atribuições específicas para cada uma (16 ao todo), indicando uma idéia de complementariedade funcional, mas por outro lado, demonstra os primeiros

²⁸ As informações sobre as propostas de plano diretor elaboradas no governo Sérgio Ferrara e no governo Pimenta da Veiga aqui apresentadas, têm como fonte principal o citado trabalho de Ferreira (1999), uma vez que não conseguimos ter acesso a tais documentos, razão pela qual não estaremos aprofundando na análise destes instrumentos. No caso de não concordarmos com algum posicionamento desta autora, estaremos ressaltando que trata-se de nossa opinião.

²⁹ A autora nos diz que uma parte do plano era dedicada à questão do desenvolvimento econômico, mas que este era focalizado pela ótica de facilitar a iniciativa privada. Além disso, ela nos diz que a escolha dos locais para a instalação de centros indutores nem sempre se considerava a situação existente, mas as condições físicas favoráveis para a futura instalação de determinada atividade.

sinais de intenção de uma descentralização a partir da busca de uma auto-suficiência de cada região.

Em relação à questão ambiental (nos pontos que aqui estaremos abordando), a idéia norteadora pauta-se em “*resguardar o meio ambiente*”, através da preservação de áreas verdes e o estabelecimento de um “*sistema de áreas verdes*”. Entretanto, esta questão é tratada de maneira vaga, sem uma definição mais precisa do que venha a ser, ou mesmo da forma que deveriam ser geridas. A autora sustenta haver “um jogo de palavras sobre o meio ambiente, mas muito pouco para que efetivamente se garanta a os todos moradores um lugar saudável para se viver”. Ademais, frente à maneira difusa e inconsistente como as propostas vieram a ser apresentadas das propostas, ela levanta dúvidas de que a apresentação de tal plano não veio a se constituir em um engodo populista do então prefeito, afeito a esta linha de atuação política, como fica claro no trecho a seguir:

“Retrata-se uma incapacidade, provavelmente intencional, de mostrar a verdadeira identidade da gestão da cidade e, conseqüentemente, de responder às questões básicas do planejamento: o que, porque e para quem planejar. Não assumindo, explicitamente, a conduta desejada, fica mais fácil a manipulação, concentrando-se o poder da gestão onde for mais conveniente. Assim, os problemas reais, e que mais atingem a população, continuam camuflados por uma duvidosa “*eficiência*” de administrar, normatizar e desenhar a superfície urbana com equilíbrio de formas”. (Ferreira, 1999: 94)

No que se refere à participação da sociedade na elaboração do plano, não houve a abertura de espaço para tal, apesar da profícua discussão sobre o tema à época, em função dos debates relacionados à reforma urbana na Constituição. Elegeu-se a Câmara Municipal de Belo Horizonte como fórum onde se processaria a discussão pública e a participação, o que do ponto de vista político, era a solução era mais cômoda, pelo fato do Prefeito possuir a maioria nesta casa. Em relação à gestão das questões urbanas, a proposta não fazia nenhuma referência à participação da sociedade nem à existência de fóruns públicos de discussão, elementos considerados essenciais no Movimento pela Reforma Urbana.

Como a gestão de Sérgio Ferrara já estava em seu último ano quando o projeto de lei foi enviado ao Legislativo, no segundo semestre de 1988, e já estava em curso a campanha eleitoral para Prefeito e vereadores, não houve condições para a apreciação do projeto. Sendo o candidato do Prefeito derrotado, o novo governo eleito, ao assumir, retirou o projeto da Câmara e se dispôs a elaborar um outro Plano Diretor para Belo Horizonte.

As eleições municipais de 1988 elegem Pimenta da Veiga (PSDB) como prefeito de Belo Horizonte e também uma grande quantidade de vereadores de tendências de esquerda para a Câmara Municipal. A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte foi elaborada de acordo com os preceitos constitucionais e, no tocante à questão urbana, procurou dar uma definição mais precisa dos pontos indicados na Constituição, como por exemplo, nos aspectos que deveriam estar presentes na elaboração de um plano diretor, além de conter instrumentos que objetivavam uma flexibilização da rígida normatização presente na LUOS.

O processo de elaboração da proposta do Plano Diretor (que veio a receber o nome de BH 2.010), assumido enquanto prioridade pelo novo prefeito, iniciou-se imediatamente após a posse, em fevereiro de 1989, com a instituição do Conselho Consultivo do Plano Diretor, quando algumas entidades representativas de setores da sociedade foram convidadas a participar³⁰, por serem considerados pela Prefeitura como “*lideranças da comunidade*”.

Durante tal processo verificou-se, ao contrário da iniciativa que se tentou viabilizar na gestão anterior, o envolvimento de todos os órgãos da Prefeitura, o que veio a ocorrer provavelmente em função do apoio do Prefeito. Mas, apesar da participação dos órgãos da PBH poder ser considerado como um avanço em relação ao processo anterior, não se chegou a estabelecer verdadeiro intercâmbio entre as áreas de atuação que pudesse propiciar um

³⁰ Foram convidados os seguintes órgãos e entidades: Associação Mineira de Defesa do Ambiente (AMDA), Federação das Associações dos Moradores de Belo Horizonte (FAMOBH), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Escola de Arquitetura da UFMG, Clube dos Diretores Lojistas (CDL) e Associação Comercial de Minas (ACM).

diagnóstico integrado e inter-setorial. O que veio a ocorrer foi a produção de análises setoriais fragmentadas que, ao serem reunidas, pretenderam apresentar um quadro da realidade do município.

O projeto do Plano Diretor foi encaminhado para a apreciação da Câmara Municipal, em meados de 91, já pelas mãos do antigo Vice-prefeito, Eduardo Azeredo, que assumira a Prefeitura no início de 90, em substituição ao titular que se licenciou do cargo para se candidatar a governador. Entretanto, o novo Prefeito, não tendo mesmo grau de comprometimento do anterior com a questão, retira o Plano Diretor do foco de sua agenda, deixando as negociações que se faziam necessárias em relação à matéria a cargo do Secretário e do Secretário Adjunto de Planejamento, não lhe conferindo a sustentação política necessária à sua aprovação.

Mesmo sem a sustentação do Prefeito, o processo parlamentar registrou avanços, sendo que chegou-se a fechar acordo em algumas posições com os partidos de esquerda. Entretanto, ao se aproximar da votação em segundo turno, o Prefeito retoma para si a condução do processo, desautorizando seu Secretário, assim como os acordos que foram costurados, voltando atrás em algumas posições, fato que causou o recrudescimento das posições dos partidos de esquerda³¹, em especial o PT, o que acabou por inviabilizar a aprovação do Plano Diretor, mesmo tendo sido aprovado por unanimidade no primeiro turno de votação (cf. Ferreira, 1999.).

Além disso, outro ponto que pode ter contribuído para a sua não aprovação é o fato de tal proposta não contemplar parâmetros contidos na Lei Orgânica do Município aprovada em 1990 e que deveriam ser observados no Plano Diretor, fazendo com que vários aspectos dessa se mostrassem conflitantes ao texto constitucional municipal. “O BH-2010 foi elaborado mais ou menos em paralelo com a Lei Orgânica e não caminharam juntos” (entrevista com Jupira Gomes de Mendonça).

³¹ Esta informação é proveniente de entrevistas realizada com as arquitetas Maria Eliza Batista e Jupira Gomes de Mendonça.

Em relação à concepção de planejamento que norteava esta proposta, Ferreira levanta alguns questionamentos sobre a sua aparente ruptura com o paradigma positivista que esteve presente nas experiências anteriores de planejamento urbano em Belo Horizonte, no que tange a dois aspectos. O primeiro diz respeito à base de dados utilizada, que aproveitou de estudos realizados pelo PLAMBEL em meados da década de 70, de acordo com as premissas tecnocráticas e o caráter autoritário que permeavam a produção naquele contexto, negligenciando estudos realizados pelo mesmo órgão, sobre os mesmos temas, nos quais se questiona, inclusive a metodologia do planejamento adotada por ocasião dos documentos utilizados. Neste aspecto, outro ponto de destaque, é aquele que preconiza a persecução de uma cidade ideal dentro de um determinado espaço de tempo, o que se depreende da sua própria denominação.

Além disso, o BH 2.010 focava sua atenção nas intervenções a serem realizadas pelo Poder Público na dimensão físico-territorial (como se fosse um plano de ação governamental) e na regulamentação da organização do território dentro de uma estrutura urbana, de forma a promover uma distribuição equilibrada dos diversos elementos componentes da cidade: as atividades econômicas, a infra-estrutura urbana, os equipamentos e até mesmo à distribuição da própria população.

O segundo aspecto sobre o qual se questiona, em tal proposta, a superação do paradigma positivista no planejamento urbano refere-se à questão da participação tanto no processo de elaboração do BH 2.010, quanto nos processos de gestão dos instrumentos aí contidos. Em relação ao processo de elaboração, além de questionar o reduzido número de participantes e de setores envolvidos, Ferreira (1999) questiona também o caráter deste conselho ser apenas consultivo e o fato de não terem sido criados mecanismos para propiciar uma participação mais efetiva da população, razões pela qual ela classifica este processo como “planejamento participativo seletivo” (Melo, 1991 apud Ferreira, 1999).

Já em relação às formas de gestão da implantação do Plano Diretor, apesar do texto legal “assegurar a participação efetiva da população no planejamento e controle da execução das diretrizes, metas e prioridades”, o questionamento levantado recai sobre uma utilização limitada dos recursos disponíveis para tal, conforme preconizados na Lei Orgânica do Município, com este aspecto ficando extremamente reduzido no projeto de Lei enviado à Câmara.

No que diz respeito à questão das áreas verdes, a proposta do BH 2.010 procura se ater (pelo menos de acordo com o trabalho desenvolvido por Ferreira, 1999) às prescrições contidas na Lei Orgânica, relacionando o índice previsto com a possibilidade de adensamento (ou não) de uma determinada Administração Regional do Município. Pensamos que os pontos que se reportam às áreas verdes, e em especial aquelas destinadas ao uso público, devam ser melhor investigados no que se refere às implicações que instrumentos contidos em tal proposta possam ter na produção de tais equipamentos.

Dessa forma, apesar dos avanços percebidos em relação a experiências anteriores de planejamento urbano que tiveram como objeto o Município de Belo Horizonte, principalmente no quesito da participação (com a previsão de instituição de fóruns públicos de discussão da questão urbana, não obstante as críticas levantadas em relação ao alcance do formato pensado) o BH 2.010 peca ao conferir um caminho único na consecução de um objetivo de cidade. Apesar de sua não aprovação, teve como mérito a tentativa de envolver outros setores da sociedade organizada, além daqueles tradicionalmente ligados à questão (mesmo que alguns tivessem um trânsito mais facilitado junto aos órgãos do Poder Executivo), mantendo acesa as discussões sobre o tema.

2- A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE 1996

No presente capítulo nossa análise recairá sobre o processo de elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte e de reformulação da Lei de Uso e Ocupação do Solo então em vigor, iniciado no primeiro ano da gestão de Patrus Ananias (1993), que culminou com a aprovação dos mesmos em 1996. No que se refere ao Plano Diretor, estaremos abordando esse instrumento legal ao longo deste capítulo em duas fases distintas: a primeira relacionada à elaboração da proposta pelo Poder Executivo e a segunda ao primeiro momento de negociação pública com os demais atores da sociedade organizada, no Fórum da Cidade.

Devemos ressaltar que nesta primeira fase foram produzidas algumas versões de propostas do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo que contou apenas com a participação de técnicos e ‘agentes políticos’³² do Executivo, além de consultorias especializadas para a elaboração de estudos que subsidiassem as propostas. Já na segunda fase, foram promovidas várias alterações de conteúdo nas minutas produzidas anteriormente, através de uma instância de participação aberta aos diversos setores da sociedade, o Fórum da Cidade, que foi o primeiro canal de discussão sobre política urbana instituído pelo Executivo Municipal³³.

Em ambas as etapas a serem analisadas, estaremos procurando identificar os aspectos relacionados à formação de novas áreas verdes públicas no Município e as alterações que vieram a ser provocadas na proposta original em virtude da discussão pública e/ou da pressão e intervenção de atores de diferentes setores da sociedade organizada. Frente a este quadro, passaremos à análise do posicionamento dos atores envolvidos

³² Estaremos aqui utilizando o termo ‘agentes políticos’ para nos referirmos aos ocupantes dos cargos de confiança providos através de recrutamento amplo (Secretários Municipais e Diretores de Departamentos e Assessores) no âmbito do Executivo Municipal, de forma a diferenciá-los dos demais atores políticos envolvidos no processo.

³³ Em virtude de muitas das mudanças introduzidas nesta fase revestirem-se de um caráter substancial, estaremos abordando-a em uma seção distinta do presente capítulo.

em relação aos aspectos identificados e também de suas formas de pressão e negociação com o Executivo.

2.1- A Proposta de Plano Diretor do Poder Executivo

Após assumir o comando da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em janeiro de 1993, Patrus Ananias deu início a um processo interno para que se efetivasse a elaboração de uma proposta de Plano Diretor para a cidade, que se mostrasse progressista em seu aspecto técnico, com a incorporação de elementos então discutidos por setores ligados ao tema da reforma urbana, mas também, e principalmente, que fosse politicamente viável no sentido de garantir que viesse a ser aprovado pelo Legislativo.

Tal postura foi assumida como uma maneira encontrada para se cumprir um ponto que havia sido bastante reiterado durante sua campanha e sobre o qual havia assumido publicamente o compromisso de fazê-lo, mas sobretudo como forma de finalmente dotar o Município de um instrumento legal que ordenasse o seu desenvolvimento urbano, e que se mostrasse em consonância com outros princípios que deveriam nortear sua administração (em especial o da inversão de prioridades) no sentido de atender às parcelas da população mais carentes de infra-estrutura e serviço.

2.1.1- O processo interno de elaboração da proposta

Como ponto de partida para a elaboração de tal instrumento foi formada a Comissão Municipal de Política Urbana – COMPUR³⁴, composta então exclusivamente por representantes do Poder Executivo que haviam sido indicados como titulares e/ou adjuntos de órgãos da administração direta e

³⁴ A sigla COMPUR foi utilizada em dois momentos distintos para designar duas instâncias diferentes de discussão. Neste primeiro momento, de elaboração da proposta no âmbito do Executivo, o termo foi utilizado para se referir à citada Comissão. Já no texto da proposta de Plano Diretor oriunda do Executivo, assim como da Lei 7.165/96 (que instituiu o Plano Diretor), o termo faz referência ao Conselho Municipal de Política Urbana, fórum de discussão criado por esta mesma Lei para tratar de questões referentes à temática urbana no Município, sobre o qual iremos discutir as mudanças que lhe foram imputadas durante o processo de elaboração e aprovação do Plano, no decorrer do capítulo. À título de redação, no presente trabalho estaremos nos referindo à Comissão como a COMPUR e ao Conselho como o COMPUR.

indireta relacionados à questão urbana³⁵. Tal comissão tinha como objetivo coordenar o processo de elaboração de uma proposta para o Plano Diretor, procurando eliminar ao máximo as possíveis arestas observadas entre os interesses dos diversos órgãos envolvidos, além de evitar que a proposta a ser então elaborada se apresentasse de uma forma fragmentada, com diagnósticos exclusivamente setoriais.

Com esta preocupação, procurava-se contornar o problema verificado na proposta elaborada durante o governo anterior (Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo), que teve como protagonista a Secretaria Municipal de Planejamento, mas contou com uma participação pouco expressiva da maioria dos órgãos municipais envolvidos com a temática urbana, com estes se limitando à produção de diagnósticos e relatórios parciais e sem uma conexão mais orgânica entre si.

Um primeiro problema para a operacionalização de uma proposta a ser concertada no âmbito do Executivo surge a partir da constituição da COMPUR, em função da decisão de, juntamente com o Plano Diretor, se formular uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS – que estivesse atrelada às diretrizes ali definidas.

A necessidade de se fazer uma LUOS que estivesse vinculada diretamente ao PD partiu da constatação de que sem uma normatização mais específica no que se refere à forma de ocupação do espaço urbano da cidade, que estivesse relacionada às diretrizes de caráter mais gerais a serem estabelecidas e a alguns dos instrumentos de política urbana que então se pensava em incluir na proposta de PD, correr-se-ia o risco de que tais instrumentos se transformassem em ‘letras mortas’, que não teriam nenhuma efetividade em relação à ordenação de tal ocupação. Isto certamente viria a ocorrer, uma vez que os agentes responsáveis por ações neste campo não

³⁵ Os órgãos que compunham esta Comissão eram as secretarias municipais de Planejamento – SMPL (coordenação), de Governo – SMGO, de Atividades Urbanas – SMAU, de Meio Ambiente – SMMA, de Cultura – SMC e de Indústria e Comércio – SMIC, além das superintendências de Limpeza Urbana – SLU e de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP (autarquias) e também da Companhia Urbanizadora de Belo

estariam legalmente impedidos de implementá-las em discordância com tais instrumentos, pois estariam ancorados na legislação municipal em vigor.

Uma outra razão para que estes projetos de Lei terem sido elaborados atrelados um ao outro e posteriormente encaminhados para uma análise conjugada pela Câmara baseia-se no fato de que, “na medida em que se aponta diretrizes gerais para a ocupação e uso e não as detalha, cria-se uma grande insegurança no mercado, pois as pessoas ficam sem saber no que aquilo vai resultar”. Dessa forma, procurava-se “permitir que o mercado tivesse uma compreensão global” (Tomáz da Mata Machado - 2ª Reunião Ordinária da Comissão Especial) do que poderia acontecer no que se refere à produção do espaço urbano no Município.

Esta decisão faz emergir um foco de resistência na burocracia municipal, especificamente do grupo de profissionais das áreas de engenharia e arquitetura, principalmente aqueles lotados na Secretaria Municipal de Atividades Urbanas – SMAU. Estes profissionais, encarregados da análise e licenciamento de processos referentes ao uso e ocupação do solo e do espaço urbano e detentores de grande poder de pressão, barganha e negociação no interior da administração municipal³⁶, entenderam que uma alteração de caráter muito radical na legislação em vigor, caso se processasse sem o acompanhamento de profissionais afeitos ao tema, poderia acarretar problemas de cunho urbanístico na ocupação do espaço urbano do Município, além de romper com uma rotina já estabelecida de procedimentos de trabalho.

Segundo a percepção de uma técnica da burocracia municipal, ocorreu

“uma certa resistência porque a equipe que veio para trabalhar o Plano Diretor era uma equipe nova, com idéias

Horizonte – URBEL e da Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS (empresas públicas).

³⁶ Não faz parte de nossos objetivos discutir aqui as razões deste poder ‘conquistado’ por engenheiros e arquitetos da PBH (e principalmente da SMAU), mas apenas indicar a sua ocorrência. Entretanto, se pudéssemos indicar alguns dos possíveis motivos que levaram a tal situação, poderiam ser apontados, enquanto hipóteses, o fato de serem os profissionais de nível superior com a carreira mais antiga da prefeitura, a existência de uma Associação profissional já consolidada, a importância atribuída às intervenções em infra-estrutura, o poder de arrecadação através das taxas sobre os serviços prestados (em especial o licenciamento e concessão de alvarás pela SMAU), entre outros.

novas. E talvez a equipe da Prefeitura, especialmente os técnicos mais antigos – eles não estavam acostumados com esse tipo de raciocínio – e, mais do que resistência, eles tinham muitas dúvidas em relação àquilo que estava sendo colocado de novo. (...) Não vejo uma resistência no sentido político, mas ao novo que estava acontecendo, a um novo processo também de trabalho, mas também a idéias novas, como por exemplo no caso da flexibilização total dos usos, e isso encontrava muita resistência do corpo técnico da Prefeitura” (entrevista com Jeanne Marie Freitas).

Tais profissionais temiam uma perda do controle sobre a ocupação do espaço urbano da cidade, por não compreenderem então, de que forma este instrumento poderia proporcionar os meios de se efetivar tal controle. Optou-se então por incorporar tal reivindicação, no sentido de que as questões relativas à legislação urbanística ficasse à cargo da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, onde tais profissionais teriam melhores condições de acompanhar os trabalhos.

Assim, procurando solucionar o problema com essa parte da burocracia municipal, foram formados também, além desta Comissão cujo caráter era eminentemente político como ressaltado acima, ainda no âmbito restrito ao Poder Executivo, dois grupos de trabalho de caráter técnico que objetivavam dar concretude às novas propostas de Plano Diretor e de Lei de Uso e Ocupação do solo que superasse os problemas que a adoção do modelo funcionalista da legislação até então em vigor, poderiam acarretar à efetivação dos princípios e dos objetivos desejados para o PD de Belo Horizonte³⁷. Os referidos grupos eram formados por representantes dos diversos órgãos vinculados à questão urbana, contando ainda com uma equipe técnica de apoio de caráter multidisciplinar.

O primeiro destes grupos então criados, o Grupo de Trabalho do Plano Diretor – GTPD³⁸, ficou sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento – SMPL, sendo encarregado da elaboração das diretrizes gerais

³⁷ Os debates sobre o planejamento urbano à época viam-se altamente influenciados (como vimos no capítulo anterior) pelo Movimento pela Reforma Urbana (responsável pela inclusão do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988), contendo elementos considerados progressistas e de caráter redistributivistas no trato da temática urbana, sendo que um dos pontos discutidos era que o zoneamento funcionalista, muito em voga até então, era visto como um potencializador de desigualdades no espaço urbano.

que iriam balizar a proposta a ser elaborada, além da coordenação de estudos referentes ao mercado imobiliário, a aspectos geotécnicos e pontos vinculados à questão ambiental, principalmente aqueles relacionados às áreas de interesse ambiental em função da cobertura vegetal existente.

Tais estudos visavam complementar a base de dados já erigida para a elaboração do Plano BH-2010, da qual alguns dos estudos realizados à época vieram a ser utilizados, em especial aqueles referentes ao sistema viário e propostas de intervenção neste campo, além de dados sobre aspectos relacionados à infra-estrutura urbana.

Sobre este aspecto, deve-se ressaltar que alguns dos agentes políticos envolvidos no processo, não hesitaram em reconhecer que, apesar das diferenças existentes entre as concepções, o acúmulo obtido com tais estudos foi crucial para que se conseguisse efetivar a construção da proposta que veio a ser aprovada pois, caso fosse necessário a realização de toda uma nova gama de estudos, dificilmente se ‘teria pernas’ para conseguir tal feito apenas nos quatro anos de mandato.

Segundo técnica da SMMA que participou do processo, este “era o grupo chave, o grupo que, inclusive, definia”, sendo que “os outros grupos tinham visões fragmentadas e discutiam questões parciais”, além do fato de estarem “distantes do processo decisório” (entrevista com Jeanne Marie Freitas).

Já o outro grupo, o Grupo de Trabalho de Legislação Urbanística – GTLU³⁹, coordenado pela SMAU, ficou responsável pelas alterações que se faziam necessárias dentro do novo modelo de zoneamento⁴⁰ que se procurava

³⁸ Além da SMPL, o GTPD contava com a participação da SMAU, SMIC, SMMA, BHTRANS, PRODABEL, SUDECAP, SLU, URBEL e também do Gabinete do Prefeito.

³⁹ Já o GTLU era composto, além da SMAU, por SMIC, SMMA, SMPL, BHTRANS E SUDECAP.

⁴⁰ Como vimos à página 13 (nota 1) deste trabalho, o zoneamento com o qual se procurava romper previa uma ocupação do solo urbano ordenada pelo tipo de uso (daí seu caráter funcionalista). No novo modelo proposto, o chamado macrozoneamento, seria admitido qualquer tipo de uso em qualquer área do município, desde que, dizendo de forma genérica, não produzisse incômodos de vizinhança. Para o estabelecimento das categorias de zoneamento eram levados em consideração fatores como a cobertura vegetal de determinadas área e, principalmente, a infra-estrutura urbana instalada, o que indicaria sua possibilidade de adensamento.

estabelecer, especialmente aquelas relacionados à questão da flexibilização dos usos do solo urbano do Município. Este segundo grupo de trabalho

“discutia mais as questões das atividades em si, como que seria o processo de licenciamento das atividades na cidade, um aspecto muito específico dentro do Plano Diretor. As grandes decisões de macrozoneamento, as grandes definições do destino das áreas da cidade, não estava nas mãos deste grupo” (Entrevista com Jeanne Marie Freitas).

As discussões processadas no âmbito destes dois grupos de trabalho resultaram em um diagnóstico bastante abrangente sobre o município de Belo Horizonte, que incluía, além dos pontos referentes ao ordenamento de sua ocupação no plano físico-territorial, questões relacionadas ao desenvolvimento econômico uma detalhada abordagem sobre o quadro natural no que tange aos seus aspectos geológicos, geo-morfológicos, hídricos e também (o que aqui nos interessa mais de perto) sobre aspectos relacionados à cobertura vegetal urbana e à existência, no interior da malha urbana, de áreas verdes públicas ou de interesse público em sua preservação ou proteção. Além deste diagnóstico, elaborou-se então uma minuta de Plano Diretor, assim como de uma nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação de Solo para o Município, cujos pontos relacionados à formação de áreas verdes públicas estaremos abordando na seção seguinte.

Durante esta fase, por ser restrita ao âmbito do Poder Executivo, os atores envolvidos limitaram-se quase que exclusivamente aos agentes políticos e às burocracias municipais, no que pese as diferenças setoriais na abordagem sobre a temática urbana observáveis entre os diversos órgãos envolvidos. Entretanto, já nesta fase do processo chegaram a ocorrer algumas reuniões com setores específicos da sociedade, em grupos pequenos e de forma isolada.

Segundo a então Diretora do Departamento de Planejamento e Coordenação da SMPL, “houve um prazo em que a Prefeitura ficou maturando as idéias internamente, mas nesse processo já tinha uma participação muito

grande de todas as Secretarias – eram grupos de trabalho realmente inter-setoriais, com a coordenação inclusive, às vezes de fora da própria Secretaria de Planejamento e havia um acompanhamento de órgãos como o IAB e o próprio SINDUSCON nesse processo de elaboração” (entrevista com Flávia Mourão). Esta posição é, de certa forma, compartilhada pela técnica da SMMA encarregada de representar esta Secretaria no GTLU, que sustenta que houve

“várias reuniões – que eu não participei de nenhuma, mas a gente sabia que elas aconteciam – que eram coordenadas pela Secretaria de Planejamento. Tiveram reuniões com o setor empresarial, com o setor popular; eram reuniões setoriais onde se apresentavam as propostas e as discutia, com algumas modificações sendo incorporadas no processo” (entrevista com Jeanne Marie Freitas).

Em relação aos agentes políticos estes se dividiam entre a coordenação política (à cargo da COMPUR) e a participação nos grupos de trabalho. Os grupos de trabalho eram encarregados da produção de documentos e propostas referentes ao PD, os quais eram discutidos e aprovados pela COMPUR. Criou-se então

“uma sinergia muito grande dentro da Prefeitura, pois tudo que estava acontecendo, sendo planejado nos diversos órgãos, vinha para essa comissão, como, por exemplo, o BH-BUS que estava sendo gestado pela BHTrans foi trazido para o GTPD e discutido com técnicos das diversas secretarias. Os planos que estavam sendo elaborados nos diversos órgãos passaram a ter uma referência na discussão do PD. Depois disso gerou alguns seminários internos à Prefeitura, aí já expandindo para um maior número de técnicos” (entrevista com Jupira Gomes de Mendonça).

Sobre a atuação da SMMA, o Secretário à época nos relatou que o PD e a LPUOS foram priorizados, em função de se entender que estes instrumentos de planejamento tinham uma influência na dimensão ambiental muito maior que ações pontuais e isoladas, pois permitiam “pensar o planejamento da cidade, redirecionar o crescimento da cidade por uma perspectiva ambiental” (entrevista com João Bosco Senra). Mais ainda, segundo relato de um de seus representantes no GTPD, a participação destes ficou direcionada principalmente à questão das áreas verdes, na identificação, mapeamento e

delimitação de áreas cujas características determinassem o interesse do Poder Público na sua preservação (entrevista com Márcio Batitucci).

No caso de surgirem propostas conflitantes entre diferentes órgãos do Poder Público, e especialmente nos pontos que pudessem comprometer os aspectos relacionados à dimensão ambiental, a discussão era processada no âmbito da COMPUR, sendo que o Secretário da SMMA, apesar de reconhecer uma proeminência da questão ambiental percebida na orientação destas, algumas vezes teve que abrir mão em favor de outros setores de atuação do Poder Público que, no tocante a alguns pontos específicos, eram vistos como mais relevantes pelos representantes da Comissão, como podemos perceber no relato a seguir:

“É claro que teve coisas que a gente gostaria que tivessem sido aprovadas e que não foram, como por exemplo, a permanência da canalização de córregos para a implantação de sistema viário. A Secretaria de Meio Ambiente tinha uma posição contrária, mas havia outras posições diferenciadas e a própria Comissão achava e julgava que devia fazer, ainda, em algumas áreas, vias. Bom, isto não era o Plano da SMMA; houve um acerto interno dentro da Prefeitura.” (entrevista com João Bosco Senra)

Sobre este ponto merece destaque a habilidade política do governo em envolver todos os órgãos cujo escopo de atuação fosse relacionado à questão urbana, no sentido de conferir algum grau de organicidade entre as diferentes demandas e em estabelecer instâncias colegiadas para a discussão e deliberação das questões a elas relacionadas, evitando disputa entre os diversos setores e procurando erigir uma proposta que fosse do governo e não de setores deste.

Já no que diz respeito à participação de setores da burocracia municipal no processo de elaboração das propostas, conseguimos identificar algumas posições distintas no que se refere ao grau de envolvimento e à real possibilidade deste acontecer.

Houve uma preocupação inicial, no sentido de procurar estabelecer uma participação, principalmente dos técnicos da SMAU e da SMMA, o que iria

garantir a legitimidade das propostas erigidas frente à máquina pública municipal. Neste sentido, ocorreu um trabalho de mobilização e de sensibilização de tais funcionários cujo resultado, na avaliação de Flávia Mourão, “foi muito rico, com participação, contribuição e revisão de conceitos” por tal segmento, sendo que a proposta da LPOUS foi efetivamente feita por ele. Sobre este ponto, um dos agentes políticos que atuavam enquanto representante da SMMA no GTPD, nos diz que à época, ao contrário do relato anterior, foi conseguida uma mobilização dos funcionários da Secretaria e, ainda que “minimamente”, as questões eram levadas à discussão com o corpo técnico do Departamento de Parques e Jardins (Márcio Batitucci).

Entretanto, no que se refere à escolha dos profissionais que iriam trabalhar nos grupos de trabalho, esta se deu, de acordo com técnica da SMMA envolvida, a partir de um interesse pessoal da mesma, manifestando ainda, existir um certo desinteresse da direção da Secretaria em “participar efetivamente do processo”. Assim, ainda segundo esta técnica, sua participação se deu de forma isolada, mais em cima de suas próprias posições e de seu conhecimento, “do que realmente a representação do pensamento da Secretaria, porque não tinha instância onde isto pudesse sequer ser discutido”. Ou seja, não havia retorno do que estava sendo discutido nos grupos de trabalho para o restante da equipe técnica, “não havia uma reflexão da Secretaria”, relata Jeanne Marie Freitas.

Dessa forma, podemos dizer que a participação da burocracia da SMMA no processo parece ter sido restrita àqueles funcionários de carreira que porventura estivessem ocupando algum cargo de confiança e a alguns poucos técnicos que vieram a trabalhar nos estudos realizados pelos grupos de trabalho, não obstante alguma tentativa mais isolada de discussão sobre algum ponto específico com um grupo mais ampliado destes profissionais. De qualquer forma, não aconteceu um movimento sistematizado de discussão que processasse esta participação de uma maneira mais ampliada.

2.1.2- Elementos relacionados à formação de áreas verdes públicas

Nesta seção estaremos abordando os elementos identificados nas minutas de Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo elaboradas pelo Executivo, que direta ou indiretamente pudessem ter influência na formação de novas áreas verdes públicas, sendo que no primeiro destes instrumentos propostos nos deteremos sobre os pontos relacionados às diretrizes gerais ali estabelecidas e nos instrumentos de política urbana previstos, enquanto que no segundo estaremos enfocando os aspectos relacionados à nova proposta de zoneamento desejado.

É importante destacar a importância atribuída às questões ambientais no processo de elaboração das propostas, tendo sido diversas vezes reiterado em documento distribuído para discussão no Seminário Interno da PBH realizado em fevereiro de 1994 (o qual continha os princípios norteadores a serem levados em consideração na construção da proposta), a necessidade de “proteger áreas e edificações de interesse ambiental, histórico e cultural”, “promover maior conforto e qualidade do espaço urbano”, “definir as zonas de preservação”, entre outros (PBH, 1994).

a) nos princípios gerais da proposta

Na minuta apresentada como resultado dos trabalhos realizados pelo GTPD e pelo GTLU, as diretrizes que permeariam a proposta estavam reunidas em seu Título I – Dos Princípios Fundamentais, e compreendiam seus objetivos e uma conceituação sobre as funções sociais da cidade e da propriedade, assim como indicações para que estas se cumprissem. Nesta parte da proposta de PD, as referências às áreas verdes públicas (ponto que estaremos aqui abordando) aparecem de uma forma bastante genérica, sendo que é possível indicá-las a partir de um enfoque que busque relacionar os componentes acima citados.

Nesta perspectiva, podemos identificar no Artigo 2º da minuta apresentada, elementos que indicam como princípios de tal instrumento a garantia das “funções sociais da cidade e da propriedade”, “o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do solo urbano”, além de “assegurar a todos o direito à cidade” (PBH, 1995-a: 3). Associando a tais princípios o conceito do que então se pensava como o que viria a compreender as funções sociais da cidade, que enquadrariam, entre outros, “o direito de todo cidadão de acesso a (...) infra-estrutura e equipamentos urbanos, preservação do patrimônio cultural e do meio ambiente” (PBH, 1995-a: 4, grifo meu), assim como o condicionamento das funções sociais da propriedade às da cidade e também os objetivos de “controlar a ocupação e o uso do solo no Município, para racionalizar a utilização da infra-estrutura urbana, proteger áreas e edificações de interesse ambiental, histórico e cultural e promover maior conforto e qualidade do espaço da cidade” e “promover a descentralização das atividades urbanas, disseminando bens, serviços e infra-estrutura no território urbano” (PBH, 1995-a: 3), pode-se inferir a existência de uma propensão em relação a uma oferta de equipamentos destinados à utilização pública com características voltadas para a preservação de seus elementos naturais, ainda que não necessariamente orientadas apenas por tais critérios.

Dessa maneira, podemos dizer que, ainda que de forma pouco explícita, já se encontravam enunciados como componentes a serem observados no planejamento do desenvolvimento e expansão urbana do Município, elementos que se relacionavam à possibilidade de produção de novas áreas verdes públicas distribuídas pela cidade.

Já nas Diretrizes de Intervenção Pública na Estrutura Urbana referentes à Proteção Ambiental, encontramos algumas orientações mais concretas a serem seguidas pelo Poder Público relacionadas à questão das áreas verdes públicas, especialmente no que diz respeito à produção de novos espaços deste tipo, mas também de preservação das já existentes. Em primeiro lugar, vemos que este deveria nortear suas ações de intervenção de forma a “assegurar espaços apropriados para a implantação de áreas verdes” e também

“elaborar plano específico para bota-fora no Município, prevendo-se sua destinação futura, preferencialmente como áreas verdes” (Art. 61, II e XII).

A observação de tais diretrizes estaria garantindo a formação de tais espaços nas áreas passíveis de ações do Poder Público. Além disso, indicava a necessidade de se garantir um controle público mais efetivo, de forma a conferir uma adequada manutenção e preservação às áreas verdes existentes (implantadas), daquelas a serem ainda criadas e também daquelas que porventura já tenham sido legalmente criadas mas ainda não haviam sido implantadas.

b) no zoneamento

Dentro da proposta apresentada, uma das inovações mais importantes em relação à legislação urbanística em vigência até então em Belo Horizonte⁴¹, foi um novo modelo de zoneamento que rompia com o anterior, no sentido de não atrelar os possíveis usos às zonas estabelecidas, mas, ao contrário, permitir uma flexibilização dos usos pelo território do Município. A questão central neste novo modelo – denominado de *macrozoneamento* – é que as zonas, ou macrozonas, seriam estabelecidas “segundo os potenciais de adensamento” (definidos de acordo com a disponibilidade de infra-estrutura urbana disponível e da acessibilidade propiciada pelo sistema viário existente) e “as demandas de preservação e proteção ambiental ou paisagística” (PBH, 1995-a: 5, Art. 8º).

Podemos perceber uma preocupação com a dimensão ambiental no macrozoneamento proposto, na medida que as características físicas (hídricas, geológicas e de cobertura vegetal) de uma determinada área mostrar-se-iam fundamentais na definição do zoneamento a ela atribuído, sendo então estabelecidos dois tipos de zonas relacionadas especificamente à preservação e proteção ambiental, a Zona de Preservação Ambiental e Paisagística – ZPAM (subdividida em duas categorias) e a Zona de Proteção Ambiental –

⁴¹ LUOS de 1976 (com as alterações promovidas em 1985), marcada pelo caráter funcionalista acima referido.

ZPA⁴², estando elas submetidas a critérios restritivos de ocupação e uso, com diferenciações para cada uma de suas categorias.

No caso da ZPAM-1, que na proposta consistia nas áreas “destinadas à preservação e recuperação de ecossistemas naturais do Município, incluindo as unidades de conservação de uso indireto, as Áreas de Preservação Permanente e as áreas de mata”, seriam vedados parcelamento e ocupação, sendo permitidas, entretanto, edificações de apoio em unidades de conservação, cujo uso deveria ser estabelecido em um Plano de Manejo específico. Já a ZPAM-2, na qual também não seria permitido o parcelamento, constituía-se de áreas de “interesse para a preservação ambiental ou paisagística” cuja ocupação deveria se sujeitar a “diretrizes e parâmetros urbanísticos específicos de ocupação e uso”, os quais deveriam ser aprovados pelo COMAM e pelo CDPCM. Em relação à ZPA, as restrições se limitavam à ocupação, que deveria ser de baixa densidade e que permitisse uma maior permeabilidade do solo, para efeitos de proteção ambiental.

Os aspectos referentes à questão ambiental verificados no macrozoneamento então proposto, não continham elementos que pudessem contribuir, de uma forma direta, com a produção de áreas verdes voltadas para o uso público no Município. Entretanto, a importância destes reside no fato de que as restrições de uso e ocupação indicados, garantiriam, por assim dizer, uma maior “integridade ambiental” de algumas áreas da cidade, aí incluídos praças e parques já criados e também as unidades de conservação, e mesmo algumas propriedades particulares de maior abrangência que se veriam sujeitas aos instrumentos de política urbana previstos, o que acabaria por transferir áreas ao patrimônio público quando do parcelamento, no caso específico das ZPA’s.

c) nos instrumentos de política urbana previstos

⁴² Geralmente, preservação refere-se à manutenção de um patrimônio natural existente em uma determinada área, não sendo permitida a sua descaracterização, enquanto proteção relaciona-se à manutenção de algumas condições ambientalmente relevantes que porventura sejam verificadas em uma área.

Já os instrumentos de política urbana previstos na versão resultante das discussões realizadas nos grupos de trabalho, procuravam dar concretude às diretrizes gerais desejadas, com atenção especial dada à dimensão ambiental no tocante à forma de uso e ocupação do solo e do espaço urbano. Dentre tais instrumentos, aquele que, se utilizado de uma maneira isolada, guardava uma relação positiva mais direta com a possibilidade de produção de novas áreas verdes públicas era a *transferência do direito de construir*, mas também, ainda que não diretamente, o *parcelamento e edificação compulsórios*, o *consórcio imobiliário* e, de certa forma, as *operações urbanas*, mesmo com estas últimas demonstrando algumas ambiguidades, como veremos à frente. Além destes, as *Áreas de Diretrizes Especiais – ADE's* destinadas à reurbanização (ADE-6) também poderiam ser utilizadas com tal intuito.

i) a *Transferência do Direito de Construir*

Este instrumento de política urbana consiste, de acordo com o proposto na minuta ora analisada em seu Artigo 32, no direito que o proprietário de algumas categorias de imóveis urbanos poderia adquirir para “exercer, em outro local, ou alienar o potencial de construção previsto (...) e ainda não exercido nos referidos imóveis” (PBH, 1995-a: 14).

Apesar da aplicação deste instrumento ser, neste estágio do processo, previsto preferencialmente para imóveis cujas características indicariam uma necessidade de sua preservação enquanto patrimônio histórico-cultural, alguns pontos previstos na minuta abriam a possibilidade de que sua utilização fosse direcionada para produção de novas áreas verdes públicas no Município, senão vejamos no artigo e respectivos parágrafos que se seguem:

“Art. 35 – Nas áreas onde há a ocorrência de cobertura vegetal de interesse, o Executivo Municipal poderá conceder a transferência do direito de construir em áreas ou lotes contíguos, de um mesmo proprietário, cuja parte do mesmo seja considerada de preservação ambiental.

§ 1º A transferência, no caso, poderá ser total e se dará mediante a incorporação ao patrimônio público, das partes do terreno ou lotes considerados de interesse de preservação, podendo a outra parte receber todo o potencial transferido.

§ 2º Neste caso, a escritura de doação do terreno ao Poder Público conterá as cláusulas da transferência e será o documento válido para o proprietário exercer seus direitos.” (PBH, 1995-a: 15-6).

Como podemos perceber, tal instrumento se constitui então, em um poderoso meio de incorporação imobiliária aos próprios públicos e, sendo o motivo da aplicação do mesmo as características ambientais da área em questão, a mesma só poderia vir a ser destinada a um tipo de uso que se mostrasse compatível com tais características. Além disso, o mesmo dispositivo dava garantias ao proprietário, no sentido da utilização dos ganhos que poderiam ser auferidos com a utilização construtiva do terreno, nas áreas lindeiras à parte considerada de interesse de preservação, e mesmo com uma possível sobrevalorização dos lotes remanescentes em função de um potencial aumento da qualidade de vida da região.

ii) o *Parcelamento e Edificação Compulsórios*

Este instrumento estabelecia que terrenos situados em ZAP ou ZEIS-2, não utilizados ou sub-utilizados, deveriam se adequar ao seu potencial construtivo, desde que houvesse a disponibilidade de infra-estrutura urbana ou a viabilidade de sua implantação, como forma de, inclusive, garantir a função social de tais propriedades urbanas. No caso deste instrumento, apenas a parte que diz respeito a parcelamentos demonstrava uma relação com a possibilidade de formação de novas áreas verdes públicas, uma vez que se direcionava a glebas mais extensas e a terrenos indivisos, enquanto que a parte referente à edificação dirigia-se a lotes já parcelados.

A potencialidade demonstrada pelo parcelamento compulsório em relação às áreas verdes públicas advém de dois pontos. Em primeiro lugar, esta aparece em decorrência da legislação federal então em vigor que regulamentava os processos de parcelamento de solo urbano – Lei 6.766/79 – a qual determinava que no caso de loteamentos, 35% da área a ser parcelada deveria ser transferida ao Poder Público local para efeitos de implantação de sistema viário e equipamentos públicos, aí incluídas áreas verdes, além de

escolas e postos de saúde ou similares. Além disso, a proposta de LPOUS reafirmava tal dispositivo, estabelecendo ainda que a transferência desta natureza poderia chegar a 40% do terreno a ser parcelado e sublinhando que no mínimo 15% da área total deveria ser “destinado a áreas institucionais, compreendendo as áreas verdes, de uso público e para a implantação de equipamentos comunitários”, sendo que ficaria a cargo do Executivo a escolha de 50% das áreas a serem doadas.

No tocante à questão ambiental e às áreas verdes, a proposta estabelecia ainda que não seriam aceitas no cálculo do percentual a ser doado, “salvo em caso de justificado interesse público”, terrenos em áreas ‘*non ædificandi*’ e não parceláveis⁴³ e que não seriam “computadas como áreas verdes as áreas remanescentes e de canteiro central ao longo das vias, nem áreas verdes situadas no interior dos quarteirões” (PBH, 1995-b, Art. 10, §§ 3º, 4º e 5º).

Em segundo lugar tal potencialidade aparece a partir da possibilidade de se efetuar uma desapropriação mediante o pagamento com títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos, conforme previsto no Art. 182 da Constituição Federal. A aplicação de tal dispositivo, mesmo ao abrir a possibilidade para que o Poder Público pudesse efetuar desapropriações com custos reduzidos (apesar de contar com a resistência dos proprietários, uma vez que os títulos a serem usados eram considerados como “moedas podres” pelo setor imobiliário), mostrava-se, de toda forma remota⁴⁴. Isto porque tal instrumento só poderia vir a ocorrer no caso do proprietário de uma determinada área descumprir os prazos estipulados para se efetuar o parcelamento (de até dois anos) e, caso este não viesse a se concretizar, decorresse um prazo suplementar (de mais cinco anos), no qual seria imputado ao proprietário a incidência do IPTU progressivo no tempo, conforme previsto nos artigos 87 a 94 da minuta do projeto de LPOUS, para só então iniciar o processo de desapropriação.

⁴³ O Art. 5º da proposta de LPUOS estabelecia o impedimento do parcelamento em terrenos que possuíssem características geológicas e/ou geo-morfológicas desfavoráveis, cobertura vegetal significativa, que se situassem em ZPAM's, entre outros.

Além disso, não existia a garantia de que parte da área a ser transferida para o poder público – tanto no caso do parcelamento chegar a ser realizado, quanto no caso de se utilizar do instituto da desapropriação com títulos da dívida pública – viesse a ser revertida para a implantação de áreas verdes públicas, uma vez que, no primeiro caso, tal possibilidade estaria se confrontando com outras demandas que são historicamente consideradas como de primeira necessidade e altamente deficitárias em áreas urbanas (educação e saúde).

Já no segundo caso, se o Poder Público se decidisse pela realização do parcelamento, verificar-se-ia a mesma concorrência entre recursos escassos do caso anterior, enquanto que se o Poder Público optasse pelo não parcelamento (pois nada o obrigava, de imediato a tal procedimento) a possibilidade de implantação de áreas verdes públicas ficaria praticamente diluída, uma vez que estaria formada a possibilidade de que se passasse para uma arena ainda mais abrangente de disputa por recursos escassos, com a incorporação de demandas de outros setores de equipamentos urbanos aos já citados acima.

iii) o *Consórcio Imobiliário*

Este instrumento previa o estabelecimento de uma parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada para a realização de parcelamentos em ZEIS-2 e consistia em uma forma de minimizar os efeitos do *parcelamento e edificação compulsórios* para os proprietários de imóveis situados na categoria de zoneamento acima (voltada para a implantação de programas habitacionais de cunho social), quando estes não dispusessem de condições para realizá-los.

⁴⁴ É interessante frisar que a Prefeitura de Porto Alegre utiliza um mecanismo similar (solo criado) para realizar desapropriações e, longe de serem considerados ‘moedas podres’, tais títulos ganham grande legitimidade entre os diversos atores envolvidos com a questão urbana, uma vez que são transformadas em títulos imobiliários.

Nesse caso, suas implicações em relação à formação de novas áreas verdes públicas seriam as mesmas existentes em relação ao instituto anterior e, além destas, este instrumento, por também prever a possibilidade de urbanização de áreas públicas pela iniciativa privada, com o pagamento das obras efetuadas através da dação de área urbanizada (PBH, 1995-b, Art. 111 e seu § 1º), indica também uma possibilidade em relação à efetiva implantação de tais equipamentos, uma vez que o custo a ser despendido, por não necessitar ser realizado pela via financeira, poderia ser mais facilmente operacionalizado, não obstante as ressalvas acima levantadas.

iv) a *Operação Urbana*

Também denominada à época de Projeto Urbanístico Especial, consistiria em um “conjunto integrado de intervenções realizadas em período determinado, pelo Poder Público Municipal, em parceria com a iniciativa privada ou outras instâncias de governo” (PBH, 1995-a: 17, grifo meu).

Segundo a proposta, cada operação urbana deveria ser definida através de lei específica, sendo que nesta seria necessário especificar o perímetro sobre o qual tal instrumento incidiria, o prazo de sua vigência, além de estar respondendo ao objetivo principal de viabilizar alguns projetos “em áreas especiais (...) em locais estratégicos do Município” através de uma ampla gama de ações a serem implementadas em conjunto (no mínimo duas delas), sendo que as mais afeitas à questão da produção de novas áreas verdes públicas seriam aquelas referentes ao “tratamento urbanístico de áreas públicas”, “implantação de equipamentos públicos”, “proteção ambiental”, “reurbanização” e até mesmo “implantação de programa habitacional de interesse social” (idem).

Outro ponto que se mostra favorável à formação de novas áreas verdes públicas no instituto da operação urbana como previsto na proposta então formulada, é a possibilidade de se utilizar do recurso da transferência do direito de construir para os imóveis situados na(s) área(s) por esta(s) compreendida(s), conforme disposto no Artigo 33, IV da Minuta do PD e no Art. 106 da Minuta da LPOUS.

Deve-se notar que, apesar da operação urbana abrir possibilidades de se efetivar, através da aplicação dos elementos descritos acima, a institucionalização de novas áreas verdes públicas, ela em nenhum momento dá garantias de que isto realmente venha a ocorrer, e isto se deve basicamente

a dois motivos. O primeiro deles refere-se às ações previstas de serem objeto de uma operação urbana pois, não obstante o vínculo que algumas delas mantêm com a referida questão, como vimos acima, outras tantas não guardam qualquer relação positiva, podendo mesmo se mostrar prejudicial a ela, como por exemplo a “abertura de vias ou melhorias no sistema viário”, a “modificação de parâmetros construtivos, de posturas, de uso e ocupação do solo”, a “regularização de edificações ou terrenos” e o “fomento de atividades econômicas”.

O segundo motivo se dá pelo fato de que cada operação urbana necessita de uma Lei específica para estabelecer o tipo de ação para a qual ela estará direcionada, qual a amplitude de sua intervenção e quais as condições que irão norteá-la. Em relação às ações motivadoras da mesma (que deveria atender o mínimo de duas entre as opções acima elencadas), podem ocorrer três situações: i) as duas serem relacionadas de uma maneira positiva à formação de áreas verdes públicas, ii) apenas uma delas estar relacionada positivamente a tal questão e iii) nenhuma das duas relacionarem-se positivamente a ela.

Assim, podem vir a ocorrer tanto situações que se apresentem como extremamente favoráveis, como outras que demonstram um potencial solapamento de intenções orientadas por parâmetros ambientais para alguma área passível de intervenção. Já no que diz respeito às condições que irão reger a execução de uma determinada operação urbana, estas poderão apresentar amplas variações, pois, apesar da iniciativa do Projeto de Lei ser exclusiva do Poder Executivo (o que não o exime de já neste momento apresentar grandes diferenças entre dois governos distintos), este estará sendo submetido à apreciação da Câmara Municipal que pode promover profundas modificações no mesmo (seja em relação parâmetros urbanísticos a serem observados, seja em relação ao zoneamento a ser estabelecido e mesmo em relação às formas de contrapartidas ao Poder Público, quando previstas), as quais demonstrariam, a princípio, a correlação conjuntural de forças políticas do Município.

Nessa proposta inicial, esta forma de se efetuar uma intervenção em uma área previamente delimitada, dota o gestor público de uma maior flexibilidade para a efetivação de algumas ações consideradas estratégicas pelo governo que então for o detentor do poder, frente a determinadas características de uso e ocupação anteriormente previstas para a área em questão. Por outro lado, o fato de que o estabelecimento de ações que podem ter um grande impacto na conformação do espaço urbano do Município seja balizado por regras tão genéricas (como por exemplo, intervenções “em locais estratégicos do Município”), pode se abrir espaço para que projetos de cunho particularistas (como poderia acontecer nos casos previstos de “modificação nos parâmetros construtivos, de posturas e de uso e ocupação do solo” e

“regularização de edificações ou terrenos”) e/ou que atendam às demandas e aspirações de uma clientela específica (“fomento de atividades econômicas”) possam vir a ser efetivados com a utilização de tal instrumento⁴⁵.

v) a *Área de Diretrizes Especiais para Reurbanização – ADE-6*

Apesar de não serem definidas enquanto instrumentos de política urbana (provavelmente em virtude de se relacionarem a áreas específicas do Município e não abrangerem o seu território como um todo), as Áreas de Diretrizes Especiais – ADE’s – constituíam-se, na minuta ora analisada, de áreas cujas características específicas demandavam o estabelecimento de parâmetros urbanísticos diferenciados dos definidos pelo macrozoneamento e preponderantes em relação aos mesmos.

A proposta então erigida as divididas em sete grandes categoria, sendo que dentre as então estabelecidas, as que demonstravam uma relação mais próxima com a questão da produção de novas áreas verdes no espaço urbano do Município seriam as ADE-6, ou seja, aquelas que “para melhoria das condições urbanas, exigem intervenções urbanísticas tais como (...) implantação de áreas e equipamentos de uso público” (PBH, 1995-a, Art. 17, VI), no que inova em relação à disposição sobre este tema expressa na Lei Orgânica do Município. Assim como na maioria dos instrumentos indicados acima, também neste caso, mostra-se possível, mas não garantido a produção de novas áreas verdes públicas.

Entretanto, este instrumento demonstrava uma maior possibilidade de se efetivarem ações neste sentido, uma vez que as áreas, assim como os parâmetros da intervenção a ser ali realizada, já seriam definidas no corpo da Lei (Art. 18), e não seriam remetidas a regulamentações posteriores, indicando uma menor probabilidade de incertezas, a não ser no caso de os projetos e planos urbanísticos referentes à tal ação virem a ser executados

⁴⁵ Dessa forma, a Operação Urbana, conquanto um instrumento de política urbana idealizado para dotar o poder público de uma maior agilidade na própria produção do espaço urbano, torna-se ponto vulnerável ao surgimento de inúmeros “efeitos perversos” ou não esperados.

através do instituto da Operação Urbana (como previsto no Art. 20), para o que se aplicariam os pontos discutidos acima.

vi) a *Concessão do Direito de Criar Solo*

Também denominado *Solo Criado* ou *Outorga Onerosa do Direito de Construir*, este instrumento consiste na obrigação do construtor em ter que pagar para poder construir acima do Coeficiente de Aproveitamento definido para a macrozona onde se situa determinado lote ou terreno, sendo que, na versão enunciada na Minuta, aparece ainda de uma forma genérica, especificando apenas o quanto de solo poderia ser criado em cada categoria do zoneamento onde fosse permitido a sua utilização (esta seria permitida nas ZAP's e na ZC), sem estabelecer, por exemplo, os valores e as contrapartidas que seriam utilizados nas transações, o que ficava à cargo da proposta de LPOUS.

Na versão apresentada, o Solo Criado não guardava qualquer relação com a produção de áreas verdes públicas no Município, mas relacionava-se mais próxima e favoravelmente com a questão da Habitação, uma vez que então se estipulava como destino dos recursos provenientes da utilização de tal instrumento (os quais poderiam ser na forma de moeda corrente, terreno e/ou edificação dentro do Município), o Fundo Municipal de Habitação.

2.1.3- Os mecanismos de gestão urbana propostos

Em relação à gestão da política urbana do Município, a proposta apresentava, já em seus 'Princípios Fundamentais', a idéia de que a estruturação desta e de um sistema municipal de planejamento "democrático, descentralizado e integrado" fosse um dos objetivos do Plano Diretor a ser implementado.

No âmbito do Executivo, a coordenação das ações a serem implementadas em decorrência da aprovação de tal proposta do Plano Diretor ficaria à cargo de uma Comissão Municipal de Política Urbana – COMPUR –

cuja composição seria restrita àqueles órgãos vinculados à questão urbana. Tal Comissão teria como atribuições o acompanhamento da implementação das diretrizes do PD tanto nas ações da iniciativa privada quanto do Poder Público, articular as ações deste último no que diz respeito à intervenção na estrutura urbana do Município e opinar sobre seus planos e programas, além de avaliar impactos e promover estudos, levantamentos e análises necessários à atualização do PD.

Como instância de participação da sociedade organizada para a avaliação sobre “a condução e os impactos da implementação do Plano Diretor”, e também para a proposição de alterações em suas diretrizes, seria realizada em intervalos bienais a Conferência Municipal de Política Urbana, da qual poderiam participar “todas as entidades interessadas na gestão urbana do Município” (PBH, 1995-a, Art. 93 e §). Na Conferência, eleger-se-iam os representantes do Conselho Municipal de Política Urbana, cuja composição seria paritária entre o Executivo, a Câmara Municipal, o setor técnico, o setor popular e o setor empresarial, com quatro representantes para cada um, para um mandato que duraria até a próxima Conferência.

As atribuições do Conselho seriam, além de acompanhar as diretrizes estabelecidas na Conferência, “monitorar a implementação do PD e a aplicação da LPOUS, propondo modificações nos seus instrumentos” e também “analisar e deliberar sobre os casos omissos na legislação urbanística municipal” (idem, Art. 95 e incisos, grifos meus). Note-se que a última atribuição mencionada acabava por conferir um poder relativamente ampliado ao Conselho, uma vez que algumas decisões ali tomadas não necessitariam de se submeterem a uma análise do Legislativo e se constituiriam em deliberações complementares à legislação existente. Voltaremos a este ponto mais adiante neste trabalho.

Além das instâncias de participação com uma abrangência macro, ou seja, aquelas voltadas para o conjunto da cidade acima descritas, na proposta então apresentada também foram indicadas outras, fossem elas de abrangência espacial, fossem de âmbito setorial, mas que apresentavam-se, na maioria das

vezes, de forma bastante genérica e sem definição precisa da composição de tais fóruns, das atribuições a eles inerentes e tampouco sobre o seu caráter (se consultivo ou deliberativo). Dessa forma, em relação àquelas de corte espacial, propunha-se que na elaboração e revisão dos Planos Regionais e Locais de estruturação urbana – então definidos como um dos instrumentos de implementação do PD – fosse “garantida a participação da população local”, sem em nenhum momento se referir às formas como tal participação viria a se processar.

Já no que se refere às instâncias de corte setorial, e em especial ao tema das áreas verdes, que aqui estamos procurando abordar de uma maneira mais próxima, a indicação sobre alguma forma de gestão compartilhada daquelas já existentes, ou daquelas a serem implantadas, resume-se (enquanto componente das diretrizes de intervenção pública na estrutura urbana) à indicação de que, para cada parque público, deveria se previsto “um Conselho Consultivo constituído de representantes da população local, Administração Municipal e comunidade técnica envolvida”. (PBH, 1995-a, Art. 61,VI).

Além das instâncias acima, se previa para as Operações Urbanas, “um Comitê de Gestão, designado pelo Prefeito”, do qual participariam representantes dos agentes envolvidos” (Arts. 41 do PD e 108 da LPUOS). Aqui deve-se atentar para o fato de que, mesmo com a possibilidade de tal ação vir a influenciar uma determinada comunidade, não era prevista a participação de seus representantes.

2.2- O Fórum da Cidade: primeira instância participativa

Em virtude da grande resistência observada quando da tentativa de aprovar um Plano Diretor para BH pela gestão anterior, o Executivo optou por colocar a proposta então elaborada no âmbito do Poder Executivo para uma apreciação preliminar pelos diversos setores interessados na questão do planejamento urbano da cidade. Outro ponto que reforçava a necessidade de realização de um momento inicial de negociação com um caráter público,

residia no fato das minutas elaboradas conterem alguns dos elementos que se constituíram em pontos nevrálgicos durante o processo parlamentar que acabou por rejeitar a proposta anterior, como os instrumentos de política urbana referentes à outorga onerosa do direito de construir ou solo criado e o IPTU progressivo no tempo.

A realização de uma discussão, na qual o Executivo se dispunha a negociar previamente em um fórum público uma proposta de intervenção na produção do espaço urbano de Belo Horizonte permitiria que se chegasse a um grau mínimo de consenso com alguns atores que desenvolveram uma grande pressão durante a tentativa anterior de aprovação de tal instrumento. Isto visava alcançar uma condição na qual, caso continuassem a existir pontos sobre os quais persistissem, mesmo depois de promovida tal discussão, posições divergentes entre tais atores, não se inviabilizasse a sua aprovação, buscando se chegar a um acordo mínimo sobre alguns pontos mais polêmicos.

Além de promover esta instância de participação, o Executivo, ainda com o intuito de dirimir resistências ao Projeto de Lei a ser apresentado à Câmara, convocou, conforme relato do vereador que durante a tramitação nesta casa viria a ocupar a relatoria da Comissão Extraordinária então criada para tratar do PD e da LPOUS, uma reunião com todos os vereadores (não obstante a participação de alguns no Fórum, ainda que de maneira incipiente, como veremos à frente) para explicar os pilares conceituais das proposta e os objetivos que se propunha alcançar, e também verificar alguma possível sugestão por parte desses. Como não foram encaminhadas sugestões dentro de um prazo de aproximadamente dez dias, com os vereadores preferindo tratar da matéria quando esta já houvesse sido enviada à Câmara, o Executivo deu as propostas como concluídas, enviando-as ao Legislativo.

2.2.1- Estrutura, atores envolvidos e processo participativo

A ampliação da discussão sobre o PD para o âmbito externo da Prefeitura se deu de uma maneira gradativa. Antecedendo um pouco a convocação do Fórum da Cidade propriamente dito, iniciou-se a realização de

reuniões, “que contaram com ampla convocação” (entrevista com Jupira Gomes de Mendonça), nas diferentes Administrações Regionais da cidade, com o intuito de difundir e discutir as questões de caráter macro, as questões conceituais que estariam permeando as discussões acerca do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, mas sem entrar no nível de detalhes dos instrumentos e parâmetros a serem utilizados, entre outros.

Após a conclusão de uma proposta preliminar da Prefeitura,

“foi aberto um processo de discussão, quando foi feito um fórum de apresentação e foi institucionalizado um grupo aberto à população para a discussão de todos os pontos do projeto do PD e do projeto da LPOUS. Então, neste grupo de discussão tinha a participação do IAB, do SINDUSCON, do setor popular, da Câmara. A composição do grupo de discussão foi que deu origem à composição do atual COMPUR” (entrevista com Flávia Mourão)

Nesta comissão, onde se processou uma discussão detalhada sobre os projetos, foi firmado um compromisso entre os presentes de que naquilo onde não chegasse a um consenso, seria explicitado quando do envio dos projetos à Câmara. Ainda segundo Flávia Mourão conseguiu-se, nesta comissão,

“fechar um projeto quase que com unanimidade, pois a gente preferia gastar mais tempo fazendo a discussão antes do que jogar a discussão para dentro da Câmara. Houve realmente muita negociação, principalmente com os representantes do setor imobiliário e a Prefeitura preferiu ceder antes do que ter de ceder dentro da Câmara” (entrevista com Flávia Mourão)

O Fórum da Cidade constituiu-se de uma série de palestras enfocando a temática urbana, além de nele serem apresentados o diagnóstico elaborado e as propostas iniciais para discussão. Nesta etapa do processo foi criada uma comissão, a Comissão da Cidade que praticamente constituiu-se no embrião do futuro Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, a qual contava com a representação de entidades técnicas (IAB, CREA e universidades), do empresariado, do setor popular (fundamentalmente aqueles representantes de movimentos de moradores e associações de bairros) e também do setor religioso.

Nesta Comissão, tanto a proposta do PD, como a da LPOUS, foram debatidas “quase que artigo por artigo, durante dez meses de discussão, inicialmente quinzenal, passando depois para semanal”, sendo que a participação de cada setor era bem diferenciada. “O setor imobiliário foi o mais organizado, porque estava em jogo os interesses desse grupo. Eles não fugiram da discussão e eram sempre os mais bem representados” (entrevista com Márcio Batitucci).

Sobre a participação dos diferentes atores envolvidos nesta etapa do processo, Jupira Mendonça nos relata que

“O setor empresarial participava de uma maneira muito sistemática, inclusive promovendo reuniões entre eles; a participação dos técnicos se dava de uma forma mais individualizada, embora ela seja representativa de determinados segmentos, mas claramente não respaldava discussões mais ampliadas em categorias ou grupos; e a representação popular era a mais frágil de todas, mas eles percebiam, no processo, quem se identificava com seus interesses” (entrevista com Jupira Gomes de Mendonça).

A avaliação em relação a estes últimos era de que votavam “meio à reboque, mas não era um voto bobo, pois percebiam quem defendia interesses que se aproximavam dos deles” (Jupira). As exceções ficaram à cargo das comunidades de alguns bairros que conseguiram, através de uma grande mobilização, salvaguardar alguns interesses mais específicos, como é o caso do Mangabeiras, Cidade Jardim e da criação da ADE de Santa Tereza.

Ainda sobre a participação dos setores populares durante esta fase do processo, esta se deu preponderantemente através daqueles ligados à questão da moradia, que militavam junto à URBEL e ao Conselho Municipal de Habitação. A participação deste setor aconteceu de forma tímida, inclusive, segundo avaliação da Diretora do Departamento de Planejamento e Coordenação da SMPL, em função de o PD e a LPOUS terem ficado centrados em conceitos muito técnicos, sendo que o trabalho “de tradução e decodificação destes ficou acanhado”. Já em

relação às entidades ambientalistas não foi notado uma participação mais significativa em tal processo, com o papel de defesa ambiental ficando à cargo, muitas vezes dos atores governamentais, dos técnicos da burocracia municipal e também do IAB, representante do setor técnico.

Por outro lado, a participação de entidades ambientalistas foi quase nula, como nos mostra o trecho a seguir:

“Não me lembro de haver uma representatividade tão bem organizada com relação às entidades ambientalistas. Acho que, inclusive, elas deixaram muito a desejar nesse processo. O setor popular, com as limitações que tem, participou muito mais – à reboque do Orçamento Participativo – do que, por exemplo, as entidades ambientalistas, que tinham um nível de organização muito maior” (entrevista com Márcio Batitucci).

Em relação ao envolvimento dos técnicos da burocracia municipal, este se dava mais por parte dos pertencentes à SMAU e à SMMA, uma vez que estes eram os órgãos que lidavam diretamente com os processos de licenciamento e os funcionários tinham algum interesse em acompanhar possíveis mudanças relacionadas ao cotidiano de seu trabalho. Mesmo assim, parece ter ocorrido de forma semelhante ao verificado durante a elaboração das propostas no âmbito do Poder Executivo, quando a participação se dava por parte de funcionários em cargos de confiança. Uma técnica que representava a SMMA no GTLU, relata que a participação dela no Fórum restringiu-se a uma palestra, e nada além. Isto pode ter ocorrido em virtude do Fórum, após um período inicial de debates, ter deslocado a discussão para a Comissão da Cidade, que, por já envolver setores da sociedade, e inclusive representantes do setor técnico, pode ter prescindido de uma participação direta da burocracia técnica do Executivo municipal, por entender ser uma instância de ajustes políticos.

Sobre a participação da Câmara Municipal durante o período de discussão que antecedeu ao processo parlamentar, avalia-se que ela foi

“pequena, com relação específica à presença de vereadores, mas grande, porque eles puseram os assessores técnicos da Câmara para participar. Na verdade, a idéia era que haveria assento na Comissão da Cidade para os vereadores. Eles não tinham muita clareza do papel deles ali e até um certo conflito mesmo, aquela coisa assim: ‘o que eu estou fazendo aqui, se o lugar para se discutir isso é lá na Câmara?’ E era um momento que eles ainda estavam muito inseguros com relação à participação popular, pois era uma participação que tirava, de certa maneira, poder, ou competia num determinado momento, com o papel que eles desempenhavam” (entrevista com Jeanne Marie Freitas).

Antes mesmo de se iniciar tal discussão, foi realizada na Câmara Municipal uma Reunião Especial para a apresentação da proposta a ser discutida com a sociedade sendo ressaltado pelo Prefeito, na ocasião, que o material ora apresentado não se tratava de

“um projeto pronto, e sim, um ante-projeto”, tendo o mesmo convidado os parlamentares “para serem seus parceiros no debate com as organizações da sociedade civil e com outros setores representativos da sociedade belo-horizontina” (Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1994).

No início do processo, os vereadores empreenderam uma participação inconstante e, a partir de um determinado momento, eles enviaram os assessores técnicos para o acompanhamento do processo. A participação dos assessores técnicos do Legislativo propiciou, posteriormente, já durante o processo parlamentar, uma relação proveitosa entre estes profissionais e aqueles da burocracia do Executivo no que se refere a ajustes que deveriam ser efetuados nas propostas, no sentido de adequá-las à linguagem legislativa.

Podemos dizer então, que o Fórum da Cidade promoveu, inclusive com a criação da Comissão da Cidade, um espaço pluralista de mediação entre as diversas forças políticas do Município, mas que, como tal, veio a padecer de uma relação privilegiada do Estado com alguns setores específicos da sociedade, relação esta que passava pelo reconhecimento da posição ocupada por empresários do setor imobiliário como os principais agentes da produção do espaço urbano.

2.2.2- Alterações promovidas em relação às áreas verdes públicas

Após a realização do Fórum da Cidade, o Executivo retoma o trabalho de conformação das propostas de PD e de LPOUS, no sentido de tentar incorporar as posições ali manifestadas sem, no entanto desconfigurar as intenções presentes na Minuta original. No entanto, podemos notar que diversos pontos presentes originalmente na proposta do Executivo vieram a sofrer profundas modificações ou mesmo serem suprimidos nesta etapa.

a) nos princípios gerais da proposta

Os projetos de leis formatados após a realização do Fórum da Cidade⁴⁶ e enviados à Câmara apresentavam em seus Princípios Fundamentais, algumas alterações nos aspectos relacionados mais genericamente à questão ambiental e, mais especificamente, às áreas verdes públicas. Em primeiro lugar, verificamos que na parte referente à conceituação do PD, se por um lado especificou-se (em relação à Minuta) o tipo de propriedade cuja função social deveria ser garantida – a “propriedade imobiliária urbana” (aproximando-a dos aspectos relacionados à produção do espaço urbano), por outro, os pontos referentes ao uso do solo urbano de uma maneira ecologicamente equilibrada e justo do ponto de vista social, além daquele que procurava assegurar a todos o direito à cidade, deixaram de constar enquanto princípios do PD para comporem os parâmetros que deveriam orientar o ordenamento do solo, o que se configura em um retrocesso em relação à proposta original.

Outra alteração promovida estreitamente relacionada à anterior, foi no que se refere aos conceitos de função social da cidade e da propriedade, sendo suprimida a definição do que se compreendia como funções sociais da cidade, com esta passando a ser vista como uma série de parâmetros que deveriam balizar o ordenamento do solo urbano para que tais funções viessem a se cumprir. Além disso, a função social da propriedade deixa de estar atrelada à da cidade (uma vez que não existe mais uma definição precisa desta) devendo atender, para o seu cumprimento, os “critérios de ordenamento territorial” e

⁴⁶ O Projeto de Lei que tratava do Plano Diretor recebeu na Câmara o número 314/95, enquanto aquele que versava sobre a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, o número 315/95.

as “diretrizes de desenvolvimento urbano” contidas no Projeto de Lei 314/95, ficando dessa forma, desobrigada de atender, de uma maneira simultânea, aos requisitos básicos constantes da Minuta (Art. 6º incisos I a IV).

Entretanto, apesar de prescindir de uma definição mais específica sobre a função social da cidade, o PL 314/95 trazia em seus objetivos que o uso e ocupação do solo deveria se adequar à função social da propriedade, de forma a “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (Art 3º, I). Além deste, outros objetivos do PL 314/95 mais relacionados à questão ambiental, eram aqueles que apregoavam que o PD deveria “melhorar a qualidade de vida urbana, garantindo o bem-estar dos habitantes da cidade” e “preservar, proteger e recuperar o meio ambiente e o patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico municipais”.

A questão que se coloca é se a presença de uma definição, (mesmo que necessitasse ser melhor precisada) a respeito das funções sociais da cidade que continha elementos relacionados diretamente à questão ambiental, estaria conferindo uma maior garantia de concretização dos pontos ali prescritos, do que a transposição de tais elementos para outras partes do texto, de forma diluída, seja como objetivos do PD, seja como os parâmetros a serem observados no ordenamento do solo urbano.

Já no que se refere às Diretrizes de Intervenção Pública na Estrutura Urbana referentes à Proteção Ambiental (Art. 21), as modificações verificadas imputam uma maior fragilidade à implantação de áreas verdes públicas na cidade, uma vez que não se deve procurar “assegurar espaços apropriados” para tal como constava na Minuta, mas apenas “delimitar” estes locais.

b) no zoneamento

Em relação ao zoneamento, foram mantidos os critérios de diferenciação entre as macrozonas (potenciais de adensamento e demandas de preservação e proteção ambientais ou paisagísticas), mas foram promovidas alterações naquelas relacionadas à questão ambiental.

Assim, a ZPAM ficou restrita a apenas uma categoria, praticamente equivalente à ZPAM-1 que constava da Minuta, sendo acrescida de um dispositivo que explicitava que nas áreas integrantes deste tipo de zoneamento, seria “vedada a ocupação do solo” (PL 314/95, Art. 36). Outra modificação efetuada foi a retirada das “unidades de conservação de uso indireto” (Minuta) de tal categoria. Além disso, as áreas que viriam a integrar esta categoria deveriam ser “declaradas pelo poder Público” como sendo de preservação permanente ou de mata (PL 314/95, Art. 36). Já a categoria de ZPAM-2 veio a ser suprimida, muito provavelmente em função da restrição ao seu parcelamento.

No que diz respeito à categoria ZPA, esta veio a ser substituída pela categoria ZP – Zona de Proteção – (retirando de sua denominação o aspecto ambiental) sendo subdivida em ZP-1 e ZP-2. Podemos dizer que as ZPA’s incorporaram algumas das características da antiga ZPAM-2, sendo que a ZP-1 mostrou-se mais direcionada à proteção paisagística do entorno de áreas verdes (sejam estas parques ou áreas de preservação permanente), mas, ao contrário da ZPAM-2, estaria susceptível ao parcelamento, enquanto a ZP-2 seria identificada com a “áreas parceladas de proteção ambiental e preservação histórica, cultural, arqueológica e paisagística, ou áreas não parceladas onde existam condições topográficas e geológicas desfavoráveis” (Art. 37, I e II).

c) nos instrumentos de política urbana previstos

Os projetos de Lei enviados à Câmara Municipal após as discussões realizadas durante o Fórum da Cidade tiveram algumas de suas principais alterações naquilo que se refere aos instrumentos de política urbana. Nesta seção estaremos procedendo à descrição das mudanças verificadas em tais instrumentos, em especial no que diz respeito àqueles elementos relacionados à produção de novas áreas verdes públicas no espaço urbano do Município.

i) a Transferência do Direito de Construir

As mudanças incutidas neste instrumento de política urbana provocaram uma diminuição considerável na potencialidade de transferência de imóveis ao patrimônio público e também, conseqüentemente, da possibilidade de produção de novas áreas verdes públicas no Município. Isto veio a ocorrer em virtude da supressão do Art. 35 da Minuta (e seus respectivos parágrafos), os quais tratavam da transferência do direito de construir nas áreas onde existisse uma cobertura vegetal de interesse de preservação ambiental. Dessa forma, a abrangência da aplicação deste instrumento foi limitada, ficando dirigido quase que exclusivamente à proteção do patrimônio histórico-cultural.

ii) o *Parcelamento e Edificação Compulsórios*

Em relação a este instrumento, e também no que se refere ao *IPTU Progressivo* e à *Desapropriação* (antes presentes apenas na Minuta da LPUOS), a versão apresentada à Câmara Municipal manteve praticamente as mesmas possibilidades de transferência de terrenos para o patrimônio público (mesmo com a possibilidade de vir a ser transferido um percentual de até 40% no caso de loteamentos) e também, conseqüentemente, as relacionadas à produção de áreas verdes públicas, não obstante os limites apontados anteriormente, chegando mesmo a promover um aumento de tal possibilidade, na medida em que exclui da tipologia de imóveis não passíveis à sua incidência aqueles não contíguos a áreas urbanizadas e aqueles situadas em ADE's. No caso da aplicação de tais instrumentos a áreas que não apresentassem continuidade com outra(s) urbanizada(s), isto poderia favorecer a adoção de uma perspectiva de uma destinação ambiental para os terrenos que viessem a ser transferidos para o patrimônio público, em virtude de uma maior integridade ambiental de tais áreas.

Entretanto, se a possibilidade de uma desapropriação se mostrava remota na Minuta, no Projeto de Lei está dificuldade veio a ser potencializada, uma vez que promoveu-se a uma dilatação dos prazos para a aplicação do IPTU progressivo, além de remeter a aplicabilidade de ambos

aos “termos da legislação específica”, ou seja, a uma regulamentação posterior. Mais ainda, a própria definição das áreas situadas nas categorias de zoneamento nas quais seria passível a utilização do parcelamento e edificação compulsórios, deveria ser estabelecida em legislação específica, o que iria contribuir ainda mais para postergar o uso de tais instrumentos.

iii) o *Consórcio Imobiliário*

Denominado no PL 314/95 como *Convênio Urbanístico de Interesse Social*, as modificações produzidas em relação à forma prevista na Minuta referem-se ao montante a ser repassado ao proprietário no caso de áreas de propriedade privada, tornando-se, neste momento, mais favorável ao Poder Público, uma vez que estaria sendo repassado ao proprietário um valor em imóveis urbanizados no local, menor do que o valor original da gleba, não incluída uma possível valorização dos lotes em decorrência da implantação de infra-estrutura urbana.

Apesar do inegável caráter benéfico de tal configuração deste instituto, especialmente no que tange à produção de moradias de interesse social, as alterações promovidas não produziram efeitos no que diz respeito à formação de áreas verdes públicas.

iv) a *Operação Urbana*

As modificações processadas neste instrumento recaíram, principalmente, sobre os motivos pelos quais poderia estar se propondo sua implementação. Por um lado, os aspectos positivos das alterações propostas ficam por conta da exclusão dos tipos de intervenção que poderiam abrir espaço para que projetos de cunho particularistas e/ou clientelistas pudessem vir a ser efetivados. Além disso, com a retirada de tais motivações de realização de uma Operação Urbana, eliminou-se a maioria dos pontos que poderiam vir a ser prejudiciais à formação de novas áreas verdes públicas através da sua utilização, minimizando tal possibilidade.

Por outro lado, ao contrário do previsto na Minuta inicial, a proposta levada à apreciação do Legislativo não previa o mínimo de duas motivações para o estabelecimento de uma Operação Urbana, abrindo assim, a possibilidade de que esta fosse utilizada exclusivamente para ações que pudessem ser danosas à questão ambiental (tendo em vista a questão da produção de novas áreas verdes, por exemplo) do Município, como fica claro nos pontos relativos à “abertura de vias ou melhorias no sistema viário”, não obstante os limites já anunciados anteriormente.

v) a *ADE para Reurbanização – ADE-5*

Nas ADE’s destinadas a reurbanização, que passaram a ser denominadas como ADE-5 no PL 314/95, as alterações incutidas em relação à Minuta anteriormente discutida pouco, ou nada, interferem no parco potencial que tal instituto poderia demonstrar em relação à produção de novas áreas verdes públicas no espaço urbano da cidade, pois dele apenas foi retirado o possível rol de ações ao qual se destinaria, mantendo-se a exigência de intervenções de cunho urbanístico.

vi) o *Solo Criado*

A principal alteração proposta em relação à concessão onerosa do direito de construir, além da restrição de sua utilização apenas nas ZAP’s, e em especial no que se refere à possibilidade de criação de novas áreas verdes públicas no Município, foi que no PL 314/95, os recursos oriundos da aplicação de tal instrumento poderiam vir a ser aplicados não somente no Fundo Municipal de Habitação, mas também em um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, o qual deveria ser criado mediante uma lei específica, caso tal proposta fosse aprovada. Aqui também não se identificava uma relação direta com a produção de áreas verdes públicas, a qual ficaria condicionada à forma que viesse a ser dada ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, caso este viesse a prever, por exemplo, ações como desapropriações para a implantação de áreas verdes públicas ou similares.

2.2.3- Os mecanismos de gestão urbana propostos

No que concerne à gestão da política urbana, uma primeira modificação verificada, encontra-se na própria conceituação do PD e, apesar de aparentemente não ter uma relação direta com tal questão, pode trazer algumas restrições que impliquem em uma desqualificação da participação popular, além de minimizar o caráter político de tal instrumento de planejamento. O ponto ao qual estamos nos referindo é a designação do PD como “instrumento técnico-legal básico de planejamento da política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município” (CMBH, 1995/96, Art. 1º, grifo meu). A atribuição de um caráter técnico ao PD confere uma preponderância a este aspecto dentro do instrumento, podendo ofuscar seu caráter político, ao, por exemplo, descartar determinadas demandas em função de uma possível ‘inviabilidade técnica’.

Feita esta ressalva, deve-se atentar que, apesar dos pontos relativos à COMPUR (competência, atribuições) permanecerem praticamente os mesmos, com ela mantendo a coordenação das ações referentes ao PD, houve, nas questões relacionadas à participação da população no processo de gestão das políticas urbanas, avanços consideráveis, com o detalhamento de algumas instâncias através das quais esta se processaria e também com a indicação de outras. Assim, as principais formas de participação da população seriam a “Conferência Municipal de Política Urbana”, o “Conselho Municipal de Política Urbana”, os “comitês de acompanhamento”, as “audiência públicas” e a “representação em comissões administrativas”.

A abrangência da participação poderia se dar “em âmbito municipal, nas questões de interesse geral da cidade, e de âmbito regional e local, nas questões de interesse localizado” (CMBH, 1995/96, Art. 80, § 2º) e, além do recorte espacial, a proposta previa que para a “implementação de programas urbanísticos de políticas setoriais”, seriam criados “mecanismos que permitam a real e efetiva participação dos agentes envolvidos em todas as fases do processo, desde a elaboração até a implantação e a gestão dos projetos a serem desenvolvidos” (CMBH, 1995/96, Art. 81).

Em relação à Conferência Municipal de Política Urbana, além de ser acrescido aos seus objetivos já anteriormente enunciados a proposição de um “cronograma de investimentos prioritários em obras estruturantes” (CMBH, 1995/96, Art. 83, III), propõe-se então uma alteração em sua periodicidade (que passaria a acontecer de quatro anos no primeiro ano do mandato dos governos eleitos), e também indicações sobre a sua convocação, de forma a tornar o seu alcance público mais abrangente.

Outra modificação é que na versão apresentada à apreciação da Câmara, o Conselho Municipal de Política Urbana não mais seria eleito na Conferência, sendo que os representantes de cada um dos setores que o comporiam deveriam ser escolhidos pelas entidades daquele setor que iriam representar (“Art. 85 ... § 4º- As entidades de cada setor elegerão seus representantes.”).

No tocante às suas atribuições, além de ser destacado o seu papel consultivo, a principal alteração refere-se à sua competência de encaminhamento sobre os casos omissos na legislação urbanística, pois, se na Minuta apresentada anteriormente tal instância possuía poder deliberativo sobre estes casos, no PL o seu papel veio a se restringir a um caráter opinativo. Não obstante tal restrição, abria-se a possibilidade de que não apenas os conselheiros eleitos estabelecessem o teor dos debates, uma vez que poderia acontecer a inclusão em pauta para discussão no Conselho, de assunto relacionado às suas atribuições que viesse a ser proposto por qualquer cidadão, desde que tal solicitação fosse “expressa e acompanhada de justificativa” (idem, § 9º).

Em relação às instâncias participativas de caráter espacial, seria garantida a participação da comunidade local nas comissões administrativas de avaliação e licenciamento e nos comitês de acompanhamento da implementação de instrumentos de política urbana, através de “um representante das associações comunitárias de bairro ou de conjunto de bairros diretamente interessados” (Art. 87, grifo meu). Além disso, para

empreendimentos de impacto urbanístico, previa-se a realização de audiências públicas para sua discussão, além da participação de um representante conforme descrito acima, em uma Comissão de Licenciamento de Empreendimentos de Impacto a ser constituída pelo Prefeito. Ainda dentro das instâncias de caráter espacial, foram detalhados alguns pontos relativos à participação da população nos Planos Regionais, especialmente no que se refere à necessidade destes serem aprovados em audiências públicas.

Já sobre as Operações urbanas, estipulou-se que o “comitê de acompanhamento” (e não mais de gestão como na Minuta anteriormente analisada) teria uma representação paritária entre Poder Executivo, setor empresarial e comunidade local, enquanto que em relação aos parques públicos não houve nenhuma novidade sobre as formas de gestão referentes a tais espaços.

3- O PROCESSO LEGISLATIVO 1995-1996

No presente capítulo estaremos analisando o processo parlamentar que resultou na aprovação e instituição dos instrumentos legais referentes ao Plano Diretor de Belo Horizonte e à nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Dessa forma, estaremos abrangendo o período que se inicia com o envio dos projetos de Lei para a apreciação do Legislativo Municipal e se estende até a sanção dos mesmos pelo Executivo.

Estaremos verificando as modificações implementadas nos projetos de Lei números 314/95 e 315/95 e aquelas efetuadas em suas respectivas proposições de Lei posteriormente enviadas à sanção pelo Prefeito (através de vetos), em relação aos pontos abordados no capítulo anterior. Procederemos também à análise dos canais instituídos pelo Legislativo para se processar a participação de diferentes segmentos da sociedade, assim como outras formas de participação e/ou pressão usadas por cada um de tais segmentos.

Após o primeiro momento de participação promovido através do Fórum da Cidade, as propostas daí oriundas, após passarem por um novo ajuste no âmbito da Comissão da Cidade e também através de algumas reuniões com setores específicos foram então encaminhadas à apreciação do Poder Legislativo. Devemos salientar que o Fórum, apesar de contar com a participação de diferentes setores da sociedade, foi uma instância de caráter administrativo para processar uma consulta à população, não tendo portanto, competência deliberativa sobre as matérias ali tratadas, as quais deveriam ser, de acordo com os preceitos constitucionais vigentes, necessariamente objetos de apreciação parlamentar.

Nas mensagens encaminhadas pelo Prefeito ao Legislativo, são reafirmadas algumas das intenções contidas nas propostas originais, ressaltando as “valiosas contribuições” oriundas da realização do Fórum da Cidade e de seu processamento pela Comissão da Cidade, as quais “resultaram em importantes alterações na proposta inicial do Executivo” (Mensagem 019

de 22/06/95), como pudemos constatar no capítulo anterior, nos pontos que se referem à formação de novas áreas verdes públicas presentes nos princípios gerais da proposta, no zoneamento, nos instrumentos de política urbana e nos mecanismos de gestão ali contidos.

Dessa forma, dentro das estratégias indicadas para se garantir a função social da cidade, aquela referente à ocupação justa e racional do solo urbano do Município revela que a expansão urbana deve nortear as possibilidades de adensamento pela necessidade de preservação de áreas verdes (dentre outras questões ambientais). Outra estratégia relacionada é aquela que indica a necessidade de proteção e valorização do patrimônio cultural do Município e das referências locais, “em especial os conjuntos de valor histórico, artístico e ambiental” (idem). Além dessas, no que diz respeito ao parcelamento do solo urbano, a normatização proposta buscava conferir um cuidado maior em relação “aos impactos do parcelamento sobre o ambiente natural e urbano” (Mensagem 020 de 22/06/95).

3.1- O trabalho na Comissão Extraordinária

Para que os trabalhos de discussão dos projetos de Lei referentes ao Plano Diretor e ao Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo tivessem uma tramitação mais ágil (apesar da complexidade técnico-política das questões tratadas), foi solicitado a instalação de uma Comissão Especial da Câmara Municipal, a qual teria entre suas atribuições, apreciar simultaneamente os dois projetos de Lei, evitando assim que cada um deles fosse obrigado a tramitar separadamente pelas comissões permanentes da Câmara⁴⁷. Neste sentido, esta Comissão foi composta tendo como membros um representante de cada uma das comissões permanentes, um representante da mesa diretora e os três membros efetivos da Comissão de Meio Ambiente, Política Urbana, Rural e Habitação, por ser aquela mais afeita ao tema.

⁴⁷ Caso cada um dos projetos viesse a ser analisado separadamente, estes deveriam ser alvo de deliberações de até 7 (sete) das Comissões Permanentes da Câmara, o que acarretaria uma tramitação muito extensa, em termos regimentais, especialmente para o projeto relativo ao Plano Diretor, por este tratar de uma ampla variedade de temas pertinentes à prestação de serviços públicos municipais.

A Comissão Especial (consubstanciada na Resolução 2.002/95) foi dividida em três ‘sub-comissões’ temáticas: I- de Desenvolvimento Urbano; II- de Ordenamento Territorial e Gestão Urbana; e III- Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. As duas primeiras tratavam do Plano Diretor⁴⁸ e a última da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Cada uma delas contava com um relator parcial que seria o responsável pela análise e incorporação ou não de emendas apresentadas (partissem estas de vereadores ou de propostas oriundas de audiências públicas), cujos relatórios deveriam ser submetidos ao relator-geral para análise e proposição de novas “emendas e subemendas”, devendo este, por fim, submeter o seu parecer à deliberação da Comissão.

Além de ser a instância responsável pela tramitação conjunta e simultânea dos projetos de Lei do PD e da LPUOS, a Comissão Especial também seria a responsável pela realização de audiências públicas de consulta à população, sendo que estas poderiam ser convocadas para a discussão de assuntos específicos, quando então seriam coordenadas pelo relator parcial relacionado ao tema, conforme previsto na Resolução 2.002/95.

Entretanto, já na sua primeira reunião ordinária decidiu-se por alterar o seu caráter de Especial para Extraordinária, “para fugir do rito da Comissão Especial já definida pelo Regimento Interno” da própria Câmara⁴⁹ (Vereador João Paulo - 1ª Reunião Ordinária da Comissão Especial), segundo a vontade da maioria dos vereadores.

⁴⁸ A primeira delas ficou responsável pelos princípios fundamentais do Plano, seus objetivos estratégicos do desenvolvimento urbano, e pelas diretrizes econômicas, de intervenção pública na estrutura urbana, de políticas sociais e legislação tributária, enquanto a segunda ficou com a atribuição de tratar os pontos relacionados ao macrozoneamento, aos instrumentos de política urbana e de gestão do Plano, respectivamente

⁴⁹ Segundo o Regimento Interno em seu Art. 56, as Comissões Especiais poderiam ser instaladas para a apreciação de “projetos de emenda à Lei Orgânica”, “veto a proposição de Lei” e para “estudar matéria não consubstanciada em proposição, desde que não seja de competência de comissão permanente”, o que não se adequava à matéria em discussão. Optou-se então pela utilização de um recurso não previsto no Regimento, através da aprovação em Plenário, para se processar a apreciação de ambos os projetos de Lei concomitantemente.

Na ocasião foram também discutidas, além da questão relativa ao caráter da Comissão, outras alterações na Resolução que instituiu a mesma, especialmente nos pontos relacionados à sua dinâmica de funcionamento, como número de reuniões ordinárias semanais a serem realizadas, prazos para apresentação de emendas e dos relatórios temáticos e geral, desligamento dos membros em função de faltas, a quem caberia a definição sobre a substituição dos mesmos e também, o que nos interessa mais de perto, de que forma se daria a participação da sociedade durante o processo de apreciação dos projetos de Lei, o que estaremos abordando de forma pormenorizada na subseção seguinte.

Devemos ressaltar que a formação de tal Comissão teve que superar alguns obstáculos, principalmente no que se relacionava a questões político-partidárias e também à representação de interesses de grupos específicos. No que se refere ao primeiro ponto, devemos indicar a composição da Câmara Municipal, cuja maioria dos vereadores pertenciam a partidos que faziam oposição ao governo da Frente BH Popular encabeçada pelo PT, além do fato de a maior bancada da oposição ser a do PSDB, como podemos verificar no Quadro 1, na página seguinte.

Lembremos que este partido protagonizou a tentativa de aprovação de uma proposta de Plano Diretor (o BH-2010) durante a administração anterior, o que foi inviabilizado, dentre outros fatores, pela atuação da bancada do PT (ver Cap. 1, p. 48). Além disso, alguns de seus parlamentares à época eram identificados como representantes dos interesses de um setor da sociedade que a princípio se mostrava resistente às mudanças contidas nas propostas de PD e de LPUOS, o setor imobiliário e da construção civil que, ademais, contava também com outros vereadores que se encontravam dispersos em outros partidos de oposição, para fazer valer seus interesses.

À época do início da tramitação dos projetos de Lei na Câmara, faltando cerca de um ano e meio para o término do governo da Frente BH Popular, havia um entendimento por parte do Executivo que era extremamente importante que a aprovação do PD viesse a ocorrer durante tal período. Isto

porque nada garantiria que governos posteriores abraçassem uma proposta baseada nas mesmas concepções daquela ora analisada, ou mesmo que se dispusessem a empreender esforços no sentido de construção de uma proposta sobre tal matéria, não obstante os preceitos contidos na Constituição Federal. Além disso, pesava também o *timing* político, com a possível capitalização que a aprovação de tal instrumento poderia conferir aos seus proponentes e defensores.

Quadro 1: Câmara Municipal de Belo Horizonte
Composição Partidária – Legislatura 1993/96

PARTIDO	NÚMERO DE VEREADORES		POSIÇÃO FRENTE AO GOVERNO
	Eleição	1996	
PT	6	8	Situação
PSDB	5	6	Oposição
PL	4	4	Oposição
PMDB	3	2	Oposição
PDC	3	-	Oposição moderada
PSD	3	2	Oposição
PTB	3	3	Oposição
PDT	2	2	Oposição moderada
PFL	2	2	Oposição
PT do B	2	-	Oposição
PTR	2	-	Oposição
PDS	1	-	Oposição
PSC	1	1	Oposição
PP*			Oposição
PPR**			Oposição
PPB***		1	Oposição
PMN		2	Oposição
PPS		1	Oposição
PST		1	Oposição
PRONA		1	Oposição
PTN		1	Oposição

Fonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte

*O PP surgiu da fusão do PST com o PTR

**O PPR surgiu da fusão do PDC com o PDS

***O PPB surgiu da fusão do PP com o PPR

Fez-se necessário um amplo trabalho de articulação por parte das bancadas que apoiavam o Executivo para que os partidos de oposição indicassem seus representantes para a Comissão, de modo a não onerar o processo de tramitação das propostas analisadas.

Das três relatorias das sub-comissões temáticas, apenas uma ficou a cargo de um partido da base de apoio do governo, enquanto as demais foram confiadas a vereadores da oposição. Aquela cuja relatoria ficou à cargo de um vereador governista (Virgílio Guimarães - PT), a do Desenvolvimento Urbano, tratava, como vimos acima, das partes do Plano Diretor relacionadas à sua base conceitual, além de dispor sobre as diretrizes de intervenções públicas setoriais.

A relatoria da sub-comissão responsável pelos elementos do PD referentes à normatização das ações do setor privado, da relação destas com a produção do espaço urbano, assim como daqueles pontos relacionados aos mecanismos de gestão urbana propostos, a de Ordenamento Territorial e Gestão Urbana, foi entregue ao vereador Otimar Bicalho (PTB), representante de setores da construção civil, sendo ele próprio um empresário do ramo.

A última das 'sub-comissões' temáticas, a de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, sob a responsabilidade do vereador Sávio Souza Cruz do PL (identificado com setores ligados à construção civil, mas também com algumas preocupações de ordem ambiental, pelo menos nas questões relacionadas ao saneamento), era encarregada de processar as questões relativas à aplicação das diretrizes contidas no PD, devendo tomar o cuidado de não produzir contradições entre estas e as normas a serem erigidas para comporem a Lei específica.

Já a relatoria-geral da Comissão, a qual teria a atribuição de dar a forma final às propostas a serem analisadas e votadas em plenário, ficou à cargo do vereador José Lincoln Magalhães, liderança do PSDB na legislatura anterior e ferrenho opositor do governo da Frente BH Popular. Apesar de aparentemente se constituir em um entrave à tramitação das propostas, a

escolha deste vereador foi de extrema importância para a condução do processo.

Isto se deu porque o projeto de Lei enviado pelo Executivo incorporou boa parte dos diagnósticos que embasaram a proposta de Plano Diretor formulada pelo governo do PSDB durante o mandato anterior, apesar da grande diferença entre as concepções, principalmente no que diz respeito à parte que tratava das obras relacionadas à estruturação do sistema viário. Dessa forma, foi possível o estabelecimento, por parte deste vereador, de uma identidade com as propostas então discutidas, a partir do momento que reconhecia nestas o trabalho realizado pelo seu partido, quando este esteve à frente do governo.

Outra preocupação existente por parte do Executivo era assegurar que a concepção do Plano não viesse a ser modificada durante sua tramitação na Câmara, principalmente no que se refere ao macrozoneamento, uma vez que se procurava evitar que esta continuasse sendo um balcão de negócios no que se refere à produção do espaço urbano, dificultando o estabelecimento de um processo ordenado.

Contudo, mesmo com a entrega da relatoria geral e de sub-relatorias a vereadores opositoristas, o risco de que isto viesse a acontecer mostrou-se relativamente baixo, em função da sub-comissão à cargo de um vereador da base de sustentação do governo, conter as principais questões relacionadas à concepção do Plano e que deveriam ser preservadas a qualquer custo. Como era o sub-relator que determinava a incorporação ou não de determinada emenda, não seria, a princípio, difícil de manter aqueles pontos cuja permanência seria vital para que se atingisse os objetivos previstos.

Além disso, no que diz respeito diretamente ao macrozoneamento, este foi “dividido” entre as outras duas sub-relatorias, com sua base conceitual e suas tipologias ficando à cargo daquela responsável pelo Ordenamento Territorial, enquanto que os pontos que versavam sobre sua aplicabilidade ficaram para serem tratados pela que iria dispor sobre o Parcelamento, Uso e

Ocupação do Solo. Dessa forma, se tornava difícil uma perfeita coordenação entre os dois sub-relatores, caso estes procurassem produzir alterações significativas (ainda mais se levarmos em conta os interesses específicos de cada um, sejam estes relacionados a ganhos a serem auferidos pelos grupos representados ou relacionados à própria carreira política), e o outro sub-relator (governista) encarregado das concepções gerais do Plano, sem que se comprometesse a unidade das propostas.

Isto fica claro já no parecer do relator geral em primeiro turno para os PL's 314 e 315/95, datado de 1º de março de 1996, quando este diz não crer

“que tenha sido por acaso que a divisão infeliz proposta pela Administração Municipal tenha sido elaborada. Ao contrário, vejo nela uma insofismável estratégia para tornar este Parlamento refém de um complexo de projetos polêmicos, difíceis e longos, tese que se consolida quando lembramos que eles somente chegaram a esta Casa em meados do ano passado – extremamente próximo, portanto, do início do calendário eleitoral.

Considerando a ligação umbilical entre os dois projetos, qualquer alteração em um implicaria a necessidade de alterar também o outro, compatibilizando os dois textos. Tarefa complicada essa, ainda mais se considerarmos também a gravidade real de tempo para a tramitação de ambos.” (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995/96: 822)

Podemos dizer então que a Comissão serviu não apenas como um instrumento para agilizar a tramitação das propostas, mas também, e talvez com um maior grau de importância para a efetivação das mesmas, como um meio que colaborou para diminuir a intensidade de algumas das resistências das oposições em promover a aprovação do Plano, através do comprometimento de algumas de suas lideranças de destaque com relevantes posições institucionais do processo.

3.1.1- Processo participativo e atores envolvidos

Passaremos então à análise do processo de participação da sociedade durante a tramitação dos projetos no Poder Legislativo, discorrendo, num primeiro momento sobre a forma das instâncias nas quais esta iria se

processar para, em um segundo momento, estarmos identificando os posicionamentos e estratégias dos diferentes setores e/ou segmentos envolvidos.

A discussão a respeito da forma como iria se viabilizar a participação da sociedade durante o processo legislativo, dá-se já na 1ª Reunião Ordinária da Comissão Especial, através da apresentação de alternativas que viriam a se constituir nas instâncias participativas a serem utilizadas.

No decorrer da reunião foi proposto pela vereadora Neusa Santos (PT), num primeiro momento, a realização de três tipos de eventos, sendo que tal processo iniciar-se-ia com um seminário no sentido de criar um “leque de referências” sobre experiências de outras capitais de Estados brasileiros e mesmo cidades de outros países já dotadas de planos diretores. Posteriormente, seriam realizadas reuniões com os diversos segmentos da sociedade para auscultar as opiniões sobre as propostas analisadas e, por fim, uma discussão com a Prefeitura, no sentido de se processar ajustes nestas.

Ao fim das discussões sobre tal assunto, ficou decidido que o processo de participação da sociedade durante a tramitação dos projetos de Lei 314/95 e 315/95 se faria através de Audiências Públicas internas divididas em função da temática abordada e também de Audiências Públicas externas à Câmara, a serem estabelecidas segundo critério da própria Comissão, tendo sido realizadas cinco destas e dezesseis das primeiras⁵⁰.

Segundo a Resolução 2.005/95, as Audiências Públicas internas e externas a serem estabelecidas à juízo da Comissão Extraordinária para a discussão dos referidos projetos, poderiam ser “instaladas com qualquer número” de participantes. As primeiras deveriam realizar-se no prazo de oitenta dias, ficando este condicionado ao recebimento pela Câmara, 15 dias antes do seu término, dos mapas que comporiam os anexos do PD na escala de

⁵⁰ Dentre as Audiências Públicas internas destacamos, em relação aos pontos a serem abordados, aquelas referentes ao Planejamento urbano, Macrozoneamento e ADE, Política Ambiental e Cultural, Instrumentos de Política Urbana (duas audiências), Gestão Urbana e também, de forma indireta, Política Habitacional;

1:10.000 (um por dez mil) a serem enviados pelo Executivo, enquanto que as segundas poderiam ser convocadas a qualquer tempo (Art. 8º, *caput* e §§ 5º e 6º).

Esta distensão do prazo para as audiências públicas condicionada à disponibilização de tais mapas, originou-se de uma proposta do vereador Otimar Bicalho (PTB), o qual alegava, com propriedade (enquanto representante de segmentos sociais ligados à construção civil), que seria muito difícil (senão impossível) deliberar sobre o macrozoneamento proposto, pois o mapa encaminhado pela PBH (na escala 1:25.000) não mostrava o arruamento existente, dificultando o estabelecimento preciso dos limites de cada macrozona. Isto, aos olhos dos agentes da construção civil, não demonstrava de forma clara como ficariam as possibilidades de intervenção privada na produção do espaço urbano, impingindo um alto nível de insegurança no setor, o que equivaleria, segundo o vereador, a passar um cheque em branco ao Executivo, no que diz respeito ao mercado imobiliário.

Além disso, à tal distensão vinculava-se também o prazo para a apresentação de emendas em primeiro turno (Resolução 2.005/95, Art. 9º), ponto este que merece algumas breves considerações no que diz respeito às possibilidades de intervenção de atores da sociedade organizada. Em primeiro lugar, devemos atentar para o fato de que durante esta fase da tramitação (1º turno) podem ser encaminhadas emendas individuais de cada vereador, enquanto que no segundo turno só podem ser apresentadas emendas “por comissão ou pela Mesa, conforme a competência para emitir parecer, na forma de subemenda”, ou de lideranças, assinadas pela maioria dos componentes do Colégio de Líderes dos partidos participantes da legislatura.

Dessa forma, a conjugação de tal norma regimental com a distensão do prazo previsto abria maior espaço para que segmentos da sociedade organizada pudessem intervir no processo legislativo por meio de algum dos vereadores que se dispusesse a representar determinados interesses.

Em relação à forma de participação institucional de membros da sociedade sem a necessidade de mediação de algum vereador (pelo menos em um primeiro momento), a resolução estabelece a possibilidade de apresentação de sugestões à Comissão Extraordinária durante as audiências públicas. Tais sugestões deveriam ser encaminhadas por escrito à mesma “em formulário próprio”, “devidamente identificado o proponente, que poderá ser cidadão ou entidade civil” (vereador João Paulo – Presidente da Audiência Pública Externa realizada em 24/08/95). Feito tal encaminhamento, as propostas, caso viessem a ser aprovadas pela maioria dos membros da Comissão, seriam anexadas ao projeto pertinente como “emendas de autoria da própria” (Resolução 2.005/95, Art. 8º, §§ 3º e 4º).

Assim, abria-se um abrangente leque de possibilidades de participação que não estaria, a princípio, necessariamente atrelado ao poder de mobilização de um determinado segmento e/ou setor, ainda mais se levarmos em consideração a não exigência de um quórum mínimo para a realização de tais audiências (pelo menos no que se refere às instâncias e formas oficiais de apresentação de sugestões, sendo que o mesmo raciocínio não pode, obviamente, ser utilizado no que se refere à aprovação e transformação destas em emendas).

Podemos perceber, no entanto, que a distensão do prazo para a apresentação de emendas, pelo fato de ter sido proposta em função de um interesse específico (dotar os agentes ligados ao setor imobiliário e da construção civil de um maior grau de certeza em relação às possibilidades de ação privada na produção do espaço urbano), e também por consistir em um período relativamente pequeno (caso o requerido material fosse disponibilizado rapidamente pelo Executivo), estaria favorecendo àqueles segmentos da sociedade organizada que possuíssem algum conhecimento anterior relacionado à matéria e uma elevada capacidade de mobilização de recursos para proceder a alguma intervenção.

Devemos ressaltar também, que os horários nos quais aconteceram a maioria dessas reuniões, dificultavam a presença de grupos populares. Das

quatro Audiências Públicas externas realizadas (de cinco marcadas), três delas ocorreram durante o dia, no horário comercial, quando a maioria da população e também de representantes do setor popular está exercendo sua jornada de trabalho. Já as Audiências internas, realizaram-se todas durante o período da tarde, no horário de funcionamento da Câmara Municipal.

Além disso, outro ponto que poderia colocar empecilhos à participação de setores populares, no que se refere à realização das Audiências externas, era o fato de tais reuniões acontecerem em locais notadamente identificados com o poder econômico⁵¹, o que intimidaria os representantes dos primeiros. À título de ilustração, nas audiências realizadas nas entidades empresariais, não foi registrada a presença de qualquer representante do setor popular (conforme atas das mesmas que constam do processo legislativo). Acrescenta-se a isso o fato de a participação na discussão sobre política urbana, enquanto uma política que discute a apropriação de bens públicos de segundo nível, de caráter não imediato, não ser vista como prioritária pelo setor popular.

Para a realização das Audiências Públicas tematicamente direcionadas (internas à Câmara), as quais contavam com a presença dos vereadores membros da Comissão Extraordinária na sua condução, foram convocados membros do Executivo (geralmente aqueles ocupantes da(s) pasta(s) ou órgãos da Administração Indireta relacionados ao tema da discussão), no sentido de apresentar e prestar esclarecimentos sobre as propostas em tramitação.

Em relação à participação de membros da sociedade, foram convidadas entidades técnicas, populares e empresariais, de acordo com o assunto a ser tratado. No que se refere às entidades empresariais, destaca-se a participação por parte de representantes do SINDUSCON no processo, tendo tal entidade sido convidada para todas as reuniões dessa natureza ali realizadas. Além deste

⁵¹ As três Audiências citadas realizaram-se na ACMinas – Associação Comercial de Minas Gerais, na FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais e no PIC – Pampulha Iate Clube, enquanto que a única realizada fora do horário comercial ocorreu no IMACO, uma escola da rede pública municipal, tendo esta sido dominada por questões referentes à habitação popular, em virtude de a maioria das entidades ali presentes serem ligadas a tal temática.

sindicato também se destacaram como representantes do setor empresarial neste processo a CMI (Câmara do Mercado Imobiliário) e a ACMinas (Associação Comercial de Minas Gerais).

Neste ponto, devemos ressaltar que se tornaram evidentes algumas divisões internas ao setor empresarial, inclusive em relação à forma de atuação para a viabilização de seus interesses, durante o Processo parlamentar, o que, na avaliação do então Secretário de Planejamento Maurício Borges surgiu neste íterim.

Segundo Flávia Mourão, “a presença dos representantes do mercado imobiliário foi patente”, com alguns empresários agindo de forma isolada para que alguns vereadores apresentassem emendas que lhes fossem convenientes, de uma maneira “dissimulada que todo mundo dava notícia, todo mundo falava, mas que não tinha como demonstrar”. Entretanto este tipo de atuação fica clara a partir da análise das emendas apresentadas por diferentes gabinetes de vereadores, com muitas contendo exatamente a mesma redação, o que as caracteriza como “elaboradas fora (da Câmara) e entregues prontas aos vereadores para eles apresentarem”.

Os representantes deste segmento do setor empresarial mais ligado à CMI procuravam veicular suas propostas através de uma cooptação do Bloco Parlamentar Independente – BPI, o qual se consolidou como uma força de resistência à aprovação do projetos de PD e LPOUS, o que fica demonstrado na votação final do processo, quando os vereadores que se posicionaram pela não aprovação dos mesmos foram os integrantes de tal Bloco, aliados aos vereadores do PSDB, excluído o Relator Geral dos referidos projetos.

Por outro lado, a mesma entrevistada informa que

“o SINDUSCON, enquanto entidade, estava fazendo uma discussão junto a Administração Municipal (...) e não defendia nenhuma alteração (a ser feita) sozinha junto aos vereadores; todas as alterações eram negociadas com a Administração” (entrevista com Flávia Mourão).

A ocorrência de um ‘racha’, de uma segmentação no setor empresarial foi fundamental para a aprovação do PD e da LPOUS e não obstante, a “Prefeitura teve que fazer um esforço supremo para, dentro do racha, conseguir pactuar com o setor imobiliário, pois é ele que constrói a cidade.” Foi necessário “pactuar com segmentos importantes, que topem regras mais civilizadas para a expansão imobiliária”, o que foi difícil, “mas foi o que foi feito” (entrevista com Maurício Borges), no sentido de regulamentar, de disciplinar esta ação, o que se mostra como um fator de suma importância.

Em relação aos demais setores da sociedade organizada, cabe ressaltar, no caso dos setores populares, a participação mais ativa dos segmentos ligados à luta por moradia e questões habitacionais. Verificou-se também uma participação de média para alta dos setores técnicos, com entidades participando de praticamente todas as Audiências Públicas temáticas realizadas pela Câmara Municipal. Por outro lado, devemos reconhecer, mais uma vez, a quase ausência dos movimentos ambientalistas, com a AMDA – Associação Mineira de Defesa do Ambiente participando apenas de uma das Audiências Públicas temáticas realizadas pela Câmara, para a qual foi convidada (referente à proteção do patrimônio histórico-cultural).

Ainda em relação à participação dos setores populares durante o processo parlamentar, devemos ressaltar que, segundo a ex-vereadora Neusa Santos, a participação destes foi pequena, sem grandes “injunções junto à Câmara”, porque os mesmos se “mobilizaram na época da elaboração do Plano Diretor” e, segundo sua avaliação, já aí tiveram suas reivindicações contempladas.

3.1.2- Posicionamentos em relação à questão das áreas verdes públicas e alterações promovidas

No que se refere às propostas de alterações de elementos relacionados à produção de áreas verdes públicas no interior da malha urbana, foi apresentado um grande número de emendas aos projetos de Lei 314/95 e 315/95, especialmente durante sua tramitação em primeiro turno. Nesta etapa

foram apresentadas 470 (quatrocentas e setenta) e 451 (quatrocentas e cinquenta e uma) emendas, enquanto que em segundo turno, o número de emendas foi de 84 (oitenta e quatro) e 319 (trezentas e dezenove) respectivamente.

Dentre as emendas apresentadas em primeiro turno ao Projeto de Lei 314/95, 31 delas foram dirigidas aos seus Princípios Fundamentais (incluídas aquelas referentes aos Objetivos Estratégicos e as Diretrizes de Intervenção do Poder Público), 75 ao macrozoneamento (não incluídas as ADE's que receberam 36), 112 aos instrumentos de política urbana e 48 aos mecanismos de gestão urbana⁵².

Passaremos agora à descrição e análise das propostas de modificação apresentadas o resultado do processo parlamentar no que diz respeito aos temas que temos trabalhado até então.

a) nos princípios gerais da proposta

Um dos pontos característicos das emendas que visavam alterar aqueles artigos referentes aos princípios fundamentais do Plano Diretor, durante o período de apresentação de emendas individuais, e portanto, anterior à apreciação das mesmas pelo sub-relator, foi a tentativa de se incutir no texto alguns elementos de caráter privatista, os quais procuravam minimizar o alcance e as possibilidades do conceito de função social; da propriedade. Neste sentido, destacou-se o líder do PTB (Otimar Bicalho), cujas emendas

⁵² O fato do número de emendas discriminadas pelos temas aos quais elas se referiam não ser igual ao número total de emendas apresentadas em 1º turno e 2º turno para os projetos de Leis aqui analisados deve-se ao fato de que algumas das emendas apresentadas não foram recebidas pelo Presidente da Comissão Extraordinária por contrariarem artigos do Regimento Interno da Câmara, assim como pelo fato de que algumas daquelas que chegaram a ser recebidas vieram a ser retiradas e ainda, pelo fato de algumas apresentarem assuntos diversos, especialmente aquelas oriundas dos pareceres dos sub-relatores temáticos e do relator geral. A partir deste ponto do presente trabalho, quando nos referirmos às emendas apresentadas, estaremos nos atendo àquelas que efetivamente vieram a ser recebidas, uma vez que seriam aquelas que poderiam produzir modificações nas propostas analisadas. Devemos ressaltar também que nem todas as emendas apresentadas diziam respeito aos pontos que estamos atribuindo uma maior ênfase neste trabalho, razão pela qual nos eximimos de fazer uma discussão quantitativa, nos atendo mais aos aspectos substantivos das mesmas. Não obstante, o número de emendas que identificamos como relacionadas ao tema tratado, evidencia a importância que os elementos a ele relacionados tiveram durante o processo parlamentar.

apresentadas indicavam uma desconfiguração das concepções norteadoras do PD.

Isto fica claro quando tal vereador propõe que o cumprimento das funções sociais da cidade deve ser feito de forma a assegurar “o acesso à moradia, incentivada a oferta de solo urbano” (emenda nº 55, substitutiva ao inciso IV do Art. 4º do PL 314/95, grifo meu) e não disciplinada, como constava na proposta enviada à apreciação do Legislativo, e também quando sugere o acréscimo de um artigo que autoriza o Poder Executivo “a privatizar, a seu critério, as obras e serviços do Município de Belo Horizonte” (emenda nº 191, aditiva ao PL 314/95).

Ainda no que se reporta à questão da função social da propriedade, além destas proposições de caráter mais genérico, outras arroladas pelo mesmo parlamentar vinculavam-se mais diretamente aos pontos enfocados no presente trabalho.

Uma delas procurava, na prática, desvencilhar tal questão, da distribuição dos custos e benefícios decorrentes do investimento público no que diz respeito à preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico do município. Isto porque, na emenda por ele apresentada, além da desvinculação indicada, limitava o acesso aos mesmos, sendo isto assegurado apenas “quando de propriedade pública” (emenda nº 56, substitutiva ao inciso V, Art. 4º do PL 314/95).

Uma última emenda relacionada à função social da propriedade, de autoria do vereador Glycon Terra Pinto Jr. (líder do PP, o qual, após fusão com o PPR, se transformou no PPB), visava condicionar o cumprimento da função social a preceitos relacionados às liberdades individuais (Art. 5º, inciso VI da Constituição Federal), assegurando à propriedade “inviolabilidade nos termos da Lei e dos dispositivos constitucionais” (emenda nº 450, aditiva ao Art. 5º do PL 314/95), dentre outros requisitos.

Na emenda decorrente do parecer temático do sub-relator de Desenvolvimento Urbano (Virgílio Guimarães, PT), um primeiro ponto que devemos destacar, no que se refere aos princípios fundamentais da proposta de PD, é a descaracterização deste instrumento como de caráter técnico-legal (como constava do Projeto de Lei enviado à Câmara), desobstruindo, pelo menos em termos conceituais, a participação de setores da sociedade organizada em bases associativas e/ou comunitárias, não vinculadas a algum setor técnico.

Já em relação às funções sociais da cidade e da propriedade imobiliária urbana, a primeira alteração verificada foi a exclusão do termo “imobiliária”, tornando menos específico o objeto de intervenção do Plano Diretor como instrumento de regulação da atuação da iniciativa privada na produção do espaço urbano.

Outra alteração percebida é a incorporação parcial das sugestões propostas através das emendas individuais acima referidas (pp. 14-16), sendo que para a o cumprimento das mesmas dever-se-ia assegurar, dentre outras, “IV- o acesso à moradia, incentivada a oferta de solo urbano de modo disciplinado”. Também foi acatada a sugestão que desvinculava tais questões à distribuição dos custos e benefícios decorrentes do investimento público no que diz respeito à preservação do meio ambiente (e ainda do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico) do município.

A partir da incorporação de tais pontos, podemos perceber o início de um processo de negociação e ajustamento político, que se mostrou extremamente necessário para a viabilização das propostas, como veremos mais adiante. O importante aqui é ressaltar que tais negociações, em relação ao PD e à LPOUS, vieram a acontecer independente da orientação político-partidária, como podemos perceber no caso da sub-relatoria à cargo do vereador Virgílio Guimarães.

Por outro lado, a proposta que visava condicionar o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana a preceitos constitucionais

(emenda nº 450) foi incorporada apenas parcialmente, mantendo-se a necessidade de observância destes, porém não incluindo os pontos que garantiriam uma inviolabilidade à mesma.

Já na emenda decorrente do Relatório Geral⁵³, tais pontos sofreram mais algumas modificações em relação ao relatório temático parcial, sendo as mais significativas aquelas que indicaram a supressão das menções às funções sociais da cidade e a descaracterização, em todo o texto, da propriedade como sendo “imobiliária” e/ou “urbana”.

Outras alterações verificadas, decorrentes da primeira das citadas acima, foram a retirada do artigo que vinculava o ordenamento do solo urbano a condições que buscariam garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e o condicionamento das funções sociais da propriedade “ao desenvolvimento do Município no plano social” (§ único do Art. 5º das emendas 469 e 470 ao PL 314/95).

Sobre tal tema, uma alteração promovida que guarda uma relação com a questão das áreas verdes, ainda que de forma genérica, é a observância dos requisitos que devem ser assegurados para que a função social da propriedade se efetive (§ único do Art. 5º), especialmente aqueles que propugnam “I- o aproveitamento socialmente justo e racional do solo” e “II- a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, bem como a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente”⁵⁴.

Durante a tramitação em segundo turno, tais dispositivos não vieram a sofrer novas tentativas de alterações, perdurando de tal maneira até a sanção final da Lei 7165/96 pelo Prefeito.

⁵³ O relator geral (José Lincoln, do PSDB) consubstanciou as alterações propostas na emenda 469 ao PL 314/95. À mesma, após análise da Comissão Extraordinária, foram sugeridas algumas mudanças que, acatadas, resultaram na emenda 470, a qual foi encaminhada à votação em primeiro turno.

⁵⁴ Em relação a este último inciso, a emenda 470 indicava “... a proteção e melhoria do meio ambiente”. Já na redação do vencido, ou seja, após aprovado em plenário no 1º turno, aparece como relatado, o que nos causou alguma estranheza, uma vez que, por tal dispositivo não ter sido objeto de votação em destacado, não poderiam ser processadas novas alterações no mesmo.

Já no que diz respeito às Diretrizes de Intervenção Pública na Estrutura Urbana referentes à Proteção Ambiental (Artigos 21 e 22 do PL 314/95), as emendas relacionadas à questão das áreas verdes públicas apresentadas à deliberação do sub-relator demonstraram posicionamentos conflitantes em alguns aspectos. Em um destes, apontaram tanto para a flexibilização total quanto para a restrição total da utilização de áreas verdes (independente de serem públicas ou privadas). Não obstante, nenhuma delas veio a ser incorporada no relatório parcial temático de Desenvolvimento urbano.

No primeiro caso, a iniciativa partiu do vereador Glycon Jr. (PP/PPB), visando possibilitar a ocupação de tais áreas “por edificações destinadas às atividades com finalidades culturais, comunitárias, religiosas e ou sociais, instaladas por entidades sem fins lucrativos, por serem de relevante interesse social” (emenda nº 05, aditiva de § ao Art. 22º do PL 314/95). Além do caráter privatista de tal proposição (uma vez que abria a possibilidade de ocupação de áreas públicas por entidades privadas, apesar de “sem fins lucrativos” e de “relevante interesse social”), esta procurava atender interesses específicos relacionados à crença religiosa⁵⁵ do mesmo, o que não se constitui em objeto do presente trabalho.

Já no segundo caso, a iniciativa adveio do vereador Arnaldo Godoy (PT), cuja emenda vedava “em qualquer hipótese o uso e ocupação das micro-áreas de interesse de proteção ambiental” (emenda nº 172, adicionando § ao Art. 22º do PL 314/95). Se por um lado tal proposta garantia a preservação das condições ambientais de alguma determinada área através da total restrição relacionada ao uso, por outro ela impedia até mesmo a utilização pública de áreas que pudessem fazer parte do patrimônio municipal. Se isto poderia garantir a manutenção de condições ambientalmente saudáveis em uma determinada região, não o fazia em relação à utilização pública de tais áreas, o que consideramos essencial para a caracterização de qualquer área enquanto área verde pública.

⁵⁵ O vereador Glycon Jr. representava os interesses de parte da comunidade protestante e/ou evangélica na Câmara Municipal à época da discussão do Plano Diretor, sendo que a grande maioria de suas tentativas de intervenção no mesmo foi no sentido de eliminar as restrições à instalação de templos religiosos no Município.

No que aqui nos interessa mais de perto, outras emendas apresentadas procuraram impor novas restrições à definição de tais áreas além daquelas já introduzidas durante a realização do Fórum da Cidade (ver Cap. 2, p 32), mas, por outro lado, apontavam para uma efetiva implantação daquelas já caracterizadas como tal. O interessante deste episódio é que ele mostra de maneira clara, uma forma de atuação parlamentar no sentido de se evitar ‘o mal maior’, através da radicalização no sentido oposto a uma proposição de caráter radical, propiciando a busca de um ‘ponto de equilíbrio’ ou uma solução que signifique o ‘meio-termo’.

As emendas que indicavam restrições à definição de novas áreas verdes partiram do vereador Surette (líder do PFL), sendo que uma delas sugeria como diretriz de proteção ambiental, “recuperar e manter as áreas verdes do Município, criando novos parques e praças” (emenda nº 128, adicionando inciso ao Art. 21 do PL 314/95, grifo meu). Apesar da aparente intenção em criar novas áreas verdes públicas, (parques e praças), tal emenda demonstra sua real intenção quando deixa claro que tal medida se destina a áreas “de propriedade do poder público municipal” (idem, Justificativa). Seu caráter restritivo advém do fato de vincular a “criação” de novos parques e praças às áreas já de propriedade do Município, o que na verdade, constitui-se na implantação dos mesmos.

Tal sugestão foi integralmente incorporada no relatório parcial de Desenvolvimento Urbano apresentado ao relator geral para compor o substitutivo a ser apreciado em 1º turno. Já o relator geral, além de retirar do texto a expressão que vinculava e restringia a ação pretendida às áreas de propriedade do Poder Público Municipal, incorporou dois novos itens que, enquanto diretrizes, poderiam favorecer a criação de novas áreas verdes públicas. São eles os seguintes incisos ao Art. 22 da emenda 470 ao PL 314/95:

“XV- assegurar a proporção de, no mínimo, 12m² (doze metros quadrados) de área verde por munícipe, distribuídos por administração regional;

XVI- priorizar a criação de áreas verdes, nas administrações regionais em que o índice não atinja o previsto no inciso anterior;”

A incorporação de um dispositivo contrário a um dos pontos basilares da proposta de PD (a questão ambiental) pelo único sub-relator partidário da situação, assim como a apresentação de elementos avançados sobre a mesma temática nos leva a crer que algumas questões não se definem apenas a partir de critérios partidários (que, às vezes, até mesmo são subestimados), mas tendo como norteadores perspectivas e interesses individuais.

Especificamente no caso dos dispositivos incorporados pelo relator geral, o assessor da SMMA Márcio Batitucci nos relata, ao menos em relação ao primeiro, ter sido este uma sugestão advinda de um estudo realizado na própria Secretaria (ver cap. 2, p. 8), tendo como base padrões internacionais de conforto ambiental preconizados pela Organização Mundial de Saúde - OMS.

Isto posto, aliado à postura do mesmo relator geral no que se refere às questões relacionadas à função social da propriedade (ver p. 17) e a alguns instrumentos de política urbana que poderiam ter reverberações positivas em relação às áreas verdes públicas, além do fato do mesmo, no seu relatório geral sobre o projeto da LPOUS ter indicado a mudança de ZPAM's e ZP's para categorias mais permissivas do zoneamento (emenda 496, substitutiva ao PL 315/95, art. 122), vem corroborar a conclusão acima, ainda mais levando em consideração a existência de um canal de negociação do Executivo com vereadores específicos. Retornaremos a este ponto no final deste capítulo, ao tratarmos do processo de aprovação das propostas de PD e LPOUS.

Após a aprovação de tais institutos em primeiro turno, não foram apresentadas emendas para tentar modificá-los em segundo turno, sendo os mesmos incorporados ao texto legal.

Outras emendas apresentadas pelo líder do PFL demonstram com maior clareza a sua orientação contrária à criação (e não apenas implantação) de

áreas verdes públicas no Município, no sentido de limitar a aplicação da alegada função social da propriedade. Em uma delas, o mesmo propõe como diretriz de intervenção pública relacionada ao meio ambiente, em substituição à delimitação de espaços “apropriados à implantação de áreas verdes”, que tal ação deva restringir-se aos espaços “que tenham características de áreas verdes” (emenda nº 142, substitutiva ao inciso I, Art. 21 do PL 314/95). Noutra, indicava explicitamente a supressão da criação de áreas verdes quando da elaboração de planos urbanísticos para áreas destinadas à alocação de entulhos (bota-fora) (emenda nº 139, substitutiva ao inciso IX, Art. 21 do PL 314/95).

Na prática, ambas visavam dar garantias a proprietários de que tais terrenos não seriam passíveis de desapropriação ou qualquer outra forma de acautelamento por parte do poder público municipal.

Em relação à primeira, esta veio a ser incorporada pelo sub-relator parcial, tendo o mesmo acrescentado à necessidade das áreas possuírem “características de áreas verdes”, que estas tivessem “características e potencialidades de se tornarem áreas verdes” (emenda 467, substitutiva aos títulos I e II do PL 314/95 – relatório parcial de Desenvolvimento Urbano), perdurando de tal forma até a aprovação e sanção do texto legal. Desse modo, este relator fez ‘uma média’ com seu colega, utilizando-se da estratégia do ‘faz-de-conta’ ao incorporar sua emenda alterando-lhe o sentido, fazendo permanecer, dessa forma, o sentido original da proposta. Já a segunda não foi incorporada ao relatório do mesmo, nem tampouco pelo relator geral.

b) no zoneamento

Uma das características observadas nas emendas de caráter mais geral relacionadas ao zoneamento, é que estas procuravam reafirmar a necessidade de manifestação do Legislativo, em contraposição a possibilidades de alteração de alguns pontos do mesmo por meio de Decreto do Poder Executivo especialmente nos pontos relativos às Zonas de Especial Interesse Social relacionadas à implantação de conjuntos habitacionais.

A emenda de caráter geral apresentada que consideramos como a mais substantiva, referia-se à própria concepção do Plano, uma vez que propunha o abandono do macrozoneamento, com o retorno às categorias de uso e ocupação da legislação anterior, reintroduzindo o aspecto funcionalista na produção do espaço urbano (emenda 345 ao PL 314/95). Tal emenda foi apresentada pelo sub-relator de Ordenamento Territorial, vereador Otimar Bicalho (PTB), mas apesar disso, não veio a ser incorporada nem mesmo em seu próprio relatório temático.

Podemos perceber que a intenção do parlamentar ao apresentar uma emenda com esse conteúdo seria a de pressionar o Executivo no atendimento de algumas demandas do setor por ele representado. A análise da cronologia dos fatos demonstrou que a emenda acima deveu-se a uma demanda específica, sobre a qual o vereador vinha se manifestando desde a primeira reunião ordinária da Comissão Extraordinária. Trata-se da necessidade alegada do envio, pelo Executivo, dos mapas referentes ao macrozoneamento em escala 1:10.000.

Apesar de ser aparentemente secundário, tal aspecto se reveste de grande importância para os agentes do mercado imobiliário e, principalmente, da construção civil, pois, como vimos acima, a não disponibilização do mapa na escala requerida incutia grande grau de incertezas em tais segmentos da sociedade organizada. Uma maior mobilização de tais agentes no sentido de obstruir a votação, poderia dificultar a manutenção dos elementos relacionados ao macrozoneamento no Plano e até mesmo a aprovação deste.

Já nas emendas relacionadas às questões ambientais observadas no macrozoneamento, podemos observar duas tendências opostas: uma que procurava diminuir as restrições colocadas pelas categorias ZPAM e ZP's, através de mudanças para categorias de zoneamento mais permissíveis em algumas áreas específicas; outra no sentido de se garantir ou mesmo ampliar a abrangência da aplicação de tais dispositivos.

A primeira tendência verificada incluir vereadores de vários partidos, destacando-se o PFL, (com nove emendas apresentadas neste sentido) o PTB (oito emendas) e o PSDB (quatro emendas). Em relação a tal ponto, aparecem ainda duas emendas apresentadas por parlamentar do PMDB e uma por vereador de PL (Las Casas). Por outro lado, na tendência oposta, as emendas apresentadas partiram apenas de parlamentares do PT, sendo que duas delas procuravam justificar a mudança para categorias mais restritivas do macrozoneamento, visando a implantação de área verde (parque no bairro Camargos) ou incorporação de área a parque já existente (Ursulina de Andrade Melo), sendo estas as únicas relacionadas ao ponto específico que se refere à produção de áreas verdes públicas que estamos aqui abordando.

No relatório parcial acerca do Ordenamento Territorial, não obstante as proposições de mudanças localizadas acima referidas, as principais alterações introduzidas diziam respeito à descaracterização das ZPAM's, que passariam a ser classificadas como ZP-1, quando de propriedade particular. A justificativa para tal é que o alto grau de restrição imposto pela categoria ZPAM, constituía-se em uma espécie de “desapropriação branca”, uma vez que não seria permitida a ocupação do solo na mesma. No entanto, a adoção de tal subterfúgio mostrava-se incoerente com a concepção orientadora do Plano, segundo a qual a categoria de zoneamento deveria ser estabelecida de acordo com as características físicas de determinada área (ambientais e de infra-estrutura), e não pelo tipo de propriedade no qual se enquadrasse.

No que se refere à produção de novas áreas verdes públicas, o problema que esta alteração traria diz respeito à possibilidade de ocupação que era introduzida, com uma conseqüente descaracterização de qualidades e atributos ambientais ali presentes, mesmo em se tratando de uma categoria ainda restritiva à ocupação. Isto é, a partir do momento que fosse permitida uma ocupação de tais áreas, menores seriam as possibilidades destas virem a ser transformadas em áreas verdes públicas.

Já no relatório geral, a mudança introduzida deslocou toda a parte referente ao macrozoneamento para o PL 315/95, que tratava da Lei de

Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, em função de um entendimento baseado em preceitos constitucionais, de que o PD deveria conter apenas as diretrizes sobre tal matéria, ficando seu detalhamento (conceituações e formas de aplicação) à cargo da LPOUS.

Sobre as mudanças de zoneamento propostas que citamos acima, aquelas que guardavam relação com a criação de novas áreas verdes não vieram a ser aprovadas, enquanto que aquelas emendas que propugnavam uma mudança para categorias mais flexíveis vieram a ser incorporadas quase que na totalidade, além de outras que vieram a ser arroladas no mesmo sentido em segundo turno, promovendo uma completa descaracterização do mapeamento das zonas de interesse em preservação enviado à Câmara.

c) nos instrumentos de política urbana previstos

Como vimos os instrumentos de política urbana foram alvo da maior parte das emendas apresentadas à proposta de PD no decorrer de sua tramitação no Legislativo. Isto se deu em função de a eles estarem relacionadas boa parcela dos limites e das possibilidades de atuação de segmentos ligados à construção civil e ao mercado imobiliário.

Passaremos então à análise das tentativas de alteração de cada um de tais dispositivos (e também das ADE's – Áreas de Diretrizes Especiais destinadas à reurbanização), assim como das mudanças que chegaram a se concretizar, especificamente na relação que estes instrumentos guardam com a produção de novas áreas verdes públicas no espaço urbano do Município.

vii) a Transferência do Direito de Construir

Sobre tal instrumento, as tentativas de modificação das propostas apresentadas se deram basicamente em dois sentidos. O primeiro deles visava impedir a utilização do mesmo pelo Poder Público Municipal, enquanto a segundo procurava potencializar os benefícios que poderiam daí serem alcançados pela iniciativa privada. Além disso, algumas emendas também

procuravam estabelecer um papel mais ativo da Câmara Municipal na definição da aplicação do instrumento, em detrimento das possibilidades de isso vir a ocorrer apenas por deliberação de conselho ou conselhos de políticas públicas setoriais.

Em relação ao primeiro ponto, procurava-se garantir que esse instrumento só pudesse vir a ser utilizado pela iniciativa privada. Neste sentido uma emenda do vereador Surette, líder do PFL, (emenda 129 ao PL 314/95) é emblemática. Isto se deu em função do temor de que uma intervenção direta no mercado, com a oferta do potencial construtivo de imóveis públicos, pudesse promover uma queda generalizada dos preços de lotes no Município.

Já no que se refere ao segundo ponto indicado, as emendas indicavam tanto um aumento do percentual do potencial construtivo a ser transferido, como uma maior flexibilização das possibilidades de receptividade do mesmo por outros imóveis, sendo que em geral, este último aspecto relacionar-se-ia ao entorno de imóveis tombados ou conjuntos urbanos cuja proteção fosse de interesse público (lembramos que no último capítulo vimos que este instrumento de política urbana ficou relacionado mais diretamente à proteção do patrimônio histórico e cultural edificado do Município).

Os proponentes de tais medidas distribuíram-se entre os vários partidos que faziam oposição ao governo da Frente BH Popular (PTB, PFL, PSDB e ainda o PMDB, este último nas emendas referentes à participação do legislativo na gestão de tal instrumento), sendo que a única emenda apresentada por parlamentar da base de sustentação do governo, a vereadora Neusa Santos do PT (emenda 394 aditiva ao Art. 60), também relacionava-se ao aumento das possibilidades de utilização do potencial construtivo a ser transferido.

No que diz respeito a emendas direcionadas a tal instrumento que guardavam alguma relação com os aspectos da questão ambiental que aqui procuramos explorar, registramos três delas de autoria do vereador Otimar

Bicalho. A primeira delas propugnava o estabelecimento de a transferência ocorrer em ZP's, "dentro da própria área", com a transformação da área passível de transferência em ZPAM, com o potencial construtivo de toda a área sendo transferido para a área passível de recepção (emenda nº 200, aditiva ao Art. 61 do PL 314/95).

Apesar de tal iniciativa denotar uma preocupação com a questão ambiental e, a partir da conjugação de tal dispositivo com o inciso II do Art. 60 do PL 314/95 (que permite a utilização do instrumento em "imóvel dotado de cobertura vegetal cuja proteção seja de interesse público"), apontar para a possibilidade de produção de novas áreas verdes públicas no Município, isto na verdade, se mostrava impossibilitado de acontecer.

Na prática esta tentativa significava apenas o aumento do potencial construtivo de tais áreas, uma vez que outra emenda da autoria do mesmo vereador indicava que as "áreas parceladas ou não, de propriedade particular, enquadradas no macrozoneamento como ZPAM, passa a ser classificada como ZP-1". Ou seja, visava uma diminuição das áreas de maior grau de restrição à ocupação e que, segundo sua classificação, deteriam as características necessárias ao interesse público em sua proteção, o que diminuía, na prática, as possibilidades de implantação de novas áreas verdes públicas.

As outras emendas apresentadas por este parlamentar (logo após a apresentação daquela discutida acima) visavam possibilitar o uso de tal instrumento em áreas não parceladas, classificadas como ZPAM ou ZP's, em 15% da área total passível de transferência. O uso de tal instrumento para as ZPAM e ZP's, traz possibilidades benéficas no que se refere à instalação de áreas verdes no espaço urbano, sejam elas privadas ou públicas. Entretanto, o fato de se permitir que o potencial a ser transferido possa ser usado na mesma área, ou em tais categorias do macrozoneamento tende a, com o tempo, promover o escasseamento de tais áreas, minando qualquer possibilidade, por mais remota que seja, destas virem a ser transformadas em áreas públicas.

O sub-relator do Ordenamento Territorial, em seu relatório parcial, incorporou boa parte das emendas apresentadas à sua apreciação, como aquelas que tratavam de delimitar com mais clareza o impedimento de que tal instrumento viesse a ser utilizado pelo Poder Público. Por outro lado, manteve-se alheio às propostas de participação do Legislativo na gestão de tal instrumento, mas também propunha uma diminuição das prerrogativas de conselhos na definição dos imóveis tombados ou sob outras formas de proteção, que seriam passíveis de exercerem a transferência do direito de construir. No que diz respeito à emenda de sua própria autoria que permitia a transferência do direito de construir para áreas classificadas como ZP's, esta também foi incorporada.

Já o relator geral, em seu substitutivo a ser apreciado em primeiro turno, introduz a possibilidade de utilização de tal instrumento como título imobiliário, quando acrescenta à sua definição que este se constituiria no “direito de alienar ou de exercer em outro local o potencial construtivo (...) que não possa ser exercido no imóvel de origem.” (emenda 469, substitutivo ao PL 314/95, Art. 60, grifo meu). Outro ponto alterado em relação ao relatório parcial foi a eliminação da possibilidade de utilizar a transferência em imóveis situados em ZP's. Durante a tramitação em segundo turno, não ocorreram alterações significativas em relação à questão das áreas verdes públicas.

viii) o *Parcelamento e Edificação Compulsórios*

A maioria das emendas dirigidas a este instrumento, e também àqueles a discorrer sobre o *IPTU Progressivo* e sobre a *Desapropriação* tiveram como pontos em comum o fato de procurarem a supressão de tais instrumentos. Podemos dizer que este foi um movimento generalizado, que envolveu diversos partidos, notadamente aqueles que durante o processo, vinham demonstrando um maior alinhamento com os posicionamentos dos agentes ligados ao mercado imobiliário e à construção civil.

No caso do *Parcelamento*, e do *IPTU Progressivo*, foram apresentadas emendas no sentido de dilatar ainda mais os prazos estabelecidos (os quais já haviam sido distendidos durante o processo de formatação do projeto de Lei, como vimos no capítulo anterior) e limitar a aplicação dos mesmos em relação à algumas categorias de imóveis, enquanto que no caso da *Desapropriação*, todas as emendas apresentadas propugnavam a sua retirada do texto a ser apreciado, exceto aquela apresentada pelo vereador Glycon Jr. que estabelecia a não incidência de tal instrumento sobre propriedades de “entidades sem fins lucrativos, com finalidades culturais, comunitárias, religiosas e ou sociais” (emenda aditiva ao Art. 68 do PL 314/95).

No caso do *Parcelamento* as emendas supressivas (seis) partiram de vereadores do PTB, do PFL, do PMDB, do PL e do PSD, enquanto em relação ao *IPTU* (cinco) estas partiram do PTB (que já apresentara emenda – a de nº 67 – que proibiria a utilização de tal imposto “com fins extra-fiscais além do permitido pela constituição federal”), do PFL, do PMDB e do PL e, no que diz respeito à *Desapropriação* (sete emendas), os proponentes eram do do PTB, do PFL, do PMDB, do PL, PSD e do PSDB (emenda de bancada).

A justificativa alegada para que se desse a supressão dos artigos referentes a tais instrumentos foi a impossibilidade do Município em legislar sobre tais assuntos, uma vez que haveria a necessidade de uma Lei federal que regulamentasse os preceitos constitucionais presentes nos artigos sobre política urbana da Constituição Federal, o que já vinha sendo objeto de discussão desde a 2ª reunião ordinária da Comissão Extraordinária do Plano Diretor realizada em 8/8/95, conforme ressalva do vereador Geraldo Félix (PMDB).

Já entre as emendas apresentadas que visavam a modificação do instituto do *Parcelamento*, a grande maioria (apresentadas por parlamentares do PSDB) procurava diminuir a abrangência de sua aplicação, através da descaracterização das zonas, glebas ou lotes onde este poderia incidir e também com o adiamento de tal definição, que viria a ser estabelecida por legislação específica.

Em relação ao *IPTU Progressivo*, as propostas para sua modificação não indicavam grandes mudanças, a não ser uma emenda (de autoria de Márcio Cunha do PMDB) que procurava vincular sua aplicação à legislação federal (que ainda não existia), o que na prática o deixaria em aberto. Por outro lado duas emendas indicavam a necessidade de se estabelecer um prazo para que o Executivo enviasse um projeto de Lei à Câmara para se proceder à regulamentação de tal instituto (Neusa Santos do PT e Silvinho Resende do PSD).

Dentre os instrumentos acima, o único a permanecer no relatório parcial sobre Ordenamento Urbano, foi o referente ao *Parcelamento e Edificação Compulsórios*, sendo excluídos o *IPTU Progressivo* e a *Desapropriação*. No entanto, mesmo o item que permaneceu sofreu modificações que restringiam sua aplicabilidade, como por exemplo, com a descaracterização de imóveis não utilizados ou subutilizados, e também aquelas que ampliavam sua aplicação, a partir da não indicação das categorias de zoneamento na quais tal instrumento poderia ser utilizado. Não obstante, já no parecer do relator geral em primeiro turno, também este dispositivo veio a ser suprimido.

No caso do *IPTU Progressivo*, tal instrumento chegou a ser reintroduzido após o parecer do relator geral, como resultado da análise da Comissão Extraordinária sobre a emenda 469 ao PL 314/95, ainda para a votação em primeiro turno, chegando o mesmo a ser aprovado. O mesmo instrumento voltou a ser alvo de objeções durante a tramitação em segundo turno, sendo, por fim extirpado do texto legal durante tal fase do processo.

ix) o *Convênio Urbanístico de Interesse Social*

Durante o processo parlamentar, este instrumento não foi alvo de tentativas de mudanças que viessem a provocar alterações significativas no mesmo e, pelo fato anteriormente arrolado de não estabelecer relação com a produção de áreas verdes públicas, não estaremos nos atendo a ele no restante deste trabalho.

x) a *Operação Urbana*

Assim como em outros instrumentos de política urbana, também em relação à *Operação Urbana*, notamos uma preocupação em estar atrelando sua definição e implementação à aprovação da Câmara Municipal, o que poderíamos classificar como excesso de zelo pelo menos no que se refere à sua definição, uma vez que tal preceito já se fazia presente no Art. 71 do PL 314/95. No tocante à implantação, requeria-se, através das emendas (uma de autoria do vereador Glycon Jr. e outra de Otimar Bicalho), a participação de representante da Câmara no comitê de acompanhamento responsável pelo monitoramento da aplicação deste instrumento. No caso do primeiro, mantinha-se o caráter paritário, apenas pleiteando a representação do Legislativo (emenda 28, substitutiva ao Art. 74 do PL 314/95), enquanto no caso do segundo a representação deste Poder caberia especificamente à “Comissão Permanente da Câmara Municipal que tratar da política urbana”, não explicitando a necessidade de que a representação dos setores envolvidos devesse ser paritária (emenda 92, *idem*).

Outras emendas tratavam a inclusão de novas tipologias de intervenção, sendo que uma destas, de autoria de Glycon Jr., poderia indicar alguma relação com a questão das áreas verdes urbanas aqui tratada, ao estabelecer como objeto das Operações Urbanas o “combate às ilhas de calor no hipercentro” (emenda 115, aditiva ao Art. 70 do PL 314/95). Uma das maneiras de se conseguir tal intento, dentre outras opções, pode ser através da implantação de áreas verdes, o que entretanto, nos remete ao campo das possibilidades, e não de sua efetivação concreta.

Em outra emenda, o mesmo vereador propõe, no sentido contrário (e dotado de um alto grau de concretude), a alteração do dispositivo que indica que a transferência de áreas privadas para domínio público (que de acordo com o PL 314 se processaria conforme a Lei específica que regularia determinada Operação Urbana), propondo que a mesma se desse através da utilização dos “processos legais vigentes de desapropriação”. Isto, além de

dificultar a transferência de áreas para o Poder Público (sem passar por cima da Lei) e a possível transformação destas em áreas verdes, poderia por em risco a própria execução da Operação, uma vez que estaria atrelando-a a procedimentos que são, muitas vezes, morosos.

xi) a *ADE para Reurbanização – ADE-5*

Sobre esta tipologia de ADE, a única emenda relacionada ao seu conteúdo que foi apresentada, de autoria da vereadora Neusa Santos (PT), procurava vincular a sua execução à de Operações Urbanas, o que, no nosso entender, limitava sua aplicabilidade.

Outras emendas relacionadas a esta ADE (assim como aos outros tipos de tal instrumento) previam a sua definição e enquadramento através de Lei específicas, visando garantir a participação do Poder Legislativo no processo de discussão da política urbana do Município. As emendas com tal caráter foram apresentadas por membros e bancadas dos partidos que faziam oposição ao governo, como PFL, PSDB, PL, PTB e PMDB.

O sub-relator parcial incorporou em seu parecer, as sugestões que estipulavam a necessidade de o enquadramento de ADE-5, no caso desta ser alvo de projetos urbanísticos executados através de Operações Urbanas, seja definido na própria Lei que viesse a instituir a referida operação. Assim como nas questões referentes ao zoneamento, os pontos relativos às ADE's foram transferidos, pelo relator geral no seu parecer em primeiro turno, para o PL 315/95.

xii) o *Solo Criado*

Assim como outros instrumentos de política urbana, o solo criado foi alvo de emendas no sentido de suprimi-lo, sendo que estas tiveram sua origem partidária concentrada no PSD (vereadores João Paulo, Presidente da Comissão Extraordinária e Silvinho Resende) e representavam em torno de 25% do total de emendas apresentadas que se relacionavam a ele. Por outro

lado, as emendas que procuravam introduzir mudanças nesse instrumento, partiram tanto de partidos de oposição quanto do governo, em igual proporção.

O argumento utilizado pelo vereador João Paulo para justificar a supressão de tal instrumento é que o mesmo estaria institucionalizando a força do poder econômico, ao permitir que “quem tem dinheiro poderia criar solo e quem não tem estaria impedido”, “subvertendo o princípio constitucional da igualdade de oportunidades dos cidadãos independente do poder econômico destes” (reunião ord. 8/8/95 – fita 5 – lado B).

Na verdade, a apresentação de tais emendas estaria vinculada mais aos interesses de setores da construção civil, do que a uma preocupação igualitária, pois sua intenção seria a de manter a possibilidade de se criar solo sem ter que pagar ao Poder Público Municipal para tal. Uma possível preocupação com a igualdade econômica por parte de tal vereador fica descartada ao verificarmos que este também indicou a supressão de outros instrumentos de caráter redistributivos como o *Parcelamento e Edificação Compulsórios*, o *IPTU Progressivo* e a *Desapropriação Compulsória*.

Na mesma reunião ordinária (em 08/08/95) e ainda em relação a tal questão, o vereador Sávio Souza Cruz sustenta que a orientação geral do plano, no que diz respeito à regulação do mercado imobiliário, seria a diminuição dos coeficientes de aproveitamento, em média, para a cidade, como se o PD estivesse ‘destruindo solo’. Acha estranho e questiona, no entanto e frente ao que foi dito, o fato do Plano propor, a criação de solo, considerando tal postura incoerente.

Também esta resistência arrolada a tal instrumento se mostrou, na verdade, infundada. Isto porque segundo o PL 314/95, o solo criado teria a possibilidade de ser efetivado apenas nas ZAP, ou seja, nas Zonas de Adensamento Preferencial, as quais detinham as condições de infra-estrutura sub-utilizada e que, portanto, justificavam a possibilidade de aumento do potencial construtivo, até um limite que não comprometesse tal parâmetro.

Dessa forma, tal instrumento mostraria coerência com a proposta do plano de não incentivar o adensamento em áreas com infra-estrutura urbana insuficiente.

Dentre aquelas originárias do partido do governo, todas de autoria da vereadora Neusa Santos, uma delas (emenda 406, substitutiva ao Art. 57 do PL 314/95) procurava ampliar a aplicação de tal instrumento para além de imóveis situados em ZAP. Sua intenção estava relacionada à possibilidade de obtenção de recursos advindos da aplicação de tal instrumento, sendo que a forma de viabilização do valor relativo a tal poderia ser estabelecidos, “a critério do Poder Público Municipal, sob a forma de moeda corrente ou sob a forma de doação de lotes, glebas ou edificações dentro dos limites municipais” (emenda 403 ao § 1º, Art. 58 do PL 314/95).

Não fosse o fato das outras emendas por ela apresentadas limitarem as possibilidades de aplicação de tais recursos ao campo da habitação popular, estaríamos diante de uma das poucas tentativas de modificação das propostas pelo legislativo que apontariam para um aumento do potencial de produção de novas áreas verdes no município. As propostas apresentadas de vinculação de tais recursos exclusivamente ao setor da habitação (emendas 397 e 401 ao Art. 58, PL 314/95), indicavam justamente o contrário. Destarte, a vereadora conseguiu vincular interesses redistributivos mais gerais com aqueles relacionados a uma área específica de sua atuação política, contribuindo para a consecução de seus interesses eleitorais/pessoais.

Já entre as principais emendas oriundas de partidos oposicionistas, a apresentada pelo vereador Otimar Bicalho visava uma diminuição do valor a ser pago ao Poder Público no caso da aquisição do direito de construir. Já aquela apresentada pelo vereador Surette procurava garantir aos proprietários dos lotes cujos coeficientes de construção fossem maiores do que os que se procuravam estabelecer com a proposta ora analisada de LPUOS, o direito de construir até tal limite, sem a necessidade de pagar para isso.

Assim como outros instrumentos de política urbana que pudessem acarretar algum ônus aos segmentos ligados à construção civil, o solo criado foi retirado do texto já durante a elaboração do relatório temático parcial referente ao Ordenamento Territorial, não voltando a ser objeto de novos pleitos posteriores.

3.1.3- O Poder Legislativo e os mecanismos de gestão urbana

Como já pudemos observar na seção anterior, boa parte das iniciativas dos partidos que faziam oposição ao governo municipal ocorreram no sentido de retirar poder do Executivo (e mesmo de Conselhos setoriais porventura existentes), na definição de algumas normas relativas ao processo de decisão da política urbana. Tal postura veio a se repetir em relação ao Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, especialmente através do vereador Glycon Jr. (líder do PP/PPB), mas também via o líder do PTB, Otimar Bicalho.

Outro ponto que atraiu emendas foi aquele que trata das atribuições do COMPUR, com o líder do PTB pleiteando, através de várias proposições referentes a cada uma dessas, a alteração de seu caráter consultivo, de propositivo para sugestivo,. No sentido contrário, a vereadora Neusa Santos do PT propôs emenda que visava transformar, para o conjunto das atribuições de tal conselho, seu caráter, com a qual este passaria a ser deliberativo e não mais apenas consultivo.

No que se refere à definição dos componentes de tal Conselho (Art 85 do PL 314/95), parte das emendas apresentadas propunham o aumento da participação do setor empresarial na sua composição, enquanto outras indicavam a necessidade de diversificação de tal representação.

Este último ponto se deve ao fato que no Projeto de Lei, tal setor restringia-se ao segmento da construção civil e as propostas apresentadas no sentido de ampliar a possibilidade de participação a outros segmentos empresariais partiram dos vereadores Márcio Cunha (PMDB) e João Gualberto

Filho (PTB). Tais emendas substituíam, no item que tratava da caracterização do setor empresarial, respectivamente, o termo que indicava as entidades ligadas ao “setor da construção civil” (§ 3º, Art. 85, PL 314/95) por aquelas ligadas “à gestão urbana da cidade” (emenda 47) e aquelas vinculadas a “setores específicos envolvidos”(emenda 235).

Já as emendas de autoria do vereador Surette (líder do PFL) indicavam, além de uma diversificação em tal representação setorial (menos abrangente do que a citada acima), um acréscimo numérico de representantes do mesmo, a partir da inclusão de inciso referente ao “setor imobiliário”, o qual seria constituído pelas “entidades que representam as empresas de loteamentos e comercialização de imóveis” (emendas 151 e 150, aditivas ao PL 314/95). Na hipótese de tais propostas serem aprovadas, isso dobraria o número de representantes do setor empresarial no Conselho, através da caracterização de seus segmentos internos como setores específicos.

Outras emendas verificadas diziam respeito à caracterização do setor popular, procurando garantir a representação de segmentos específicos como o “segmento evangélico”, “entidades religiosas” (emendas 10, 20 e 368 de autoria do vereador Glycon Jr.) e também o “sindicato dos trabalhadores ligado ao setor da construção civil” (emenda 363, Raquel Scarlatelli).

Também nas instâncias participativas de caráter espacial, como os conselhos regionais e locais de política urbana, verificou-se tentativas no sentido de garantir que as indicações dali provenientes fossem submetidas a apreciação do Legislativo Municipal (emenda 04 do vereador Glycon Jr.). Entretanto isto se mostrava desnecessário, uma vez que em nenhum dos dispositivos propostos, era dado poder de decisão a tais instâncias, cujas deliberações deveriam ser encaminhadas ao Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR – para posteriores encaminhamentos. Entretanto, cabe ressaltar que, em relação à questão das áreas verdes públicas, não foi proposta nenhuma alteração para o Artigo 90 do PL 314/95, o qual trata da participação popular na gestão dos parques públicos através de conselhos consultivos.

Ainda sobre as instâncias espaciais de participação, algumas propostas de emendas que procuravam limitar o poder decisório e mesmo a própria participação da população na gestão da política urbana municipal foram arroladas. Uma delas foi aquela que procurava eliminar a possibilidade de instalação dos conselhos regionais de política urbana, de autoria do líder do PTB, vereador Otimar Bicalho (emenda 101 ao PL 314/95). Outra, proposta pelo vereador João Gualberto Filho (PP), retirava o caráter deliberativo de Audiências Públicas, no que se refere à aprovação dos Planos Regionais, com esta passando a ser uma atribuição do Executivo, na figura do Prefeito (emenda 236, substitutiva ao Art. 92 do PL 314/95).

Já em relação à Conferência Municipal de Política Urbana, as emendas propostas procuravam reduzir o intervalo de realização das mesmas. Uma delas em particular, de autoria do vereador Las Casas, estabelecia que a mesma deveria ser realizada “na Câmara Municipal de Belo Horizonte” (emenda 122, substitutiva ao § 3º do Art. 83), denotando uma intenção do Legislativo (ou, no mínimo, de segmentos dele) em não se abster dos processos de tomada de decisão referentes à política urbana.

3.2- Os processo de votação e a aprovação das propostas

Frente à grande resistência encontrada por uma parcela expressiva dos vereadores, aliada à exigência de uma maioria qualificada de 2/3 para aprovação de matérias dessa natureza, para a viabilização do PD e da nova LPUOS, foi necessário um trabalho profícuo da parte do Poder Executivo, obrigando-o a se utilizar do “poder de convencimento da Prefeitura” (entrevista com Maurício Borges), no sentido de obter os votos necessários.

Apesar de todos os acertos e modificações realizados nas propostas do PD e da LPOUS, tanto anteriormente ao seu envio à Câmara, como durante o processo parlamentar ao qual estiveram submetidas, a aprovação das mesmas não transcorreu de forma tranquila, nem tampouco obteve uma vitória folgada, com ampla maioria.

No caso do PD, a votação em primeiro turno transcorreu com tranquilidade, sendo aprovado com a unanimidade dos votos, após a supressão de dois dispositivos votados de forma destacada, à pedido do vereador Otimar Bicalho, sobre os quais nos reportaremos adiante. Já para o segundo turno, a votação mostrou-se extremamente conturbada, com a aprovação se dando por 25 votos a favor, o mínimo de votos necessário para contemplar a maioria qualificada de 2/3, sendo que tal número só foi conseguido com a mudança de voto de um vereador que já havia declarado o seu voto pela abstenção.

Também na votação da LPOUS, o primeiro turno registrou uma aprovação com uma margem tranquila, não obstante um maior número de dispositivos a serem votados destacadamente, obtendo os votos favoráveis de 34 vereadores. Assim como no PD, sua aprovação em segundo turno também se deu por estreita margem, com um voto a mais do que o necessário para atingir o montante exigido.

Segundo o Secretário Municipal de Planejamento, apesar do conteúdo dos projetos ter colaborado para a formação de uma maioria e a consecução da aprovação dos projetos, foi preciso usar

“o poder de convencimento da Prefeitura e discutir o problema de cada vereador, aquele que sua comunidade tinha, obras que estava precisando, etc. Essa foi a base da negociação com a Prefeitura, mas não era um ‘jumbo’. (...) Nós somamos migalhas, voto a voto até conseguir a maioria. Mas, de vez em quando tinha a defecção de um voto ou outro. Então, foi muito mais penoso, porque não se conseguia uma coesão” (entrevista com Maurício Borges).

Sobre o fato de a negociação ter levado a Prefeitura a abrir mão de alguns pontos do PD, Maurício Borges relata que a

“negociação foi assim: teve uma instância de negociação que participava os setores populares, a iniciativa privada, e, paralelamente, na Câmara. Então, nós tivemos que sentar com a Câmara, com os agrupamentos de vereadores que cuidavam de cada setor, e discutir pontos específicos. (...) Foi um varejinho: um vereador, outro vereador, etc. (...) Trabalhou-se com obras” (idem).

Essa mesma dificuldade levou inclusive a algumas modificações nos limites do macrozoneamento inicialmente proposto, no sentido de atender demandas de vereadores, com “muita coisa sendo acertada com a criação de ADE; o microzoneamento foi viabilizado via ADE” (entrevista com Maurício Borges).

Entretanto, ao analisarmos os dispositivos retirados do PD em primeiro turno através de votação em separado, podemos notar que algumas questões substantivas, ainda que de abrangência limitada, entraram na negociação com o vereador Otimar Bicalho (autor dos pedidos), não se limitando à “cessão de obras”. Apesar de não guardarem relação direta com a questão da produção de áreas verdes, pensamos ser interessante nos remetermos a elas pois são indicativos claros de concessões feitas pelo Executivo, no sentido de viabilizar a aprovação das propostas.

Um dos pedidos de votação em destaque visou eliminar a possibilidade do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município vetar o uso do instrumento da transferência do direito de construir, quando algum requerente desejasse utilizar o potencial construtivo em “imóvel situado em torno de bem tombado” (emenda 470 ao PL 314/95, art. 62, §1º). O outro destaque foi em relação à “concessão do direito real de uso nos programas de regularização fundiária e nos habitacionais de iniciativa do Poder Público;” (idem, art. 31, XII), objetivando a retirada deste item, uma das diretrizes da política habitacional. Tais dispositivos foram retirados do substitutivo, contando com todos os votos da bancada do PT, o que demonstra uma orientação partidária nesse sentido (no caso do PT, isso pode ser dito).

4- A 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA

Neste capítulo estaremos abordando a 1ª Conferência Municipal de Política Urbana em duas dimensões: uma relacionada aos seus aspectos que podemos chamar de institucionais, isto é, aqueles relativos às regras estabelecidas para o trâmite das questões a ela encaminhadas e seus desdobramentos posteriores, e outra referente ao conteúdo das matérias então discutidas, sempre nos atendo aos pontos centrais que nos propomos a analisar no presente trabalho, isto é, aqueles relacionados à produção de novas áreas verdes públicas no Município.

No que diz respeito à primeira dimensão a ser abordada, estaremos nos debruçando sobre os pontos relativos à sua estrutura sócio-política, assim como à sua dinâmica de funcionamento e às suas regras, sobre as quais estaremos verificando a maneira como estas vieram a ser elaboradas, o grau de comprometimento dos atores envolvidos na observância de seus preceitos, a existência (ou não) de outros canais de interlocução entre atores envolvidos em tal fórum de discussão e o poder público.

Já em relação à segunda dimensão a ser analisada, estaremos procurando identificar, nas propostas oriundas das Pré-Conferências Setoriais, os pontos nos quais as alterações propostas se mostrem relacionadas à formação de novas áreas verdes públicas (seja produzindo impactos de caráter positivo ou negativos), a origem de tais propostas e também a existência de alianças entre os diferentes segmentos frente a elas.

Após a análise da Conferência em si, voltaremos nossa atenção para os seus desdobramentos, especialmente naqueles relacionados à formatação final das propostas dela advindas e também sobre o(s) processo(s) parlamentar(es) no(s) qual(is) estas foram apreciadas, procurando identificar possíveis tensões existentes entre o Poder Legislativo e o Executivo e, caso estas tenham existido, o porquê de sua ocorrência e de que forma os atores envolvidos se posicionaram na tentativa de sua resolução.

4.1- Estrutura e dinâmica de funcionamento da Conferência

A Conferência Municipal de Política Urbana é o instrumento para se efetuar a revisão da Lei do Plano Diretor (7.165/96) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (7.166/96) de forma a permitir a participação da sociedade organizada do Município, tendo sido previsto na própria Lei que instituiu o Plano. Segundo tal dispositivo legal, esta instância de discussão e monitoramento da política urbana de Belo Horizonte deveria acontecer em intervalos de quatro anos, exceto a primeira (a qual estaremos abordando aqui), que deveria ser realizada dois anos após a aprovação e sanção das citadas Leis.

Dessa forma, já no final de 1997 a PBH dá início ao processo preparatório da Conferência com a constituição, no âmbito do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, de uma Comissão Executiva da 1ª Conferência Municipal de Política Urbana⁵⁶ com a atribuição de coordenar e organizar os trabalhos a serem desenvolvidos para a realização do evento. Juntamente com o COMPUR, esta Comissão foi a responsável pela definição não só da estrutura da Conferência, mas também dos princípios básicos que vieram a norteá-la.

Dentre estes, o principal referia-se ao alcance e abrangência das propostas de alteração das Leis pois, face ao pequeno intervalo de tempo que iria decorrer entre a aprovação destas e a promoção de alterações, tinha-se o entendimento “de que a cidade não havia ainda absorvido o impacto das proposições” ali contidas. Assim, estabeleceu-se um acordo no qual os órgãos envolvidos procuraram “estabelecer uma atuação mais contida na construção de propostas de alteração destas”, buscando “sugerir ajustes que minimizassem os problemas já detectados na implementação da legislação e aprimorassem seu entendimento e aplicação” (PREFEITURA MUNICIPAL DE

BELO HORIZONTE, 1999: 18), sem lhe infligir mudanças mais drásticas que pudessem chegar a descaracterizá-las ou comprometer seus objetivos.

Dentro de tal perspectiva, os órgãos da PBH com áreas de atuação concernentes à temática urbana foram encarregados de produzir uma avaliação inicial a respeito das dificuldades apresentadas em relação a aplicação de tais instrumentos legais no seu curto período de vigência. O resultado de tais avaliações foi tomado como ponto de partida para os trabalhos dos Grupos de Trabalho Temáticos – GTT's⁵⁷.

Os GTT's foram constituídos como um primeiro canal para a incorporação de sugestões e processar discussões no âmbito interno da Prefeitura, mas abertos à participação da população em “reuniões públicas temáticas”, que nelas tinham direito à voz, conforme nos relatou Marcílio Resende Santos. A sua organização temática foi estruturada baseando-se na organização setorial da Prefeitura e no recorte dos temas já presentes nos próprios capítulos do PD Além disso, ela procurava congregiar e ordenar assuntos relacionados e, deste modo, agilizar e facilitar as discussões tanto nas Pré-Conferências como na Conferência propriamente dita, uma vez que os temas então definidos constituíram-se nos blocos de discussão desta última.

Tais grupos visavam a construção de relatórios com propostas que seriam as balizadoras do grau de ajustes que se desejava efetuar no PD e na LPUOS que, posteriormente viriam a ser trabalhados em cada uma das Pré-Conferências Setoriais. Ainda segundo Marcílio Santos, a discussão das propostas dentro dos GTT's acontecia com a incorporação das sugestões apresentadas pelos participantes, desde que elas fossem dotadas de um alto grau de consenso e não se mostrassem conflitantes entre si na avaliação do

⁵⁶ Esta Comissão era composta por 4 representantes de órgãos do Executivo Municipal (SMAU, SMPL, URBEL E BHTRANS), 1 representante do Legislativo, 2 representantes do setor empresarial (CMI e SINDUSCON), 1 representante do setor técnico (UFMG) e 1 representante do setor popular (ASA/MG).

⁵⁷ Foram sete os GTT's constituídos para esta fase dos trabalhos, sendo eles o GTT de Desenvolvimento Urbano, o de Desenvolvimento Ambiental, o de Organização Territorial, o de Proteção da Memória e do Patrimônio Cultural, o de Desenvolvimento Econômico o de Sistema Viário e de Transportes na Estrutura Urbana, e o de Reabilitação Urbana. Neste trabalho, estaremos nos atendo principalmente aos três primeiros, por concentrarem os pontos que temos procurado abordar sem, no entanto, deixarmos de nos remeter aos demais na medida em que estes tenham feito referências ou abordado de alguma forma os pontos de nosso interesse.

grupo, o que era verificado por meio de votação. No caso de alguma sugestão mostrar-se contraditória com alguma outra apresentada e, na votação, ser verificado um “empate técnico” entre as mesmas, as duas (ou mais), seriam incorporadas ao relatório a ser encaminhado às Pré-Conferências. O mesmo procedimento veio a ser adotado nas etapas subsequentes do processo da Conferência, até a Plenária final.

Dentro do GTT de Desenvolvimento Ambiental, aquele que a princípio guardaria uma relação mais próxima com o tema aqui tratado, houve, segundo Marcílio Resende Santos (um dos coordenadores deste GTT), uma divisão em seis subtemas, em função da amplitude da questão ambiental, no sentido de permitir uma melhor organização da coordenação responsável, como também facilitar a participação das pessoas. Ainda segundo o coordenador de tal grupo, a parte

“mais ‘pesada’ de todas era a de área verde, que teve reuniões mais intensas, até mesmo por que na questão das áreas verdes existe um conflito direto com o crescimento da cidade e com interesses difusos em relação ao solo urbano” (entrevista com Marcílio Resende Santos).

As Pré-Conferências Setoriais foram espaços para a discussão entre os membros e representantes de um mesmo segmento social (setor)⁵⁸ e tiveram como objetivos a discussão e análise dos relatórios oriundos dos GTT’s. Nelas também foram escolhidos os delegados (efetivos e suplentes) que teriam direito a voto durante a etapa final da Conferência, num total de 125 (cento e vinte e cinco)⁵⁹, além de serem apresentadas propostas de modificação de tais documentos sob a forma de emendas, as quais vieram a ser consubstanciadas em um Relatório Guia que continha as sugestões de cada um dos setores, para posterior utilização na Conferência.

A Conferência propriamente dita foi dividida em duas etapas distintas. Na primeira delas os participantes foram divididos em grupos de trabalho

⁵⁸ Foram realizadas cinco Pré-Conferências Setoriais: setor Popular, setor Técnico, setor Empresarial, Poder Executivo e Poder Legislativo.

⁵⁹ A estrutura sócio-política da Conferência, incluído o número de delegados de cada setor, foi definido pelo COMPUR e pela Comissão Executiva da Conferência, sendo assim distribuídos: 45 representantes do setor

(com os mesmos recortes temáticos dos GTT's), no intuito de analisar as matérias a serem levadas à Plenária da Conferência (a segunda etapa), as quais seriam limitadas àquelas “apresentadas no Relatório Síntese dos GTT's” e às “propostas provenientes das Pré-Conferências setoriais” (Regimento da I Conferência Municipal de Política Urbana, Art. 2º. In: PBH, s/d). Finda esta etapa, ficava à cargo dos coordenadores e relatores de cada grupo de trabalho, juntamente com a Comissão Executiva da Conferência, a produção de um relatório final, contendo todas as propostas aprovadas (ressalvados os necessários ajustes entre propostas de igual teor que pudessem surgir em grupos de trabalho diferentes). Na sua segunda etapa a Conferência teria então, a atribuição de analisar e deliberar em cima das propostas contidas neste relatório final.

Podemos notar que as linhas mestras das questões passíveis de provocarem alguma alteração efetiva nas Leis do Plano Diretor e de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo, foram já definidas durante as fases anteriores (nas Pré-Conferências e, principalmente, nos GTT's). Tal dispositivo do Regimento impedia a discussão de questões outras que pudessem ser trazidas à baila no decorrer da própria Conferência, evitando assim, que propostas que pudessem causar grandes alterações em termos da concepção do PD fossem introduzidas de última hora, contrariando o mais relevante dos princípios básicos que a estruturaram. Não obstante, tal dispositivo não engessava por completo a possibilidade de alterações no decorrer do processo (o que, caso ocorresse, a destituiria de qualquer significado), uma vez que eram permitidas mudanças de conteúdo nos pontos contidos nos relatórios-guias advindos das Pré-Conferências setoriais, e também o acréscimo de elementos não presentes nos mesmos, desde que guardassem algum tipo de relação com os pontos ali tratados.

No que se refere à estruturação sócio-política da Conferência, ela foi baseada na própria organização do COMPUR e, em relação à participação dos diferentes atores no processo, destaca-se a atuação do setor empresarial que,

segundo o delegado do setor popular Fernando de Castro Fernandes, tiveram uma atuação muito ativa no decorrer da Conferência propriamente dita, apesar de a desprestigiarem antes de seu início, “participando de todos os grupos” de trabalho, sendo que,

“nos momentos decisivos, a sala enchia para fazer pressão. Mesmo aqueles que não eram delegados iam para fazer pressão. Então, a distribuição política dos representantes da elite patrimonial belorizontina, ela se fez mais organizada. (entrevista com Fernando de Castro Fernandes)

Maurício Borges também fala de uma resistência inicial dos empresários em participarem da Conferência, mas após um trabalho de convencimento junto aos mesmos, com a demonstração de que

“o bicho não ia morder, que seria salutar, eles acabaram participando ativamente. Nem sempre as proposições deles foram aceitas, mas muita coisa foi pactuada lá. E a presença deles foi importante, porque foi dali que saiu um rol de mudanças e atualização da Lei de Uso e Ocupação do Solo e do Plano Diretor e que, mesmo com essa pactuação, nós demoramos praticamente dois anos para aprovar, numa articulação muito heterodoxa, muito difícil” (entrevista com Maurício Borges Lemos).

Por outro lado, a participação do setor popular, ainda que expressiva, não foi tão bem articulada como dos setores empresariais, com sua ênfase recaindo prioritariamente sobre a questão da habitação. Uma das razões desta diferença na forma de articular a participação entre os diferentes setores, segundo Fernando de Castro, seria a pouca tradição de discussão da política urbana pelos setores populares, além do fato de ser muito recente o canal de participação deste setor neste campo, em contraponto com “uma participação que remonta à formação de Belo Horizonte”, por parte da “elite patrimonial de Belo Horizonte”. Outro fator apontado seria a própria complexidade do tema, potencializada pela linguagem utilizada na sua construção e nas próprias discussões, posição compartilhada com o conselheiro do COMPUR Manoel Teixeira de Azevedo, para quem as discussões neste Conselho se davam prioritariamente entre os setores técnico, empresarial e público, com o setor popular ficando um pouco à margem das mesmas.

Já a participação do setor técnico mostrou-se tímida, sendo que, segundo Maurício Borges, ela “poderia dar uma colaboração importante (...) mas essa representação ficou aquém do que nós desejamos”. A pouca participação do setor técnico pode ser evidenciada também pelo pequeno número de delegados indicados e inscritos para a Conferência propriamente dita.

4.2- A questão das áreas verdes públicas na Conferência

Como vimos, o alcance e a abrangência da possibilidade de se efetuar mudanças no PD e na LPUOS na 1ª Conferência Municipal de Política Urbana viu-se restringido pelo princípio estabelecido pelo COMPUR, de não serem promovidas grandes mudanças em tais instrumentos legais, uma vez que havia sido decorrido apenas dois anos e meio da aprovação e entrada em vigor dos mesmos.

Dessa forma, durante tal processo, as propostas de mudança, em especial aquelas relacionadas ao tema aqui tratado, mostraram-se um tanto tímidas (em termos quantitativos), sendo que em termos substantivos, algumas traziam elementos importantes no que se refere ao incentivo (ou, ao contrário, que limitava) à produção de novas áreas verdes públicas, o que passaremos a analisar agora, tentando identificar os atores responsáveis por cada proposição.

Devemos ainda destacar que durante a Conferência, não foram promovidas (e nem sequer sugeridas por nenhum dos setores envolvidos) alterações no que diz respeito aos instrumentos de gestão urbana previstos na Lei do PD (7165/96), em função da limitação de escopo acertada pelo COMPUR, à qual nos referimos acima.

a) nos princípios gerais do Plano Diretor

Especificamente no que tange aos princípios gerais do PD, não foram arroladas quaisquer sugestões de alteração dos mesmos, em virtude do acordo acima referido. Entretanto, no que diz respeito às Diretrizes de Intervenção Pública na Estrutura Urbana, encontramos, nos pontos referentes aos programas habitacionais uma proposição que traria efeitos positivos em relação à produção de novas áreas verdes públicas.

A ponto sobre o qual incidiu tal proposição, oriundo do GTT de desenvolvimento urbano, previa a efetivação de regularizações fundiárias “de loteamentos populares e favelas localizadas em terrenos pertencentes ao Município, mediante a aprovação de projetos de parcelamento, urbanização da área e titulação dos moradores” (Relatório Guia de Desenvolvimento Urbano, item 1.6.4).

A proposição em questão, arrolada como emenda na Pré-Conferência do setor público (para ser analisada pelo grupo de trabalho sobre Desenvolvimento Urbano na Conferência), visava impedir tais ações, quando estas viessem a ocorrer em áreas de preservação ambiental (Relatório Guia de Desenvolvimento Urbano, Emenda nº 17). Note-se que a preocupação de tal iniciativa reside em salvaguardar áreas de preservação do processo de regularização, e não impedir a utilização do mesmo, nem tampouco de tais áreas pela população, aspecto inclusive reforçado, uma vez que estas continuariam como de domínio público⁶⁰. Além do mais, contribui para coibir invasões em áreas de preservação, frente à impossibilidade de se ter a posse definitiva pela via da obtenção de titulação de tal área.

Outra proposição favorável, se não no que se refere à criação de novas áreas verdes no Município, mas certamente em relação à questão de mantê-las em tal condição, chegou à Conferência através do GTT de Desenvolvimento Ambiental, caracterizando-se como proposta do setor público. Esta estipulava, enquanto diretriz da política ambiental do Município (Art. 22 do PD), que

⁶⁰ Deve-se esclarecer que em áreas onde existam loteamentos populares ou favelas, e que porventura ocupem parte de áreas de preservação ambiental, apenas estas não estariam sujeitas ao dispositivo indicado, sendo que tais áreas de preservação poderiam contribuir para um aumento da qualidade de vida das populações ali instaladas.

este deveria “promover ações de resgate de áreas verdes públicas invadidas e ações que coíbam futuras invasões” (Relatório Guia de Desenvolvimento Ambiental, sub-item 1.4.14). A esta proposição foi acrescida uma emenda durante a Pré-Conferência do setor popular, que condicionava tais ações ao fato delas se mostrarem “em consonância com a política habitacional do Município” (Relatório Guia de Desenvolvimento Ambiental, Emenda nº 6).

Das emendas às proposições acima destacadas, a primeira foi rejeitada e a segunda veio a ser incorporada no texto aprovado ao final da Plenária da Conferência.

Ainda entre as resoluções referentes às diretrizes da política urbana, ficou estabelecido a elaboração do levantamento das áreas de propriedade pública das terras griladas existentes no Município (para a reintegração de posse ou ressarcimento no caso destas últimas), para que fossem destinadas, prioritariamente, à política habitacional. O problema aqui vislumbrado é o fato de que várias áreas públicas já estariam destinadas à implantação de áreas verdes, especialmente aquelas incorporadas ao patrimônio do Município em decorrência de loteamentos. Assim, tal resolução, surgida no decorrer da própria Conferência, poderia disponibilizar tais áreas para a construção de moradias, o que acarretaria em uma diminuição das áreas verdes públicas existentes.

Além dos pontos acima discutidos, ainda no âmbito das diretrizes da política ambiental, outros relacionados às áreas verdes públicas foram incluídos nas discussões do GTT de Desenvolvimento Ambiental e aprovadas pela Conferência sem sofrerem alterações. Os pontos a serem acrescentados indicavam a necessidade de “definir, através de regulamentação própria, diretrizes para a implantação de parques, praças e demais áreas verdes da cidade, englobando aspectos da ocupação, preservação natural do terreno” (sic); “elaborar plano diretor das áreas verdes e arborização da cidade, com a caracterização e mapeamento destas”; e “criar mecanismos de incentivos que favoreçam parcerias com a iniciativa privada, no tocante à implantação e manutenção de áreas verdes” (“Relatório Guia de Desenvolvimento

Ambiental” e “Anais – 1ª Conferência Municipal de Política Urbana”, subitens 1.4.11, 1.4.12 e 1.4.13, respectivamente) Entretanto, como podemos notar, estes relacionavam-se diretamente à implantação de tais espaços públicos, e não com a criação de novos deles na cidade.

b) no zoneamento e no parcelamento do solo

Em relação ao zoneamento, um primeiro ponto verificado que guarda relação positiva com a produção de novas áreas verdes públicas na cidade é aquele que estabelece que “as ilhas da Lagoa da Pampulha remanescentes do processamento de desassorear a Lagoa a ser realizado como previsto no PROPAM – Projeto Pampulha”. Tal ponto se mostra importante pois as referidas ilhas, por serem de propriedade pública, tinham o destino assegurado como futuras áreas verdes de uso público. Esta proposição, surgida na própria Conferência, não sendo originária de nenhum dos GTT’s, veio a ser mantido no resultado da Conferência.

Ainda sobre o zoneamento, outra mudança proposta durante o GTT de Desenvolvimento Ambiental foi a alteração dos parâmetros de ocupação das ZPAM’s, no sentido de torná-los mais permissivos e, ao mesmo tempo, suprimindo o dispositivo que as transformava em ZP-1, quando fossem de propriedade particular. Com tal mudança se pretendia retornar a uma condição onde as características naturais de determinada área, seriam os elementos determinantes para a sua classificação como zoneamento de importância ambiental e não mais o tipo de propriedade ao qual estaria sujeito⁶¹.

A proposição indicada foi alvo de duas emendas de caráter distintos. A primeira delas, advinda da Pré-Conferência do setor público, procurava conferir uma maior precisão aos parâmetros indicados sem, entretanto, propor alterações substanciais nos mesmos. A segunda (resultante da Pré-Conferência do setor empresarial), por outro lado, indicava a supressão do dispositivo que

⁶¹ Como vimos no capítulo anterior, o grau de restritividade colocado pelos parâmetros urbanísticos da ZPAM, eram vistos como uma espécie de “desapropriação branca”, o que fez com que tais áreas, no texto legal, viessem a ser enquadradas como ZP-1 quando fossem de propriedade particular, em função de pressões exercidas por proprietários.

previa tal alteração (Relatório Guia de Desenvolvimento Ambiental, item 2.1, emendas nº 14 e 15, respectivamente), o que acabaria por manter as áreas classificadas como ZPAM's, que fossem de propriedade particular, sujeitas aos critérios da categoria ZP-1.

Na Conferência, a questão da ZPAM foi um dos pontos mais controversos, com uma acirrada disputa entre os grupos defensores das emendas acima indicadas. Como defensores da primeira, identificamos setores do Poder Público ligados diretamente ou indiretamente⁶² à temática ambiental, ONG's ambientalistas, e outros setores que procuravam dotar tais áreas de uma flexibilidade que garantisse uma “função ambiental da propriedade”, enquanto que alinhados à segunda emenda encontravam-se setores empresariais da construção civil e representantes do Poder Público ligados aos movimentos por moradia.

Durante o processo de discussão no grupo de trabalho de Desenvolvimento Ambiental, foi tentada a busca de uma posição intermediária, que conferia um pouco mais de permissividade às áreas em ZPAM sem que isso chegasse a comprometer a integridade ambiental das mesmas, garantindo uma ainda baixa taxa de ocupação e também um coeficiente de aproveitamento reduzido.

Quando tal posição parecia prestes a ganhar concretude através do processo de votação, o que se viu foi um grande afluxo de delegados do setor empresarial para o Grupo de trabalho, além da própria coordenadora da Secretaria Executiva do COMPUR, chegando a dobrar o número de participantes. Esta composição pressionava no sentido de que as modificações, caso viessem a acontecer, alterassem o mínimo possível em termos substantivos, o texto que constava do PD.

Devemos ressaltar que não havia qualquer impedimento regimental ao fato dos delegados de um grupo de discussão passarem para outro, caso o

⁶² Segundo Marcílio Santos, os setores do Poder Público que apoiavam esta posição eram a SMMA, a URBEL e os técnicos ligados ao trabalho em áreas de risco.

tema discutido fosse do seu interesse, mantendo até mesmo o seu direito de voto. Com tal mobilização, este grupo conseguiu que a discussão fosse retomada e, ao final, conseguiu que fosse aprovada uma proposta que em muito pouco diferenciava as ZPAM de ZP-1. Sobre isto, se estamos preocupados com a manutenção das características ambientais relevantes de uma área, podemos dizer que ‘a emenda saiu pior que o soneto’, uma vez que na Lei 7165/96 apenas as ZPAM’s de propriedade particular usariam os parâmetros de ZP-1, agora todas elas tornavam-se, praticamente, ZP-1.

Esta posição, que segundo a Secretária Executiva Neusa Santos foi construída pela via do consenso, na verdade foi objeto de disputa, sendo um das poucos pontos que vieram a ser objeto de uma votação ainda no grupo de trabalho de Desenvolvimento Ambiental. Sobre este tema específico, Maurício Borges reconhece que “foi um ponto que deu impasse, que deu discussão”.

Outra mudança proposta pelo GTT de Desenvolvimento Ambiental que diz respeito ao zoneamento e que guarda relação com a questão das áreas verdes é aquela que estipula que todos os parques da cidade viessem a ser classificados como ADE Ambiental (Relatório Guia de Desenvolvimento Ambiental, item 2.11). Uma emenda apresentada durante a Pré-Conferência do setor público, propugnava que tais espaços público fossem classificados como ZPAM’s, tendo a mesma sido aprovada pelo grupo de trabalho de Desenvolvimento Ambiental e pela plenária final da Conferência.

Apesar de tal proposta estar mais ligada à conservação das condições ambientais de tais espaços, evitando a sua descaracterização (o que se mostra essencial para sua condição de parques), ela também contribui para obstar tentativas de desmembramento⁶³ dos mesmos ou ainda, no extremo, o próprio desaparecimento destes, com a instalação de outros tipos de equipamentos públicos. Ou seja, esta proposta mostra-se importante no sentido de manter a extensão de áreas verdes públicas da cidade. Além disso, como veremos mais

⁶³ Não devemos nos esquecer que o Parque Américo Renné Giannetti (ou Parque Municipal), foi alvo de inúmeros desmembramentos ao longo do tempo, tendo sua área original reduzida a aproximadamente 1/3 da prevista no plano de Aarão Reis.

adiante neste trabalho, ela se mostrará importante também na análise dos procedimentos adotados para o processamento dos resultados, após o término da Conferência.

Já em relação ao parcelamento do solo, encontramos algumas proposições oriundas do GTT de Desenvolvimento Ambiental que interferem de maneira positiva na produção de áreas verdes públicas no município. A primeira e mais importante delas estipula que, entre o percentual a ser repassado ao Poder Público no caso de loteamentos, no mínimo 1/3 da área destinada aos equipamentos urbanos e comunitários e a espaços livres de uso público, no caso de glebas com área igual ou superior a 30.000 m², deve necessariamente ser reservado para áreas verdes. Tal proposição visava garantir a produção e a existência de áreas verdes de uso público independente de demandas concorrentes que pudessem vir a ser apresentadas para a instalação de outros equipamentos públicos.

Outras duas sugestões também oriundas do mesmo GTT mostram-se importantes para que as áreas verdes surgidas a partir de loteamentos e/ou parcelamentos (como as descritas no parágrafo anterior) não corram o risco de serem abandonadas e apropriadas por outras entidades do Poder Público ou mesmo de virem a ser invadidas por atores privados. A primeira indicava que a implantação de tais áreas, de acordo com “as diretrizes fornecidas pelo órgão responsável pelo meio ambiente” no Município, seria obrigatória e de responsabilidade do empreendedor.

Já a segunda dizia que além da implantação, o empreendedor também seria o responsável pela “manutenção e conservação das áreas citadas (...) até o momento do recebimento, pelo Município, das obras do loteamento” (Relatório Guia de Desenvolvimento Ambiental, itens 2.8.1 e 2.8.2). Tais propostas também mostravam-se importantes ao promoverem uma economia de recursos, em um primeiro momento, por parte do Município, que se via desobrigado de efetuar ações imediatas para garantir a integridade da área a ele repassada.

Também como resultado do GTT de Desenvolvimento Ambiental, uma proposta de alteração de pontos relacionados à transferência de terrenos para o Município, visava limitar a porcentagem a ser transferida, no caso de terrenos situados em áreas não parceláveis e *non aedificandi*. No texto da Lei 7.166, tal possibilidade é facultada desde que “haja justificado interesse público de ordem ambiental” (Art. 21, § 8º), sem limitação da área a ser transferida (apesar de que para efeito do cálculo do percentual transferido seria computado apenas a metade da área transferida). A mudança proposta limitava a possibilidade de transferência em 5% da gleba parcelada, além da necessidade de laudo a ser emitido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente para a comprovação do interesse público ambiental, tendo a mesma sido aprovada pela Plenária da Conferência.

A justificativa para tal limitação seria que nos processos de parcelamento, os empreendedores geralmente destinavam ao Poder Público as áreas com tais características, o que, muitas vezes inviabilizava a instalação de alguns equipamentos públicos (entrevista com Marcílio Rezende Santos). Além disso, algumas áreas com tais características já seriam objetos de proteção de outros instrumentos legais federais e estaduais, não sendo permitida a sua utilização nem mesmo pelo Poder Público. Assim, ao transferir tais áreas para o poder público, os empreendedores e proprietários de terra estariam, na verdade, lhe passando uma ‘batata quente’, uma vez que tais áreas não poderiam ser por ele utilizadas.

Por outro lado, no caso da produção de áreas verdes públicas, a limitação propugnada poderia se mostrar prejudicial, uma vez que para este tipo de equipamentos (em especial no caso de parques), as características ambientalmente relevantes que tais áreas podem apresentar mostram-se fundamentais. Ademais, a necessidade de laudo da SMMA, como instrumento de se comprovar o interesse ambiental para se processarem tais operações, garantiria que a realização de transferências dessa natureza só seriam possíveis neste caso.

Outro ponto proposto (relacionado ao parcelamento do solo) que se mostra prejudicial à produção de áreas verdes públicas no Município surgiu do GTT de Organização Territorial, visando a exigência de “que todas as áreas transferidas ao Poder Público Municipal e que não constituam área de sistema viário sejam aprovadas como lotes, não se permitindo o repasse de terrenos indivisos” (Relatório Guia de Organização Territorial, item 1.7), tendo o mesmo sido aprovada na Plenária final da Conferência.

A dificuldade que tal proposta acarretaria para a geração de áreas verdes poderia ser observada pelo fato de que dificilmente seriam verificadas condições favoráveis para a implantação de uma área verde em um lote. Isto pode se dar de forma exacerbada, principalmente nas regiões cujos zoneamentos possuíssem parâmetros urbanísticos que permitissem lotes de menor extensão, notadamente aqueles ocupados (ou para a ocupação) por parcelas da população com menor poder aquisitivo, pois fica difícil em se pensar alguma área verde de uso público com apenas 125 m² (o tamanho mínimo permitido para lotes, segundo a LPUOS).

Ainda relacionadas à questão do parcelamento do solo, do GTT de Organização Territorial foram encaminhadas duas recomendações ao Executivo que guardavam relação com a produção de áreas verdes no Município. Uma delas, aprovada ao final da Conferência, sugeria que fossem estabelecidos “política e critérios para destinação das áreas transferidas ao Município, especialmente quando esta transferência se der fora da área em parcelamento; priorizar a destinação a programas habitacionais” (Relatório Guia de Organização Territorial, item 2.3).

No que diz respeito à produção de áreas verdes, tal recomendação, apesar de propugnar o estabelecimento de critérios para a definição do uso a ser dado às áreas transferidas, colocava como prioritário o atendimento a programas habitacionais, deixando em segundo plano as características das mesmas, tanto no que se refere aos atributos ambientais, quanto em relação à infra-estrutura urbana ali existente, o que poderia vir a contrariar até mesmo

aspectos ligados à própria concepção do PD, especificamente os parâmetros utilizados para o estabelecimento de categorias do macrozoneamento.

A outra recomendava a revisão dos “limites mínimos obrigatórios de transferência de área ao município, flexibilizando a possibilidade de conversão da área a ser transferida em espécie, serviços ou obras, nos casos de conveniência e interesse público” (Relatório Guia de Organização Territorial, item 2.1). À mesma foi arrolada uma emenda (que veio a ser aprovada na Conferência), que estipulava que tais ações apenas deveriam ser efetuadas “nos casos de desmembramento” (idem, emenda nº 38). Na hipótese do Executivo acatar tal recomendação, podemos dizer que o dispositivo que de forma mais concreta contribui para a produção de áreas verdes públicas no Município, estaria sofrendo um grande revés.

c) nos instrumentos de política urbana

Para os instrumentos de política urbana previstos na Lei do Plano Diretor (7.165/96) foram propostas poucas alterações durante a 1ª Conferência Municipal de Política Urbana, com as mesmas ficando limitadas à Operação Urbana. E, mesmo nas proposições relacionadas ao citado instrumento, estas não guardavam qualquer relação com a temática das áreas verdes urbanas.

Entretanto, um tronco temático da Conferência, aquele que dizia respeito à revitalização urbana, envolveu elementos relacionados aos mesmos, inclusive pelo fato de estabelecer que em tais programas, segundo o proposto pelo respectivo GTT, poderiam “ser utilizados os demais instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor” (Relatório Guia de Reabilitação Urbana, item 1.4).

Os pontos especificamente relacionados à criação de áreas verdes públicas surgiram como emendas, sendo uma delas direcionada para ser incorporada à legislação e a outra sendo arrolada como recomendação ao Executivo. O primeiro ponto, decorrente da Pré-Conferência do setor popular,

instituía como um dos princípios gerais a serem observados nos programas de Reabilitação Urbana “a geração de áreas públicas e equipamentos urbanos de livre acesso para o conjunto da população”. Já o segundo, surgido da Pré-Conferência do setor público, recomendava a utilização das “áreas remanescentes de obras públicas ou de remoção de população de áreas de risco, para áreas verdes e equipamentos públicos de livre acesso” (Relatório Guia de Reabilitação Urbana, emendas nºs 5-b e 11).

Além dos pontos tratados acima, outro que relacionava a produção de áreas verdes aos instrumentos de política urbana, foi incorporado como recomendação ao Executivo, sendo que o mesmo sugeria a “divulgação e exploração do mecanismo da transferência do direito de construir para a implantação das áreas verdes” (Relatório Guia de Desenvolvimento Ambiental, item 3.5). Entretanto, como vimos no capítulo referente à elaboração do PD, as possibilidades de utilização de tal instrumento para a formação de novas áreas verdes, se viu reduzido antes mesmo do Projeto de Lei ser enviado à apreciação da Câmara Municipal.

4.3- Processando os resultados da Conferência

Após a realização da Conferência, as propostas daí oriundas deveriam ser submetidas à Câmara Municipal para efetivamente alterarem a legislação em vigor. Em um primeiro momento, estas deveriam ser organizadas e redigidas no formato de projetos de Lei, o que veio a ser processado no âmbito interno ao COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana. Passaremos então à análise da tramitação das propostas resultantes da Conferência, naqueles pontos relacionados à temática das áreas verdes públicas, em cada um destes momentos.

4.3.1- No COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana

No que se refere aos trâmites dos resultados da Conferência, o COMPUR detinha um papel fundamental, pois se constituía na instância

responsável pela redação final e por dar a forma de Projeto de Lei às propostas dali advindas.

Para tanto, tal Conselho deveria, segundo o Parágrafo único do Artigo 10º do Regimento da dita Conferência, promover “os ajustes necessários à compatibilização e coerência do texto na sua integralidade, respeitado o conteúdo das deliberações da Conferência” (sic) (PBH, 1999: 28). Tal atribuição constituía-se em uma atividade por demais complexa, uma vez que deveria reunir em um mesmo texto provido de coerência interna, as proposições dos diferentes grupos de trabalho da Conferência, as quais, por vezes, poderiam se mostrar até mesmo contraditórias entre si.

De toda forma, no sentido de se evitar possíveis deturpações do conteúdo das resoluções da Conferência, o próprio Regimento desta previa (no *caput* de seu Art. 10º) que, após a “elaboração da redação final das deliberações da Plenária”, caberia também ao COMPUR, estar “enviando cópia do mesmo a cada um dos delegados credenciados” (sic) (id., *ibid.*).

Não obstante este ditame presente no Regimento da Conferência, os textos finais consubstanciados em forma de Projetos de Lei não chegaram a ser enviados aos delegados participantes⁶⁴, mas apenas, segundo Marcílio Santos, aos coordenadores dos grupos de trabalho da Conferência “para uma checagem” por estes e o posterior “retorno das propostas para a Secretaria Executiva” do COMPUR, para a redação em forma de Projeto de Lei.

Sobre este ponto, Fernando de Castro Fernandes, delegado eleito pelo setor popular e relator do grupo de Desenvolvimento Ambiental na Conferência, nos diz que “o texto final não era como a gente tinha escrito lá na hora”, destacando o fato de não ter sido “convidado para o fechamento do texto final”. Isto poderia provocar uma lacuna em relação ao controle de possíveis modificações que porventura viessem a ser introduzidos nas

⁶⁴ Esta maneira de burlar o Regimento da Conferência foi relatada de forma reiterada em entrevistas realizadas com delegados que na mesma representaram os setores público, popular e técnico, além do representante do setor empresarial no COMPUR.

discussões realizadas no âmbito do COMPUR, num processo que, como vimos em seu próprio regimento, deveria ser marcado pela transparência das ações e respeito às deliberações da Conferência.

Especificamente no que tange ao tema das áreas verdes públicas, verificamos ter ocorrido uma modificação que não se limitou a ajustes de redação ou mesmo de compatibilização entre propostas surgidas de diferentes grupos de trabalho da Conferência. A alteração relacionada ao tema, verificada no Projeto de Lei 1426/99⁶⁵, mostrava a supressão do dispositivo que indicava a classificação de todos os parques da cidade na categoria de ZPAM. Como vimos acima, este ponto, apesar de não se relacionar diretamente com a produção de novas áreas verdes públicas, mostrava-se importante para a manutenção da extensão de tais áreas na cidade, impedindo que as mesmas viessem a ser descaracterizadas.

O importante aqui é ressaltar que o mesmo constava dos pontos aprovados pelo grupo de Desenvolvimento Ambiental da Conferência (PBH, 1999: 46) e deveria estar incluído nas alterações a serem promovidas na LPUOS. Em conversa realizada após a entrevista com o mesmo, o delegado do setor público e coordenador do grupo de Desenvolvimento Ambiental na Conferência, Marcílio Santos, mostrou-se surpreso com esta supressão, pois acreditava que a referida proposição havia sido incluída na legislação que veio a ser aprovada.

Outro conselheiro do COMPUR à época, Manoel Teixeira Azevedo, representante do setor técnico, também nos relatou que durante os ajustes a serem processados nos resultados da Conferência, a versão final do texto no formato de “Projeto de Lei, ninguém recebeu não” (os delegados). Segundo o conselheiro, no caso de surgirem dúvidas, “se procurava sempre manter o espírito, o sentido (dado pela) Conferência”, afirmando ainda que não foram realizadas alterações substantivas.

⁶⁵ Como resultado das discussões no COMPUR, o Executivo enviou à Câmara Municipal dois Projetos de Lei. Aquele que, no Legislativo, recebeu o número 1426/99 tratava das alterações à LPUOS (Lei 7166/96), enquanto o de número 1427/99 versava sobre as modificações a serem processadas no PD (Lei 7165/96). Estaremos tratando da tramitação destes dois projetos na seção seguinte deste capítulo.

Isto nos leva à conclusão de que, pelo menos no item específico relacionado ao zoneamento dos parques, não apenas os delegados participantes da Conferência, mas o próprio COMPUR veio a ser contornado e desconsiderado pelo setor do Poder Executivo responsável pela formatação final dos documentos e envio dos mesmos ao Poder Legislativo, ou seja, a Secretaria Executiva do COMPUR, apesar de sua coordenadora ter afirmado que “todas as propostas mandadas de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo e do Plano Diretor – e aí que é importante – foram enviadas à Câmara” (entrevista com Neusa Santos)⁶⁶.

4.3.2- Na Câmara Municipal

O trabalho de análise das deliberações advindas da I Conferência Municipal de Política Urbana pelo Poder Legislativo mostrou-se um tanto quanto complexo, com idas e vindas de projetos, retirada de projetos da tramitação, apresentação de projetos concorrentes e uma série de sortilégios para tentar assegurar a aprovação das mesmas. Tendo isso em mente, optamos por demonstrar a tramitação de cada um dos projetos apresentados em separado, no sentido de facilitar a compreensão do processo como um todo e evitar que pontos de uma determinada etapa do processo venham a ser confundidos com de outras.

Dessa forma, estaremos centrando nossas atenções, em uma primeira sub-seção, nos projetos de Lei enviados pelo Executivo que continham os resultados do trabalho do COMPUR sobre as decisões da Conferência, registrados na Câmara sob os números 1426/99 e 1427/99, tratando respectivamente da LPOUS e do PD. Num segundo momento, estaremos tratando do Projeto de Lei que tramitava em paralelo à realização da Conferência e que ficou conhecido como o “projeto de verticalização da

⁶⁶ No geral, outras alterações promovidas nos resultados da Conferência, verificadas nos Projetos de Lei enviados à Câmara (1426/99 e 1427/99), denotavam um favorecimento da questão habitacional. Quanto a isso, devemos ressaltar que quando vereadora, durante o processo parlamentar que instituiu o PD e a LPOUS em 1995/96 e também ao longo de sua trajetória política, a então Secretária Executiva do COMPUR sempre esteve profundamente ligada às demandas dos movimentos populares relacionados à temática habitacional.

Pampulha”. Por fim, nos deteremos sobre o Projeto que veio a ser efetivado enquanto Lei, promovendo as modificações nas Leis do PD (7165/96) e LPOUS (7166/96), além de tratar de outras matérias nele contidas.

a) a tramitação dos documentos enviados pelo COMPUR

Findos os trabalhos de ajustes das propostas no COMPUR, os documentos foram encaminhados para análise pela Câmara Municipal, sendo os mesmos entregues em Reunião Especial desta casa, realizada no dia 05 de novembro de 1999. Nesta reunião foi destacado pelos conselheiros do referido Conselho ali presentes, a importância da aprovação dos projetos de Lei ora apresentados, com a manutenção do conteúdo dos mesmos em sua íntegra, uma vez que as propostas ali contidas seriam os frutos de um processo que contou com a participação dos diversos setores da sociedade na Conferência Municipal de Política Urbana.

Entretanto, os projetos de Lei que versavam sobre as modificações a serem efetivadas no PD e na LPOUS (registrados, respectivamente sob os números 1427/99 e 1426/99), foram retirados da tramitação, a pedido do próprio Poder Executivo, antes mesmos de virem a ser apreciados pela primeira das Comissões da Câmara às quais deveria se sujeitar (comissão de Legislação e Justiça). Segundo ofício enviado à presidência da Câmara em 31 de janeiro de 2000 (menos de três meses após o início da tramitação dos mesmos) pelo então Prefeito Célio de Castro, a retirada dos projetos se deu objetivando “a realização de estudos às sugestões apresentadas aos referidos projetos”.

Por outro lado, o conselheiro Manoel Teixeira nos informa que esta decisão foi comunicada ao COMPUR, e ela estaria ocorrendo em virtude de “dificuldade para aprovar na Câmara e a Prefeitura estava preferindo retirar” os projetos naqueles momentos. Já segundo Maurício Borges, o projeto veio a ser retirado pelo Prefeito “por sugestão de alguns dos vereadores que achavam que isso daria ensejo a movimentações da especulação imobiliária”, o que corrobora a opinião acima.

O quadro 2, a seguir, nos mostra a composição político-partidária da Câmara à época da apresentação dos referidos projetos e da aprovação da ‘emenda Frankstein’, assim como à época da aprovação final das propostas processadas após o término da I Conferência Municipal de Política Urbana. Como podemos ver, apesar da base de apoio parlamentar ser mais ampla do que a verificada quando da aprovação do Plano Diretor e da LPOUS, ela ainda não era suficiente para assegurar a aprovação de tais matérias, pelo fato das mesmas necessitarem de 2/3 dos votos da Câmara.

Quadro 2: Câmara Municipal de Belo Horizonte
Composição Partidária – Legislatura 1997/2000

PARTIDO	NÚMERO DE VEREADORES		POSIÇÃO FRENTE AO GOVERNO
	1999	2000	
PT	2	2	Situação
PSDB	3	3	Oposição
PL	3	3	Oposição
PMDB	6	6	Situação
PSD	2	3	Oposição
PSB	3	3	Situação
PDT	3	3	Situação
PFL	3	3	Oposição
PC do B	2	2	Situação
PSC	1	1	Oposição
PV	1	2	Situação
PPB	1	1	Oposição
PMN	3	1	Oposição
PPS	1	1	Situação
PST	1	2	Oposição
PRTB	1	1	Oposição
PTN	1	1	Oposição

Fonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte

Além disso, mesmo naqueles partidos que formavam a base de sustentação do governo Célio de Castro, existiam vereadores que não estavam afinados com as propostas encaminhadas (além da quase inexistência de posicionamentos partidários legítimos), tendo sido um deles (Ovídio Teixeira,

líder do PV), um dos principais articuladores da chamada ‘emenda Frankstein’.

A questão que se coloca é que o fato de estarem tramitando projetos de Lei que tratassem do PD e da LPUOS, abriria espaço para o aparecimento de uma profusão de emendas relativas a áreas mais específicas e localizadas da cidade, que poderiam minar a própria concepção do Plano, ‘comendo pelas beiradas’, sem causar uma insatisfação que atingisse parcelas da população capazes de oferecer resistência. Isto exigiria do Executivo um trabalho, um esforço constante no sentido de debelar tais iniciativas, o que poderia acarretar em custos muito altos, e assim, ao final, optou-se pela retirada do projeto até que se vislumbrassem condições políticas para a aprovação do mesmo.

b) a ‘emenda Frankstein’

Apesar de estar previsto na Lei 7165/96 que as alterações no PD e na LPOUS deveriam ocorrer a partir de proposições resultantes da Conferência Municipal de Política Urbana, isso não impedia que alguns vereadores apresentassem projetos de Lei que tratavam de temas específicos das referidas legislações. Um desses projetos, de número 774/98, de autoria do vereador Ronaldo Gontijo (PPS), que originalmente propunha a alteração de apenas um dispositivo relativo a estacionamento de veículos em áreas de afastamentos frontais, veio a ser utilizado para se tentar promover uma profunda alteração em praticamente toda a LPUOS.

Apesar de ter sido rejeitado nas comissões de Legislação e Justiça e de Política Urbana, o mesmo veio a ser aprovado em primeiro turno pelo Plenário da Câmara com seu texto original. Já esta aprovação se deu de forma um tanto obscura, senão vejamos. Por se tratar de assunto referente ao parcelamento, ocupação e uso do solo, a Lei Orgânica do Município (Art. 87, § 1º, I, b) estipula que qualquer modificação a ser processada, deve ser aprovada por um quorum qualificado de dois terços dos membros da Câmara. Entretanto, segundo documento desta casa legislativa denominado Tramitação

Completa do Projeto⁶⁷, o mesmo foi aprovado “em primeiro turno com os votos da maioria dos presentes”, no dia 22 de outubro de 1999.

Para a votação em segundo turno, o referido Projeto de Lei recebeu uma emenda substitutiva, encaminhada via acordo de lideranças⁶⁸, que alterava diversos pontos da LPOUS. Tal emenda veio a ser apresentada no dia 08 de novembro de 1999, portanto três dias após a apresentação das propostas para a modificação das leis do PD e da própria LPOUS, oriundas da Conferência Municipal de Política Urbana. A mesma veio a ser aprovada no mesmo dia, com um voto a mais do que os 2/3 necessários, apesar do esforço de alguns vereadores governistas em interromper a discussão e adiar a votação da mesma. Devemos ressaltar que vários vereadores da base de sustentação parlamentar do Prefeito Célio de Castro votaram pela aprovação do referido Projeto.

O fato da aprovação, pela Câmara Municipal, de um Projeto de Lei que desconsiderava por completo as deliberações da Conferência Municipal de Política Urbana e o trabalho do COMPUR, veio a suscitar uma grande mobilização da sociedade organizada de Belo Horizonte. Com a publicidade dada ao evento na imprensa a partir da iniciativa de um vereador governista (André Quintão do PT), o que se viu foi a formação de uma ampla frente de pressão, no sentido de que tal Proposição de Lei não viesse a ser sancionada pelo Prefeito.

Composta por setores ligados ao movimento popular, entidades técnicas, órgãos do Executivo ligados à temática urbana, burocracia pública e também do empresariado (tanto dos segmentos ligado ao comércio, representados pelo CDL e pela ACMinas, como também do segmento ligado à

⁶⁷ Este documento foi obtido do banco de dados informatizados, na Diretoria de Apoio ao Legislativo da CMBH. A necessidade de se buscar o mesmo através de tal meio se deve ao fato da folha de Controle de Votação Nominal relativa à votação do projeto em primeiro turno não constar no processo que trata do mesmo.

⁶⁸ Segundo o documento indicado na nota anterior, os vereadores líderes de bancada a assinarem tal emenda (que ficou conhecida como ‘emenda Frankstein’ pelo fato de tratar de uma série de assuntos não previstos no Projeto de Lei original) foram os seguintes: Silvinho Resende (PSD), Conceição Pinheiro (PSC), Roberto Salles Barbosa (PFL), Joaquim Valentim (PRTB), Ovídio Teixeira (PV), Walter Tosta (PMN), Geraldo Félix (PMDB), José Brasil (PDT), Gêra Ornelas (PSB) e Leonardo Mattos (PV – Líder do governo) Cabe ressaltar que os seis últimos pertenciam à base de sustentação do governo Célio de Castro.

construção civil, representado pelo SINDUSCON), esta frente evocava a não legitimidade do texto aprovado, pois o mesmo não havia sido discutido com a sociedade, ao contrário daquele resultante da Conferência, que seria o fruto de “uma ampla discussão sobre a cidade, sobretudo com vistas ao aperfeiçoamento do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo”, em que “os diversos setores da sociedade belorizontina” desfrutaram de “um momento privilegiado para tal” (LEMOS, 1999: 5).

Os setores da sociedade responsáveis pela formulação e articulação de tal proposta junto ao legislativo eram basicamente um grupo de empresários da construção civil cuja liderança, segundo relato de Neusa Santos, seria do Sr. Maurício Becker, filiado ao SINDUSCON, mas não integrante da diretoria deste sindicato. Outros interessados em tal projeto eram grandes proprietários de terra, especialmente a família Werneck, possuidora de grande extensão de terras na região norte do Município, pertencentes à bacia hidrográfica do Ribeirão Isidoro, classificadas como ZPAM e ZP-2 (a maior parte) e que, pelo projeto, passariam a categorias mais permissivas de ocupação.

Em relação ao conteúdo das mudanças aprovadas, que vieram a ser encaminhadas para a sanção do Executivo como Proposição de Lei nº 767/99, estas abrangiam principalmente aspectos referentes à ocupação, sempre conferindo uma maior permissividade, no sentido de conferir maior potencial construtivo aos terrenos e desonerar construtores em relação a algumas medidas mitigadoras relativas à impermeabilização do solo urbano. Outro ponto importante era a regulamentação da ADE Pampulha que, conforme o projeto aprovado, sofreria um grande impacto no que se refere à ocupação do solo e ao adensamento.

Propunham ainda um menor controle no que se refere à flexibilização dos usos, principalmente em áreas de proteção ambiental, a diminuição de algumas penalidades às quais estariam sujeitos os infratores da legislação e também, o fim do caráter deliberativo dos conselhos municipais do Patrimônio Cultural do Município (CDPCM), de Meio Ambiente (COMAM),

de Política Urbana (COMPUR), instrumentos essenciais na gestão das políticas públicas setoriais relacionadas à temática urbana.

O conjunto das medidas aprovadas traria um grande impacto ambiental ao espaço urbano do Município, pois preconizavam a grande diminuição das áreas livres dos terrenos particulares de grandes extensões de terra da cidade (independente das mesmas serem dotadas de vegetação de grande porte ou não). A relevância do impacto poderia ser observada, especialmente por atingir duas regiões de importantes micro-bacias hidrográficas no âmbito do Município, a da Pampulha e a do Ribeirão Isidoro, situada na região norte do.

No caso da Pampulha, o impacto seria de ordem ambiental (em função da permissão de maiores taxas de ocupação dos lotes e a consequente maior impermeabilização do solo na região) e também relativo ao patrimônio histórico-cultural existente na região, uma vez que a possibilidade de verticalizar edificações facultada pelo projeto aprovado, poderia impor obstáculos à paisagem e ao seu conjunto arquitetônico⁶⁹. Já no caso do Ribeirão Isidoro, o impacto recairia sobre o aspecto ambiental e, *stricto sensu*, ecológico, em função da região em questão ser uma das últimas áreas do Município (se não a última) dotada de um patrimônio natural relevante, com grande quantidade de córregos e matas ciliares em bom estado de preservação.

Entretanto, no que tange especificamente ao tema das áreas verdes públicas, não houve mudanças relacionadas diretamente aos fatores que detêm uma influência na produção destas, uma vez que tais fatores, no caso da LPOUS, estariam presentes no capítulo que trata do Parcelamento do Solo (Cap. III), sobre o qual nenhuma modificação incidiu. Por outro lado, nos pontos que podem interferir de maneira indireta sobre a produção de tais espaços públicos, as modificações foram, no geral, relacionadas à alteração de determinada categoria de zoneamento para outra mais permissiva. De toda

⁶⁹ Por esta razão o projeto aprovado na Câmara foi denominado na imprensa como projeto de verticalização da Pampulha, o que, em função do significado da região e do patrimônio arquitetônico ali existente para a população belorizontina, colaborou para que a resistência ao mesmo ganhasse força.

forma, mesmo os possíveis impactos daí decorrentes não seriam de grande relevância, uma vez que eram direcionados a áreas situadas em ZP-2 e ZP-3, as categorias relacionadas à proteção ambiental que já apresentavam um razoável grau de permissividade no tocante à sua ocupação.

A Proposição de Lei 767/99 veio a ser vetada na íntegra pelo Prefeito Célio de Castro em 6 de dezembro de 1999, em função de contrariar preceitos constitucionais federais e municipais. No caso da Lei Orgânica do Município foi-lhe imputada o fato de não contemplar a “participação da sociedade civil no planejamento e no controle da execução de programas que lhe forem pertinentes” (LOM, Art. 184, IV, *apud* CMBH, 1998/99, Razões do Veto Total). Outro razão arrolada para justificar o veto foi a contrariedade ao interesse público, pelo fato de tal matéria ser extremamente complexa e estar relacionada ao bem-estar da coletividade, demandando uma série de estudos para embasá-la, o que não foi feito pela Câmara.

A grande pressão exercida pelas entidades representativas dos diversos setores acima mencionados provocou constrangimentos em alguns vereadores, inclusive pelo fato da imprensa ter noticiado declarações dos mesmos, onde vários afirmaram ter votado pela aprovação do Projeto sem saber do seu conteúdo, e assim, o veto total dado pelo Prefeito veio a ser mantido.

c) o ‘reenvio’ dos projetos do Executivo

Após tal episódio, os projetos de Leis enviados pelo Executivo que continham as deliberações da Conferência foram, como dito anteriormente, retirados a pedido do próprio Executivo. O retorno do mesmo à Câmara ocorreu somente no final de 2000, após a eleições que reconduziria o Prefeito Célio de Castro ao posto no ano seguinte.

Apesar de questionar a forma utilizada pelos vereadores para promover alterações na LPUOS através da ‘emenda Frankstein’, o Executivo, ao retornar com os projetos que imputariam mudanças ao PD e à LPOUS, utilizou-se do mesmo subterfúgio para conseguir aprová-los de uma maneira

rápida e sem correr o risco de que os mesmos viessem a sofrer grandes modificações. Assim como na ‘emenda Frankstein’, o projeto que veio a efetivar a alteração das Leis 7165/96 e 7166/96, foi trazido à baila como emenda substitutiva apresentada em segundo turno pelo vereador Totó Teixeira a um outro de sua autoria, de número 465/97, que originalmente, visava promover mudanças localizadas apenas na LPOUS, notadamente em relação a prazos de adequação de usos já instalados.

O retorno à tramitação deste Projeto de Lei (que estava interrompida desde outubro de 97), ocorreu a partir de um requerimento de seu autor, datado de 06 de dezembro de 2000. Apreciado e acatado em primeiro turno pelo Plenário da Câmara no dia seguinte, a aprovação do mesmo em segundo turno viria a ocorrer menos de uma semana depois, no dia 12 de dezembro. Durante a tramitação em primeiro turno, este projeto veio a ser aprovado sem nenhum voto contrário ou mesmo abstenções, contando inclusive com os votos dos vereadores que um ano antes, tinham se posicionado contrários à aprovação, ainda em primeiro turno, do projeto que depois receberia a emenda da verticalização⁷⁰.

No mesmo dia de sua aprovação em primeiro turno, foi arrolada ao mesmo a emenda substitutiva nº3, que mantinha, no que se refere às alterações a serem promovidas no PD e na LPOUS, praticamente o mesmo conteúdo dos projetos de Lei enviados anteriormente à Câmara pelo Executivo. Além de tais dispositivos a referida emenda trazia ainda as matérias que tratavam da regulamentação da ADE Santa Tereza, da Operação Urbana do Isidoro e da regularização fundiária das ZEIS-1 e ZEIS-3.

Sobre o conteúdo de tal emenda estaremos tratando mais à frente nesta seção. Por ora, nossa atenção recairá sobre um aspecto específico do procedimento adotado para a sua viabilização, relacionado à já mencionada maneira de encaminhar a proposta através de emenda. É o fato de que, por ser uma emenda encaminhada em segundo turno, a mesma, para poder ser aceita e

⁷⁰ Neste caso, estamos nos reportando ao posicionamento de tais vereadores no que diz respeito à forma utilizada, e não no que se refere ao conteúdo das propostas.

arrolada ao processo, segundo os termos do regimento interno, deveria ser apresentada “1- por comissão ou pela mesa, conforme a competência para emitir parecer na forma de subemenda” ou “2- pelo Colégio de Líderes, firmada pela unanimidade dos seus componentes (NR)⁷¹” (CMBH, 2000: art. 128, § 1º, III, b).

Nenhuma das exigências regimentais foram cumpridas pois, como se disse acima, a emenda era de autoria individual, o que é comprovado pelo fato da única assinatura constante no mesmo ser a do vereador Totó Teixeira. Além disso, não há nada no processo que indique ser a mesma originária de alguma comissão competente para tratar de tais matérias e nem tampouco foi apresentada como subemenda a outra já constante do mesmo. Ou seja, caso fossem observados os preceitos regimentais, tal emenda haveria de ser rejeitada pelo Presidente da Câmara e, formalmente, não deveria ter sido levada à apreciação em plenário. Apesar disso, a mesma continuou sua tramitação e veio a ser aprovada com 33 votos a favor e apenas 1 voto contrário.

Em relação ao conteúdo, apesar dos titulares da Secretaria de Planejamento e da Secretaria Executiva do COMPUR sustentarem que as alterações realizadas, seja em relação às deliberações da Conferência, seja no que tange aos projetos de Lei anteriormente apresentados pelo Executivo (que já guardavam, como vimos, diferenças de conteúdo em relação ao resultado da Conferência), não incorreram no mérito dos pontos ali tratados, verificamos que o mesmo veio a ocorrer.

Nos aspectos relacionados especificamente à questão das áreas verdes públicas, não constatamos qualquer mudança substantiva em relação aos projetos de Lei 1426/99 e 1427/99. Já no tocante a outros aspectos da questão ambiental, uma alteração verificada em relação aos projetos de Lei enviados anteriormente pelo Executivo à Câmara foi uma definição mais precisa das

⁷¹ É interessante notar que a nova redação dada a este item (através da Resolução 2003 de 06/04/00) se deu justamente em função do episódio da ‘emenda Frankstein’, no sentido de evitar que outros daquela natureza viessem a ocorrer. Anteriormente era necessário que a maioria dos líderes fossem signatários de uma emenda para que ela pudesse ser apresentada em segundo turno.

maneiras de se inibir a ocupação de áreas que devido às “suas características e pela tipicidade da vegetação”, deveriam ser “destinadas à preservação e recuperação de ecossistemas” (Lei 7165/96, art. 51). Entretanto, como visto acima, esta alteração propugnada no artigo 41 do Projeto de Lei 1427/99, não foi uma indicação da Conferência, mas sim surgida durante os trabalhos de ‘ajustes’ do COMPUR.

Podemos perceber que, de uma maneira geral, o fato de não seguir os trâmites estabelecidos, resultou em prejuízos para os aspectos relacionados à temática ambiental e, em especial, nos pontos relativos às áreas verdes públicas. Por outro lado, no caso específico indicado acima, uma transgressão aos procedimentos prescritos acabou por trazer benefícios a aspectos da dimensão ambiental.

Os outros pontos alterados em relação aos projetos de Lei enviados originalmente pelo Executivo, referiam-se mais a aspectos ligados à ocupação do solo (além de algumas poucas relativas ao uso) e, em geral, flexibilizavam ou conferiam uma maior possibilidade de aproveitamento dos lotes, especialmente através de uma série de medidas, aparentemente de baixo impacto no que diz respeito à cidade como um todo. Entretanto, tais mudanças traziam uma possibilidade significativa de aumento do potencial construtivo (o que se revertia em maiores possibilidades de ganhos financeiros por parte de construtores), além de uma diminuição dos benefícios ambientais decorrentes de uma menor ocupação dos lotes (o que pode ser verificado principalmente em relação à questão da impermeabilização do solo urbano)⁷².

Assim como na aprovação das Leis que instituíram o PD e a LPOUS, foi necessário um esforço por parte do Poder Executivo, no sentido de garantir a aprovação das propostas. Como responsável pela organização da Conferência, a Secretaria Municipal de Planejamento chamou para si tal responsabilidade,

⁷² Como o foco central deste trabalho dirige-se aos aspectos relacionados à produção de áreas verdes públicas no tecido urbano, não aprofundaremos a análise sobre tais pontos, o que, pensamos, deve ser objeto de outro(s) trabalho(s) de avaliação dos impactos ambientais (em uma perspectiva mais ampla) advindos das modificações introduzidas no PD e na LPUOS. Não obstante, tal indicação se mostra importante no sentido de demonstrar uma

assim como naquela ocasião. Segundo o titular da pasta, Maurício Borges, ele não se contentava com a hipótese do Executivo permanecer inadimplente com a Câmara Municipal e com os diferentes setores da cidade no que se refere aos resultados da I Conferência Municipal de Política Urbana.

Frente a um quadro de dificuldade política no Legislativo, o mesmo Secretário “pensava numa forma mais heterodoxa de viabilizar a aprovação do projeto, o que culminou com os episódios no final da gestão do Célio” (entrevista com Maurício Borges). Dotado de tal espírito, foram realizadas, ainda segundo este Secretário, negociações específicas com alguns vereadores, sendo utilizado neste trabalho de convencimento, ações no sentido de viabilizar intervenções em suas bases eleitorais, visando obter o apoio dos mesmos e minar ações de resistência às propostas apresentadas.

Ao fim e ao cabo, tal estratégia mostrou-se não só eficaz, como também eficiente uma vez que o projeto foi aprovado em primeiro turno sem nenhum voto contrário e 31 votos favoráveis, (seis a mais dos 2/3 exigidos pela matéria) e, em segundo turno com 33 votos a favor e apenas um voto contrário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta parte do trabalho, optamos por adotar uma postura mais canônica para tentar articular as análises realizadas durante as diversas etapas do mesmo. Assim, numa primeira parte dessas considerações finais, estaremos abordando de maneira distinta, cada uma das fases do processo de consolidação do PD/LPOUS analisadas nos capítulos anteriores, no que se refere a dois aspectos: as formas de participação de atores da sociedade nos processos de elaboração e/ou tomada de decisão acerca de tais instrumentos legais, procurando identificar de que maneira estas influenciaram nas alterações realizadas e nos encaminhamentos dados a tais matérias pelo Poder Executivo e; os efeitos na produção de novas áreas verdes de uso público no Município verificados nos documentos então analisados.

Já na parte final das presentes considerações, estaremos procedendo a um balanço das estratégias utilizadas pelos diversos atores da sociedade durante o conjunto do processo, procurando identificar algumas linhas gerais de atuação, assim como algumas implicações analíticas que podem decorrer da adoção de tais posturas.

I

Passaremos então à abordagem das distintas fases de tal processo (aqui divididas em i- o processo inicial de elaboração das propostas; ii- o trâmite das mesmas no Legislativo e iii- a Conferência Municipal de Política Urbana e seus desdobramentos) nos pontos acima indicados.

i) Ao procedermos à análise do processo de elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte até o seu envio para apreciação legislativa, podemos tecer algumas considerações, principalmente nos aspectos nos quais se delineia uma ruptura com as tentativas anteriores de viabilização de tal instrumento para a cidade.

Primeiramente, se nos reportarmos à vinculação conceitual da proposta que veio a ser aprovada, percebe-se um avanço em relação à proposta anterior em um ponto que nos parece o crucial. A proposta do BH-2010, ao preconizar o objetivo de que em um espaço de tempo determinado a cidade viria a alcançar uma configuração ideal, situa-se dentro de um modelo racionalista de tomada de decisões, como se a política pública em questão fosse passível de ser abordada em uma perspectiva puramente linear, na qual se conhecessem todas as possíveis alternativas e onde todos os elementos possíveis de interferir no processo de sua posterior implementação fossem conhecidos e não viessem a alterar os rumos traçados, em uma total desconsideração pelos processos sócio-políticos existentes em qualquer sociedade.

Por outro lado, a proposta erigida no governo Patrus encara o estabelecimento de uma política urbana para a cidade muito mais como um processo de negociação entre as partes envolvidas, o qual deve se sujeitar a uma contínua revisão de seus objetivos, através de negociações e compromissos entre os diversos setores, procurando, contudo, não se afastar em demasia dos seus princípios. Dessa forma, a proposta denota seu caráter incremental, cujo objetivo seria, como nos diz Subirats “llegar a un compromiso, un acuerdo que permita conciliar los intereses presentes y satisfaga la ecuación fines-medios” (1994, p. 81).

Em segundo lugar, devemos considerar que em relação à fase de elaboração da proposta, nota-se diferenças significativas, tanto no nível da articulação interna quanto no envolvimento de atores externos ao Poder Executivo. No nível da articulação interna do Poder Executivo, podemos notar que se durante a primeira tentativa de elaboração do Plano Diretor, ainda no Governo Ferrara, não existiu o envolvimento da maioria dos órgãos municipais, com tal atribuição ficando restrita à SMDU e, se na elaboração da proposta BH-2010, ocorreu um envolvimento dos diversos órgãos de uma forma não integrada (apesar do destaque dado à questão pelo Prefeito à época), com fortes demarcações setoriais, na proposta que veio a ser formulada a partir de 1993 percebeu-se um esforço de realização de um trabalho integrado que levasse em consideração a lógica própria aos diversos

órgãos setoriais envolvidos, assim como de suas respectivas as burocracias (ainda que o envolvimento destas tenha acontecido em grau limitado) e, com isso, garantisse um alto grau de legitimidade interna da proposta. Para tanto, foi fundamental a formação tanto da Comissão Municipal de Política Urbana – COMPUR, como do Grupo de Trabalho do Plano Diretor – GTPD e do Grupo de Trabalho de Legislação Urbanística – GTLU.

Nesta ruptura processada frente às tentativas anteriores de prover o Município com um Plano Diretor, não podemos deixar de destacar a importância do papel estratégico assumido pela Secretaria Municipal de Planejamento, enquanto instância coordenadora do processo, tanto no que diz respeito à negociação interna entre os diversos órgãos e setores da PBH, no sentido de garantir uma unidade das propostas, quanto no que se refere à negociação com atores externos. Em relação a este último ponto, as negociações empreendidas com atores estratégicos na produção do espaço urbano, em especial aqueles ligados à construção civil, por ocasião da apresentação dos projetos, mostrou-se extremamente importante no sentido de ‘preparar o terreno’ para que se obtivesse êxito na tomada de decisão e na implementação de tal política.

No que se refere ao envolvimento de atores externos ao Executivo, apesar disto ter ocorrido na elaboração do BH-2010, deve-se estar atento, em relação a este, para seu caráter consultivo e o reduzido número de participantes, assim como ao processo de escolha destes. Não obstante, apesar do formato estabelecido para a discussão com atores externos quando da discussão da proposta elaborada no governo Patrus Ananias ter se mostrado mais aberto e pluralista (o Fórum da Cidade), nem por isso se logrou êxito em trazer para a discussão (que ao fim e ao cabo constituiu-se em uma instância de negociação) um número significativo de representantes de organizações populares.

Passaremos agora a abordar os aspectos relacionados à produção de áreas verdes e a forma como estes foram tratados durante esta fase do processo.

Na versão formulada inicialmente no Executivo, a possibilidade de produção de novas áreas verdes públicas no Município aparecia já em seus princípios gerais, na conjugação de uma definição mais precisa acerca da função social da cidade e da propriedade com os objetivos de se garantir o acesso ao meio ambiente e de promover a descentralização de bens e infraestrutura urbana no território do Município. Além de tais indicações mais genéricas, as diretrizes de intervenção pública na estrutura urbana no tocante à proteção ambiental indicavam a necessidade de assegurar espaços para a implantação de áreas verdes.

No que diz respeito ao zoneamento, além de prever uma maior área enquadrada em categorias com critérios de preservação e proteção ambiental, esses próprios critérios indicavam que a ocupação de tais áreas, quando permitida, seria pautada por características bastante restritivas, o que asseguraria seu caráter ambientalmente relevante, no caso de possível transferência para o patrimônio público.

Não obstante, as maiores possibilidades para a produção de novas áreas verdes públicas encontravam-se nos instrumentos de política urbana previstos, tanto quando adotados conjuntamente e observando o indicado acima, e até mesmo, no caso da transferência do direito de construir, se utilizado isoladamente.

Por outro lado, à exceção da transferência do direito de construir, não existia a garantia de que nos terrenos que viessem a ser transferidos para o Município, fossem necessariamente destinados à implantação de áreas verdes públicas, uma vez que estariam sujeitos a disputas com outros setores de atuação do poder público, num cenário de recursos escassos.

Após a realização do Fórum da Cidade, os projetos de Lei enviados à Câmara incorporaram demandas advindas da discussão com setores da sociedade interessados nas questões relativas ao planejamento e à produção do espaço urbano. Em relação aos princípios gerais das propostas, as

principais mudanças provocadas pelo Fórum referem-se a desvinculação entre as funções sociais da cidade e da propriedade, com a primeira ficando por demais imprecisa, e a segunda estando atrelada de forma mais direta aos aspectos relacionados à produção do espaço urbano, através dos critérios de ordenamento territorial e das diretrizes de desenvolvimento urbano. O problema aqui é que os pontos relacionados à temática ambiental foram excluídos.

Já em relação às diretrizes de intervenção pública na estrutura urbana, o problema é que não seria mais necessário assegurar espaços para áreas verdes públicas, mas apenas delimitá-los, o que remonta mais às características ambientais já observáveis no local e não a demanda ou a necessidade de espaços públicos com tais características.

Sobre o zoneamento, as mudanças introduzidas no Fórum ocorreram no sentido de promover uma maior possibilidade de ocupação nos terrenos situados em categorias que preconizavam a preservação ou a proteção ambiental. Um aspecto importante a ser ressaltado, é a retirada do adjetivo “ambiental” da denominação das Zonas de Proteção – ZPs s, o que, conjugado ao aspecto acima referido, minorava a sua vinculação a esta temática.

Nos projetos enviados à Câmara, as alterações mais importantes em relação à proposta inicial do Executivo, tendo por foco a questão das áreas verdes aqui tratada, recaíram sobre os instrumentos de política urbana, principalmente sobre a transferência do direito de construir, em função de uma diminuição drástica da possibilidade de incorporação de terrenos com características ambientais ao patrimônio municipal. Outro ponto que prejudicou esta possibilidade foi a dilatação dos prazos necessários para a realização de desapropriações compulsórias, inclusive remetendo a regulamentação de tal matéria para Lei específica.

Já no caso da Operação Urbana, percebemos um movimento de mão dupla durante a realização do Fórum, com a retirada de motivações para o estabelecimento da mesma que pudessem ser prejudiciais à questão das áreas

verdes e, por outro lado a não exigência de utilização conjunta de razões para seu estabelecimento.

ii) Sobre o processo legislativo, vimos que apesar das diversas tentativas dos partidos que faziam oposição ao governo da Frente BH Popular em obstar ou, em último caso, distorcer as propostas de PD e LPUOS, as mesmas vieram a ser aprovadas, se não de uma maneira imaculada, pelo menos garantindo as concepções norteadoras e os eixos centrais que se faziam presentes nas propostas encaminhadas ao Legislativo.

No que se refere às possibilidades de institucionalização de novas áreas verdes públicas no Município, percebemos que, se isto já vinha se mostrando remoto em função das alterações promovidas durante o processo de elaboração da proposta no Executivo (e nos fóruns de participação instituídos na ocasião), veio a se tornar praticamente impossível em função da exclusão dos instrumentos de política urbana que poderiam transferir terrenos para o Poder Público.

Conforme vimos, podemos dizer que um dos aspectos fundamentais que permearam o processo parlamentar que levou à aprovação do PD e da LPUOS, foi a forma institucional utilizada para conseguir tal intento. Entretanto, a simples adoção de tal formato institucional não traria garantias *per se* de que se conseguisse uma efetividade de tais propostas, uma vez que, como vimos, a Câmara Municipal era, em sua maioria, de oposição ao governo municipal.

Devemos ressaltar também que, além dos aspectos institucionais e daqueles relativos ao papel ocupado pelos diferentes atores em tal processo, somos obrigados a reconhecer que para a viabilização de tais instrumentos legais foram necessários outros procedimentos menos ortodoxos, como por exemplo a viabilização ou a inclusão de demandas de parlamentares visando o atendimento de clientelas específicas, especialmente no que se refere ao cronograma de investimentos prioritários (entrevista realizada com Maurício Borges).

Frente à imperatividade da aprovação do PD, aliada a posicionamentos à princípio irredutíveis de vereadores, o Executivo se viu obrigado a adotar posturas de negociação junto a estes para que não obstruíssem a efetivação das propostas, abrindo mão dos anéis para não perder os dedos. A questão ambiental e, em especial os pontos relacionados às áreas verdes públicas, foram, em tal processo, mais uma vez sacrificada, não correspondendo assim à concepção original do Plano.

Outro ponto que também devemos considerar é o fato da ausência de atores da sociedade organizada empenhados em defender tais posições. Como vimos, as entidades ambientalistas não atuaram enquanto empreendedoras nas questões a elas pertinentes. Além disso, o fato dos elementos que apontavam para a possibilidade de produção de novas áreas verdes estarem dispersos entre os diversos instrumentos de política urbana, dificultava ainda mais a ação de tais grupos, em virtude da grande complexidade das matérias tratadas.

A partir deste ponto, estaremos nos remetendo, de forma sintética, ao tratamento dado aos aspectos vinculados à produção de áreas verdes, durante a tramitação das propostas na Câmara.

No decorrer do processo legislativo, as alterações imputadas se deram principalmente no sentido de introduzir elementos norteados por uma lógica privatista, atenuando as funções sociais da propriedade e procurando assegurar, na prática, o direito de propriedade, principalmente o da propriedade imobiliária, através de ações que restringissem o alcance de elementos que pudessem colocar obstáculos à sua utilização.

Em relação às áreas verdes, grande parte das mudanças se deu, de acordo com a orientação acima, no sentido de desvincular a sua criação de áreas de propriedade particular. Isto se mostrou característico nas alterações promovidas nos instrumentos de política urbana, com a exclusão de instrumentos importantes como o Parcelamento e Edificação Compulsórios/IPTU Progressivo/Desapropriação e até mesmo o Solo Criado, ainda que as possibilidades de efetividade fossem remotas.

No caso do zoneamento, apesar de novas tentativas de flexibilizar ainda mais a ocupação das áreas enquadradas em categorias de preservação e proteção, o que obteve sucesso, além de uma diminuição expressiva das áreas sobre quais categorias incidiam. Além disso, outra alteração fundamental foi a transformações de áreas particulares situadas em ZPAM, com as mesmas passando a serem classificadas como ZP-1.

iii) Se verificamos que durante o processo legislativo, a ausência de empreendedores ligados à questão das áreas verdes públicas foi fator relevante no declínio das possibilidades de produção de novos equipamentos de tal tipo, também durante a Conferência Municipal de Política Urbana pudemos verificar o mesmo problema. Por outro lado, nos pontos relacionados à questão habitacional, que, como vimos, foi ali priorizada, ocorreu o contrário. No caso específico da Conferência, nos parece que o papel de *stakeholder* foi assumido pela própria Secretária Executiva do COMPUR (Neusa Santos⁷³), como demonstra a sua atuação durante a realização da mesma, e também indicam as alterações implementadas *a posteriori* inclusive dos ajustes de redação realizados no COMPUR.

O fato é que, se o movimento popular ligado à temática habitacional mostrou-se extremamente atuante na Conferência, obtendo a possibilidade de ganhos quantitativos expressivos, podemos dizer, no entanto, que em termos qualitativos isso deixou a desejar, por não ter existido uma conjunção entre a questão da titulação e aquelas ligadas à qualidade de vida. Na Conferência, segundo o delegado do setor popular Fernando de Castro Fernandes, este se pautaria pela atuação em duas grandes frentes: a defesa da qualidade de vida das pessoas e a apropriação, não apenas de fato, mas também de direito do espaço urbano produzido coletivamente, o que, segundo ele, traduzir-se-ia nos

⁷³ Cabe aqui ressaltar que quando vereadora, durante o processo parlamentar que instituiu o PD e a LPOUS em 1995/96, sempre esteve profundamente ligada às demandas dos movimentos populares relacionados à temática habitacional. Como vimos no capítulo anterior (nota 11, p. 147) a relação política da então Secretária Executiva do COMPUR com a questão habitacional, demonstrada inclusive no conteúdo das emendas por ela apresentadas durante o processo legislativo de 1995/96, possivelmente a levou a adotar, durante a Conferência, posições que buscavam atender interesses específicos de tal segmento, numa conjugação com interesses empresariais (que, em

processos de titulação, sendo que as duas dimensões eram encaradas como complementares e indissociáveis.

Não obstante, como vimos, em vários dos pontos do PD e da LPUOS que vieram a ser alterados na Conferência (e também nos ‘ajustes’ feitos após seu término), a dimensão ambiental foi negligenciada. Daí decorrem algumas considerações sobre o lugar ocupado pela questão habitacional e a sua relação com a questão ambiental, em especial no que se refere às áreas verdes públicas. Devemos também estar atentos para a tensão que tal dimensão provoca ao ser confrontada à questão habitacional, o que nos leva à discussão sobre a questão da segregação sócio-espacial a que estão submetidas grandes parcelas das populações das metrópoles brasileiras, que não têm acesso seja à moradia, aos serviços básicos de saneamento e menos ainda aos elementos relacionados aos espaços públicos e ao lazer.

Face ao grande déficit habitacional observável em nossas metrópoles, a dimensão ambiental fica relegada a um segundo plano, em favor da possibilidade de construção de um maior número de unidades habitacionais de forma a reduzi-lo. Esta postura, que pode ser identificada tanto em movimentos por moradias quanto a governos de diversos matizes ideológicas (no que pese variações de grau existentes), ao desconsiderar os aspectos relativos à qualidade de vida das populações a serem assentadas, acabam por reproduzir (ainda que de uma forma atenuada, em virtude da posse legal que geralmente é conferida sobre o terreno) as desigualdades sócio-espaciais presentes nas cidades, com áreas ‘nobres’ que oferecem toda a sorte de serviços e equipamentos urbanos às populações ali residentes e áreas onde o que é oferecido às suas populações, além da titularidade (individual) do terreno, são os serviços básicos relacionados à infra-estrutura urbana, quando muito.

Assim, mesmo com a atribuição do título de propriedade às pessoas, não se consegue uma integração destas e também das áreas por elas ocupadas

última análise seriam chamados para a construção de moradias) e do próprio Poder Público (com a diminuição do déficit de moradias).

à sociedade urbana, em virtude, inclusive, de um estigma que lhes é atribuída pelo próprio mercado imobiliário (cf. Fernandes, 2001).

Feito este esclarecimento, percebemos que, por fim, no tocante ao processo parlamentar posterior à Conferência que, a despeito de regras estabelecidas, prevaleceu o interesse de atores políticos com grande poder de mobilização e persuasão, cujos interesses mostravam-se sistematizados nas propostas enviadas ao Legislativo através de emenda ao Projeto de Lei 465/97, que vieram a ser efetivadas enquanto Lei.

Sobre a I Conferência Municipal de Política Urbana, temos ainda a dizer um dos seus problemas, na nossa avaliação, foi o fato de nela ter se discutido muito pouco de política urbana propriamente dito e ter ficado muito limitada a ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Entretanto, como já dissemos acima, isto fez parte de uma estratégia que visou preservá-la em seus aspectos fundamentais, o que minimiza tal problema. No entanto, para as próximas Conferências⁷⁴, torna-se necessário aprofundar a discussão neste sentido, inclusive no que diz respeito aos dispositivos contidos na própria legislação para nortear as ações de uma política pública relacionada à tal temática, os instrumentos de política urbana.

No que diz respeito à produção de áreas verdes públicas no Município, podemos dizer que na Conferência Municipal de Política Urbana, apesar do limite imposto às alterações, algumas alterações importantes vieram a ocorrer em relação a este aspecto. Nos pontos relativos às diretrizes de intervenção pública na estrutura urbana e também naqueles referentes às diretrizes de política urbana, o que notamos foi que as mudanças introduzidas direcionavam a uma priorização da questão habitacional, muitas vezes em detrimento de questões ambientais mais gerais (como por exemplo ocupação de terrenos em ZPAM's e áreas com nascentes) e também específicas, no caso das áreas verdes públicas.

⁷⁴ Em 2002, realizou-se a 2ª Conferência Municipal de Política Urbana. Entretanto, não dispomos de informações sobre a estrutura temática da mesma para podermos afirmar se os pontos aqui levantados foram nela tratados ou não.

No caso destas últimas, isto aparecia tanto no caso de transferência de terrenos, ou de recursos obtidos através de penalidades ou provenientes da utilização de algum instrumento de política urbana (que deveriam ser destinados prioritariamente à política habitacional ou serem encaminhados ao Fundo Municipal de Habitação, respectivamente). Outro ponto a ser lembrado sobre a Conferência, com profundos efeitos negativos na produção de áreas verdes públicas é aquele que indica a regularização fundiária em terrenos públicos, independente das características dos mesmos.

Sobre o zoneamento, podemos identificar pontos positivos e negativos no que se refere à produção de áreas verdes. Como positivos, indicamos a transformação de áreas públicas em ZPAM, o que garantiria a utilização das mesmas enquanto tal. Entretanto, tal dispositivo, pelo menos em relação aos parques já existentes no Município, foi retirado após a Conferência e, como vimos, surpreendendo até mesmo os membros do COMPUR. Como negativos, verificamos a descaracterização de algumas áreas anteriormente classificadas como ZPAM.

Por outro lado, a introdução de um percentual mínimo a ser destinado às áreas verdes na ocorrência de loteamentos, assegura a produção de novas áreas verdes públicas na cidade de forma efetiva, o que, com tal grau de concretude, só havíamos encontrado na primeira proposta de PD elaborada pelo Poder Executivo, antes ainda de uma discussão com os setores da sociedade no Fórum da Cidade. A isso se soma a obrigatoriedade de implantação das mesmas pelo empreendedor, o que dá garantias de que as mesmas não venham a ser invadidas ou posteriormente descaracterizadas.

Sobre os instrumentos de política urbana, os mesmos quase não vieram a ser abordados na Conferência, com o único a ser objeto de alguma modificação a Operação Urbana, sendo que a proposta de alteração não guardava relação com a temática das áreas verdes. Entretanto, outro elemento introduzido, tinha repercussões positivas em relação à produção de áreas

verdes públicas, sendo ele o instrumento que versa sobre a revitalização urbana, que ensejava a criação de espaços públicos com tais características.

II

Passaremos agora à análise das questões mais gerais que perpassaram todo o processo de consolidação do PD e da LPOUS de Belo Horizonte, no que se refere às estratégias dos diversos atores envolvidos e as implicações daí decorrentes.

A análise dos pontos relacionados à produção de novas áreas verdes públicas nos mostrou que estes realmente vieram a sofrer uma grande resistência dos setores empresariais tanto daqueles ligados ao mercado imobiliário (proprietários de terras) quanto daqueles ligados à indústria da construção civil, especialmente durante o processo parlamentar, o que corroboraria nossa hipótese inicial. Entretanto, isto não se mostrou suficiente para explicar o declínio nas possibilidades desta produção vir a ocorrer, verificado entre as propostas iniciais erigidas na gestão de Patrus Ananias e as legislações aprovadas em 1996, não obstante o refluxo (em pequeno grau) observado em função da realização da Conferência Municipal de Política Urbana.

Outro fator que contribuiu para tal quadro foi, como vimos, o fato da pouca ou nenhuma mobilização verificada no sentido de garantir a permanência dos dispositivos que possibilitariam a sua ocorrência. Azevedo sustenta que esta participação restrita dos grupos populares pode se dar em virtude da característica eminentemente técnica de tal política, pelo fato de tais entidades não considerarem tal questão como prioritária, mas também, e fundamentalmente, pelo fato da natureza desta que, enquanto uma política regulatória, ao cortar “transversalmente a sociedade, afetando de maneira diferenciada pessoas pertencentes a um mesmo segmento social, dificulta a formação de alianças duradouras e bem definidas” (Azevedo, 2000: 100). Além disso, o fato de não ensejar o alcance de benefícios no curto prazo, por versar sobre um bem público de segundo nível, faz com que, mesmo aqueles

grupos que no médio/longo prazo possam vir a se beneficiar das matérias ali tratadas, não se empenhem na defesa de posições que lhes seriam favoráveis.

Neste ponto, caso tomemos as denominações utilizadas por Meny e Thoenig (1992) acerca do processo de tomada de decisões, podemos perceber que tanto na fase de formulação, quanto na fase de legitimação da política pública em questão, podemos considerar que a proposta oriunda do governo Patrus mostrou-se exitosa, uma vez que conseguiu, a despeito das múltiplas posições envolvidas, pactuar um compromisso entre os diversos atores, frente a necessidade de um Plano Diretor para a cidade, ainda que tenham sido feitas concessões no decorrer do processo de negociação.

A questão do acordo entre os diversos segmentos envolvidos no processo de discussão/decisão da política urbana contém em si, além dos pontos referentes ao conteúdo da mesma (o que fazer), as regras e os processos que devem ser observados quando estiver sendo implementada qualquer ação no sentido de alterá-las (como fazer), estando as duas dimensões estreitamente ligadas (cf. Gondim, 1995; Meny e Thoenig, 1992).

Entretanto, apesar da tentativa do Executivo Municipal de estabelecer fóruns públicos para a discussão de tais matérias durante as várias etapas do processo, alguns segmentos, em especial alguns poucos proprietários de grandes glebas, por entenderem que as mudanças propostas poderiam acarretar uma desvalorização de seus terrenos em virtude das restrições impostas à ocupação, procuraram estabelecer canais diretos de negociação com o Poder Público, seja por não considerarem as instâncias de discussão/negociação ora disponíveis legítimas ou, em uma hipótese contrária, por considerar o custo de sua participação nestas extremamente elevado, além da possibilidade desta vir a se mostrar ineficaz.

A realização de negociações paralelas com grupos sociais específicos, efetuando um *by-pass* nas instâncias públicas de discussão, especialmente aqueles ligados a grandes proprietários de terra, trouxe profundos impactos sobre a questão das áreas verdes, uma vez que grande parte de tais terrenos

estaria localizada em ZPAM's e ZPA's, em uma das poucas áreas ainda livres de ocupação existentes no Município de Belo Horizonte.

O fato da questão ambiental não conseguir mobilizar de forma consistente parcelas representativas da sociedade a torna bastante vulnerável a pressões de outros setores que podem ver seus interesses prejudicados no curto prazo. Assim, no caso específico de instrumentos como o PD e a LPOUS, a manutenção de dispositivos que indicassem uma maior restrição à ocupação (em relação à questão ambiental mais geral), ou daqueles que indicassem uma maior possibilidade de transferência de terrenos para o Poder Público (abrindo possibilidades de produção de áreas verdes), indicava perda imediata para empresários da construção civil e para incorporadores imobiliários, respectivamente.

A pressão destes atores, aliada à necessidade e ao empenho do Poder Executivo na aprovação do PD e da LPOUS e também à ausência de *stakeholders*, relegou alguns aspectos da dimensão ambiental ao segundo plano, com as mesmas sendo flexibilizadas e valendo como 'moeda de troca' para garantir a manutenção dos pontos conceituais fundamentais de tais instrumentos legais, apesar da ênfase dada a tal dimensão, pelo menos no plano do discurso.

Por fim, podemos observar que na análise do processo de consolidação do Plano Diretor de BH, a concepção que sustenta ser a elaboração de uma política pública marcada por uma divisão canônica, como um processo linear que deveria passar por etapas sucessivas, relacionadas à concepção, à decisão e à implementação, não se mostra adequada, uma vez que se evidencia a interdependência, e mesmo a sobreposição destas.

Nesta perspectiva, podemos identificar o processo de formulação conjugado ao de decisão, ao incorporar, no Fórum da Cidade, os grupos interessados na política tratada. Já no caso da Conferência Municipal de Política Urbana (a princípio um momento para se estar realizando uma avaliação sobre os rumos da implementação do Plano Diretor), esta adquire

contornos de uma instância decisória de caráter incrementalista, aproximando-se ainda da noção de *policy learning*, na qual a implementação deve ser vista como um momento propício para se processarem reformulações na política pública em questão.

Apesar das retrações observadas no que se refere especificamente à questão das áreas verdes públicas e da não observância de alguns preceitos institucionais, o processo de consolidação do Plano Diretor de BH, mostrou-se extremamente positivo em dois aspectos.

O primeiro deles refere-se ao fato do Município contar com um instrumento de ordenação da produção e apropriação do espaço urbano, que apesar de não ter se efetivado da forma como desejada inicialmente, reforçou alguns limites às ações desenfreadas de setores da construção civil e também a atividades especulativas sobre a propriedade do solo urbano.

O segundo deles diz respeito aos avanços observados na participação dos diversos setores da sociedade (especialmente de segmentos do setor popular) durante tal processo, que pode ser apontada como o elemento responsável pelos ganhos obtidos em alguns dos temas tratados. Além disso, o reconhecimento de tais agentes como interlocutores legítimos perante o Estado, se mostra essencial e necessário (ainda que não suficiente) para conferir legitimidade e garantir uma efetividade da proposta junto ao legislativo. Isso porque é comum no legislativo a atuação de vereadores pautada pela prática da patronagem e do clientelismo, no sentido de atender demandas específicas de suas bases eleitorais por meio de políticas distributivas.

Assim, no caso aqui analisado, corria-se o risco de os pontos pactuados entre diversos setores da sociedade nas instâncias de participação, virem a ser alterados pelo legislativo (que, em última instância é o Poder que decide sobre este tipo de Política Pública), caso não houvesse uma forte ressonância por parte de setores populares e segmentos do empresariado. Neste ponto,

também se mostra fundamental o apoio do Executivo e o interesse deste em vê-la aprovada.

Frente a tal quadro e à necessidade da aprovação das propostas, constatamos a utilização, por parte do Executivo, de práticas afeitas a tais gramáticas no sentido de viabilizá-las na Câmara, tanto no processo parlamentar que instituiu o PD e a LPOUS, como naquele que, após a Conferência, alterou tais dispositivos legais.

O recurso a tal expediente nos remete à constatação da política como uma busca de entendimento, onde se fazem necessárias concessões e barganhas, indicando que mesmo partidos que procuram priorizar o universalismo de procedimentos na sua atuação política (como o PT, por exemplo), se vêem obrigados a submeterem-se a tais práticas, caso almejem a aprovação de suas propostas pelos Poder Legislativo. Isto posto, percebe-se a impossibilidade do uso indiscriminado do universalismo de procedimentos pois, desta forma, estar-se-ia correndo o risco de não conseguir aprovar matéria alguma, uma vez que o processo real de operação das gramáticas políticas apontam para uma ‘fertilização cruzada’ destas, em uma realidade onde se verifica uma superposição das mesmas (Nunes, 1997: 43).

Frente ao exposto, pudemos perceber ao final do processo de consolidação do PD e da LPOUS de Belo Horizonte, no tocante à evolução das possibilidades de produção de novas áreas verdes na cidade, em linhas gerais, que a partir de uma proposta extremamente avançada erigida pelo Poder Executivo durante o governo Patrus⁷⁵, as mesmas foram sendo debeladas de forma paulatina, durante a realização do Fórum da Cidade e também no processo parlamentar, até a sua transformação nas Leis 7165/96 e 7166/96. Posteriormente, na I Conferência Municipal de Política Urbana,

⁷⁵ É interessante destacar que várias das proposições contidas na proposta original apresentada em 1993, e mesmo na versão enviada à Câmara, especialmente em relação aos instrumentos de política urbana que vieram a ser suprimidos durante o processo parlamentar, vieram a ser incorporadas ao Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 10/07/2001).

notamos a introdução de novas possibilidades, não pensadas à época da elaboração da proposta original.

A diferença é que na proposta original, alguns dos dispositivos presentes indicavam possibilidades reais de transferência de terrenos para o Poder Público (principalmente os instrumentos de política urbana, não obstante o potencial diferente de cada um deles) para a implantação de tais equipamentos, enquanto que nas deliberações da Conferência, garantiu-se a institucionalização de tais espaços, sem que fosse necessário se estabelecerem disputas com demandas concorrentes de outros setores de atuação do Poder Público.

Apesar de na proposta originalmente formulada, a possibilidade de criação de tais espaços públicos se situar principalmente no campo das potencialidades, esta, em virtude da inserção de uma preocupação com o conforto ambiental das pessoas na cidade, altera o próprio enfoque dado às mesmas pelo Poder Público, deixando de considerá-las como um empecilho para a implementação de outras políticas setoriais. Além disso, a conjugação de alguns dispositivos presentes nos instrumentos de política urbana, entre eles e também com as categorias do zoneamento destinadas à preservação e proteção ambiental, visava dotar o Poder Público de agilidade para negociar, no sentido de garantir a manutenção de características ambientalmente relevantes de determinadas áreas e tentar a transferência de parte destas para o patrimônio municipal, sendo que, em virtude de pressões exercidas em função de interesses particulares, tal possibilidade se viu ameaçada, já quando do envio do Projeto de Lei à Câmara.

Assim, no que diz respeito a tal aspecto, faz-se mister uma intervenção, no sentido de incrementar as possibilidades de isso vir a acontecer, através de mudanças, principalmente em relação aos instrumentos de política urbana, para que estes venham a incorporar, não apenas de maneira potencial, mas de forma concreta, a criação de novos espaços públicos vinculados a este uso, através da prática redistributiva de transferência de terrenos para o patrimônio público (e que, portanto, deve ensejar a sua utilização pública).

Neste sentido, é importante que as entidades vinculadas à temática ambiental dirijam suas atenções para as implicações de tais instrumentos legais na configuração do espaço e do ambiente urbano, para que não persista a lacuna aqui apontada na participação em tais fóruns públicos de discussão sobre a política urbana e também para que tais instrumentos não venham a sofrer maiores retrocessos do que aqueles que já lhes foram imputados.

Mais ainda, é também importante atentar para o fato da questão ambiental constituir-se em um benefício de caráter difuso e de apreensão a médio e longo prazo, o que dificulta ainda mais a mobilização de parcelas expressivas da população para sua defesa, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com a questão habitacional (como verificamos na Conferência Municipal de Política Urbana), que se refere a bens de primeiro nível e pode congrega interesses de distintos atores sociais expressivos como o Poder Público, os movimentos populares ligados à temática e também empresários da construção civil.

SUMMARY

ASPECTS OF ENVIRONMENTAL DIMENSION ON BELO HORIZONTE'S MASTER PLAN CONSOLIDATION PROCESS (1993-2000): actors and concerns

This essay intends to analyse Belo Horizonte's Master Plan consolidation process, concerning the effects over a specific environmental aspect (the institutionalization of new green public areas) through the identification of the involved actors, their assumed positions and the forms used to have their interests achieved. In short, we have examined the elaboration process and the approval of decision about the basic instrument of urban planning public policy, focused on the green public areas management.

We could verify that green public areas creation possibilities, which in the first presented version seemed to be more concrete, have been gradually dismantled within the society debate process during the City Forum and also through their management in the Legislative process.

Despite the resistance supported by important sectors (from the estate market and civil construction area) against the favorable devices to the new green public areas creation, specially against those proposed urban policy instruments (which assured the estate transference to the Government) we have been noticing as a remarkable factor, the absence of specific actors strived for the defense and support of those instruments, mainly inside the Parliamentary procedures, where those proposals were declined without any important reluctance detected.

However, in the first Urban Policy City Conference, we noticed that favorable elements to the green public areas creation had been introduced. Nevertheless, due to their limited design, they became mostly restricted to a

few aspects related to the ground division mainly to those connected to the estate creation process.

As a conclusion, we have noticed that comparing to the original proposal presented in Patrus Ananias government, it occurred a decrease in the possibilities of creating new green public areas, mainly as a result of what was mentioned before. Right after the Urban Policy City Conference, we pointed, as a positive aspect, the warranty that, at least, one third of the lands that were going to be transferred to the city hall during the estate creation process, should necessarily be destined to green public areas.

Besides, we have observed the decisions taken by the Executive Power in order to assure the approval of the proposals for the Legislative. So much in the parliamentary process that instituted PD and LPOUS, as in that, after the Conference, it altered such legal devices, we verified the resource to political grammars related to bosses and customers, face to the *modus operandi* of most of the aldermen and to the need of the approval of such matters. In this way, we can understand the politics as an agreement attempt where consents and bargains are really necessary. Also we have noticed that, even the parties are recognized for taking the universal procedures as a priority, are submitting themselves to this trend, aiming their proposals effectiveness.

In order to reach our aims, it was done a research in documents about the different proposals made by the Executive, in the following indications that came from participation instances, in the Legislative process related to each law project and the sections recording where those matters were discussed. During the process, it was also necessary to interview the occupants of those institutional positions, in order to legitimate the elements observed in the data analysis and trying to show how the actors involved interact with each other, due to the difficulty in checking this aspects through documents which generally are results of those articulation.

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO FILHO, Valdemar Ferreira de. (1996) “Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil”, in E. D. Cardoso e V. Z. Zveibil (orgs), *Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas*, Rio de Janeiro, IBAM.
- AZEVEDO, Sérgio. (2000) “Políticas públicas e governança em Belo Horizonte”, in L. M. M. Bógus e L. C. Q. Ribeiro (orgs.), *Cadernos Metr pole n  3*, São Paulo, EDUC.
- AZEVEDO, Sérgio. (1994) “Planejamento, Cidade e Democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90”, in E. DINIZ, L. J. S. LOPES e R. PRANDI (orgs.), *O Brasil no Rastro da Crise – Anuário de Antropologia, Política e Sociologia*, São Paulo, Editora Hucitec.
- AZEVEDO, Sérgio e MARES GUIA, Virgínia. Renno. (1996). “Solo Criado em Belo Horizonte: o ‘calcanhar de Aquiles’ do Plano Diretor”, in L. C. Q. Ribeiro e S. Azevedo, *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habita o à reforma urbana*, Rio de Janeiro, UFRJ.
- AZEVEDO, Sérgio e MARES GUIA, Virgínia. Renn . (2000). “Os desafios da gestão metropolitana no processo da reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte”. Texto apresentado no Módulo 1 “Questões Metropolitanas” do Curso de Gestão Urbana e de Cidades, Escola de Governo da Funda o João Pinheiro. Belo Horizonte, (datilo).
- BARRETO, Abílio. (1995), *Belo Horizonte: memória histórica e descritiva, (Vol. 2 – História M dia)*, Belo Horizonte, Funda o João Pinheiro.
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1990), Resolu o 1480/90, Regimento Interno, (datilo).
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1994), Ata da Reunião Especial para apresenta o dos projetos do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupa o e Uso do Solo, realizada em 26/09/94.
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1995/96), Projeto de Lei 314/95, (datilo).
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1995/96-a), Projeto de Lei 315/95, (datilo).

- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1996), Lei 7165/96, (datilo).
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1996-a), Lei 7166/96, (datilo).
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1997/2000), Projeto de Lei 465/97, (datilo).
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1998/99), Projeto de Lei 774/98, (datilo).
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1999/2000), Projeto de Lei 1426/99, (datilo).
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1999/2000-a), Projeto de Lei 1427/99, (datilo).
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (2000), Resolução 2003/00, (datilo).
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (2000-a), Lei 8137/00, (datilo).
- CASTELLS, Manuel. (1983), *A Questão Urbana*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CASTELLS, Manuel. (1975), *Problemas de investigação em sociologia urbana*, Lisboa, Editorial Presença.
- CEREZO, Flávio Lúcio Braga. (1997) “Vegetação Urbana, Áreas Verdes e Espaços Públicos em Belo Horizonte”, in E. F. PAIVA (org.), *Belo Horizonte: histórias de uma cidade centenária*, Belo Horizonte, Faculdades Integradas Newton Paiva.
- CUNILL GRAU, Nuria. (s/d), “Nudos Críticos de la *Accountability* Societal: Extrayendo Lecciones de su Institucionalización en América Latina”, datilo.
- DYE, Thomas R. (1981), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall Inc (Cap. 2).
- FERREIRA, Tânia Maria de Araújo. (1999), *Planejamento Urbano: reflexões sobre as práticas no município de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado em Geografia, IGC/UFMG, datilo.
- FERNANDES, E. “Legislação, Planejamento e Gestão Urbanístico-Ambiental nos Municípios: um marco teórico”. Texto apresentado para discussão na disciplina “Legislação, Planejamento e Gestão Urbanístico-

- Ambiental nos Municípios” do Mestrado em Ciências Sociais – Gestão das Cidades, PUC/MG. Belo Horizonte, 2001 (datilo).
- FERNANDES, Edésio (org.) (1998) *Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Livraria Del Rey Editora.
- GONDIM, Linda M. P. (1995) “O Plano Diretor como Instrumento de um Pacto Social Urbano: quem põe o guizo no gato?” *Ensaio FEE*, (16)2: 472-490.
- GRIMBERG, Elisabeth. (1993) “A questão sócio-ambiental no espaço urbano: limites e desafios”, in GRAZIA, Grazia de (org.), *Direito à Cidade e Meio Ambiente*, Rio de Janeiro, Fórum Brasileiro de Reforma Urbana/Ayuntamiento de Barcelona.
- IMMERGUT, Ellen M. (1996) “As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.11, n.º 30: 139-166.
- LEFEBVRE, Henri. (1991), *O Direito à Cidade*, São Paulo, Editora Moraes.
- LEFEBVRE, Henri. (1999), *A Revolução Urbana*, Belo Horizonte, UFMG.
- LEMOS, Maurício Borges. (1999), “Uma Experiência de Gestão Democrática”, in PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, *Anais da I Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, PBH/SMPL.
- LOBO, Thereza. (1990) “Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental”. *Cadernos de Pesquisa*, 74: 5-10.
- LOPES, Alberto. (1996) “Contribuição para a Agenda Metropolitana no Brasil”, in E. D. Cardoso e V. Z. Zveibil (orgs), *Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas*, Rio de Janeiro, IBAM.
- MARES GUIA, Virgínia Rennó dos (1994), *O Controle do Processo de Parcelamento do Solo e a Expansão Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, FAFICH/UFMG, datilo.
- MARQUES, Yara Landre e MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. (1994), “Metropolização, meio ambiente e qualidade de vida”, in R. L. M. MONTE-MÓR (org.), *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*, Belo Horizonte, CEDEPLAR/PBH.
- MATUS, Carlos. (1997), *Política, Planejamento e Governo*, Brasília, IPEA (3ª ed.).

- MENY, Ives & THOENIG, Jean-Claude. (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel.
- MONTENEGRO, Antônia Maria da Rocha. “Qualidade de Vida, Cidadania e Exclusão Social na Centenária Belo Horizonte”. In: PAIVA, E. F. (org.), op. cit.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. (1994), “Belo Horizonte: a cidade planejada e a metrópole em construção”, in R. L. M. MONTE-MÓR (org.), *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*, Belo Horizonte, CEDEPLAR/PBH.
- MOURA, Heloísa Soares. (1994) “Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte”, in R. L. M. MONTE-MÓR (org.), *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*, Belo Horizonte, CEDEPLAR/PBH.
- NUNES, Edson. (1996), “Poder Local, Descentralização e Democratização: um encontro difícil”. São Paulo em Perspectiva, vol. 10(3).
- NUNES, Edson. (1997), *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor (cap. 2).
- PARSONS, Wayne. (1997), “Lindblom: Decision-making as muddling through”, in W. Parsons, *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1985), *Uso e Ocupação do Solo Urbano de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, PBH.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1994), *Plano Diretor de Belo Horizonte - documento básico para discussão no Seminário Interno da PBH – 03 e 04 de fevereiro*, PBH, datilo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1995), *Plano Diretor de Belo Horizonte e Lei de Uso e Ocupação do Solo: estudos básicos*, Belo Horizonte, PBH.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1995-a), *MINUTA - Projeto de Lei do Plano Diretor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, PBH, datilo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1995-b), *MINUTA - Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, PBH, datilo.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1996), *Lei 7.165 de 27/08/1996*. Belo Horizonte, PBH/DOM – Diário Oficial do Município de 28/08/96.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1996-a), *Lei 7.166 de 27/08/1996*. Belo Horizonte, PBH/DOM – Diário Oficial do Município de 28/08/96.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1996-b), *Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo*, Belo Horizonte, PBH.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1999), *Anais da I Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, PBH/SMPL.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (2000), *Lei 8.137 de 21/12/2000*. Belo Horizonte, PBH/DOM – Diário Oficial do Município de 22/12/00.
- PUTNAM, Robert D. (1996) *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio De Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, A. L. (1996), “O solo criado como instrumento de política habitacional: avaliação de seu impacto na dinâmica urbana”, in L. C. Q. Ribeiro e S. Azevedo, *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*, Rio de Janeiro, UFRJ.
- SMOLKA, Martim O. (1996), “Meio Ambiente e Estrutura Intra-urbana”, in G. Martine (org.), *População, Meio Ambiente e Desenvolvimento: verdades e contradições*, Campinas, Editora da Unicamp (2ª ed.).
- SOJA, Edward W. (1993), *Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora.
- SOJA, Edward W. (2001) “Tensões Urbanas: globalização, reestruturação industrial e a transição pós-metropolitana”. Texto apresentado no Curso de Gestão Urbana e de Cidades, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, (datilo).
- SOUZA, Marcelo Lopes de. (2000), *O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

- SUBIRATS, Joan. (1994), *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madri, Ministério de las Administraciones Públicas.
- TORRE, Flávio Danilo. (2001), *A Esfera Pública e o papel das Áreas Verdes Urbanas*. Monografia apresentada como requisito à conclusão da disciplina Antropologia Urbana – Cultura e Identidade, PUC-MG – Mestrado em Ciências Sociais/Gestão de Cidades, datilo.
- TORRE, Flávio Danilo. (2001-a), *Gestão Ambiental na Região Metropolitana de BH: limites, possibilidades e desafios*”. Monografia apresentada como requisito à conclusão da disciplina Cidade, Planejamento e Políticas Públicas, PUC-MG – Mestrado em Ciências Sociais/Gestão de Cidades, datilo.
- TORRE, Flávio Danilo. (1998), *Limites e Possibilidades de Efetivação da Desconcentração de Atividades e Serviços prevista na Proposta do Plano Diretor de Belo Horizonte*. Monografia de Especialização – Administração Pública Municipal, Escola de Governo/FJP, datilo.
- VIEIRA, Paulo Freire. (1998) “Meio Ambiente, Desenvolvimento e Planejamento”, in E. J. VIOLA et alli, *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*, São Paulo, Cortez.

ANEXO – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

I- Caracterização do Entrevistado (comum a todos)

- 1- Nome, formação, setor representado, filiação partidária, cargos eletivos ocupados/período e/ou cargos confiança ocupados no executivo/período

II- Elaboração do Plano Diretor e Processo Parlamentar (1993-1996)

- 2- Quando, como e por quê surgiu a idéia de elaboração de um Plano Diretor – PD para Belo Horizonte? (propostas anteriores: quantas, quais)
- 3- Em relação ao Plano BH 2010, apresentado na gestão de Pimenta da Veiga, quais eram os principais pontos norteadores?
- 4- Algum ponto específico foi preponderante para o fato desta proposta (BH 2010) não ter sido aprovado na Câmara Municipal?
- 5- Como se deu o processo de participação da sociedade civil no processo de elaboração de tal proposta? (quais entidades e/ou setores envolvidos, posicionamentos e grau de participação) (ver também o papel da burocracia municipal)
- 6- Como se deu o processo de participação da sociedade civil no processo parlamentar referente a tal proposta? (quais entidades e/ou setores envolvidos, posicionamentos e grau de participação) (ver também o papel da burocracia municipal)
- 7- Já em relação à proposta apresentada em 1995, no governo Patrus Ananias, quais eram seus princípios norteadores gerais?
- 8- Os instrumentos de política urbana previstos?
- 9- Propostas para a gestão urbana?

- 10- Os principais elementos relacionados à questão ambiental, em especial às áreas verdes públicas?
- 11- Como se deu o processo de participação da sociedade civil no processo de elaboração de tal proposta? (quais entidades e/ou setores envolvidos, posicionamentos e grau de participação) (ver também o papel da burocracia municipal)
- 12- Como se deu o processo de participação da sociedade civil no processo parlamentar que resultou na aprovação desta? (quais entidades e/ou setores envolvidos, posicionamentos e grau de participação) (ver também o papel da burocracia municipal)
- 13- Em relação ao processo parlamentar, eram perceptíveis posicionamentos partidários bem demarcados? Sobre quais pontos específicos?
- 14- Quais foram os grupos não-partidários (da sociedade civil ou mesmo supra-partidários) mais atuantes durante o processo parlamentar?
- 15- Durante o processo parlamentar, como se dava a relação de determinados partidos com setores específicos da sociedade civil e em torno de quais questões esta relação se estabelecia? Quais partidos estavam mais diretamente ligados a quais setores da sociedade civil?
- 16- Quais foram as principais alterações decorrentes do processo parlamentar em relação à proposta apresentada pelo governo Patrus Ananias, no tocante aos seus princípios norteadores gerais?
- 17- Aos instrumentos de política urbana?
- 18- À gestão urbana?
- 19- À questão ambiental, especialmente em relação às áreas verdes públicas?

III- 1ª Conferência Municipal de Política Urbana e seus desdobramentos (1998-2000)

- 20- No que se refere à 1ª Conferência Municipal de Política Urbana, quais fatores foram levados em consideração na sua estruturação temática?
- 21- Quais fatores foram levados em consideração na sua estruturação sócio-política?
- 22- Como se deu a elaboração e a definição da dinâmica de funcionamento da Conferência?
- 23- Como se deu a escolha dos representantes de seu setor / (só para entrevistados do poder executivo) e dos demais setores envolvidos?
- 24- Quais foram as principais mudanças propostas (pelo setor ao qual se liga o entrevistado) em relação aos princípios norteadores gerais do PD?
- 25- aos instrumentos de política urbana previstos?
- 26- Às propostas para a gestão urbana?
- 27- Aos principais elementos relacionados à questão ambiental, em especial às áreas verdes públicas?
- 28- Entre as mudanças propostas relacionadas aos princípios norteadores gerais, quais foram aceitas? Quais não foram acatadas e por quê?
- 29- Entre as mudanças propostas relacionadas aos instrumentos de política urbana previstos, quais foram aceitas? Quais não foram acatadas e por quê?
- 30- Entre as mudanças propostas relacionadas à gestão urbana, quais foram aceitas? Quais não foram acatadas e por quê?
- 31- Entre as mudanças propostas relacionadas à questão ambiental, em especial às áreas verdes públicas, quais foram aceitas? Quais não foram acatadas e por quê?