

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós-Graduação em Direito

Anna Carolina Gomes dos Reis

**PLANEJAMENTO SÓCIO-ECONÔMICO INTEGRADO DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE**

Belo Horizonte

2012

Anna Carolina Gomes dos Reis

**PLANEJAMENTO SÓCIO-ECONÔMICO INTEGRADO DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Giovani Clark

Belo Horizonte

2012

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

R375p Reis, Anna Carolina Gomes dos  
Planejamento sócio-econômico integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte / Anna Carolina Gomes dos Reis. Belo Horizonte, 2012.  
88f.: il.

Orientador: Giovani Clark  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Planejamento econômico – Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG). 2. Intervenção estatal. 3. Direito econômico. 4. Constituição. I. Clark, Giovani. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 338.984(815.1)

Anna Carolina Gomes dos Reis

**PLANEJAMENTO SÓCIO-ECONÔMICO INTEGRADO DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Giovani Clark

---

Giovani Clark (Orientador) - PUC Minas

---

Edimur Ferreira de Faria - PUC Minas

---

Onofre Alves Batista Júnior – UFMG

Belo Horizonte, 27 de junho de 2012

Dedico esta dissertação aos meus amados  
pais, exemplos de sabedoria e amor  
incondicional.

Ao Lindomar, pelo incentivo nas horas de  
difíceis.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor e orientador Giovani Clark, um encantador do Direito Econômico, pelo exemplo de amor e respeito á Academia, ao Direito; por toda a compreensão, amizade e exigência.

Ao professor Edimur Ferreira de Faria por sua disponibilidade e atenção nas horas mais necessárias;

Ao professor José Boarnerges Meira, por me oportunizar os primeiros passos no magistério.

A Fundação Brasileira de Direito Econômico, onde fui, decisivamente, despertada para a vida Acadêmica e para o estudo crítico do Direito

À minha família: Américo, Fátima, Lindomar, Marineide e Valdir, que tornaram possível, emocional e financeiramente, a realização deste Mestrado.

À todos estes que citei, minha eterna e sincera gratidão

“Falhar em se preparar é se preparar para falhar.” Benjamim Franklin

## RESUMO

Esta dissertação realizou um estudo sobre a questão do planejamento e as regiões metropolitanas brasileiras, em especial, o caso da região Metropolitana de Belo Horizonte localizada no Estado de Minas Gerais. A análise apresentada, apesar de trazer vários elementos de ordem estatística, econômica e Geográfica, buscou principalmente compreender o tratamento jurídico dado a questão metropolitana e as perspectivas de Planejamento sócio econômico para a região metropolitana de Belo Horizonte. O trabalho primeiramente analisou a questão histórica da institucionalização das regiões metropolitanas, apontando diversos índices socioeconômicos e níveis de integração entre os municípios pertencentes à região metropolitana de Belo Horizonte. Prosseguiu-se com um estudo sobre o planejamento e seu tratamento desde a Teoria Geral da Administração até o Direito Econômico na visão do teórico Washington Albino Peluso de Souza. O Planejamento é descrito como ação do Estado no domínio econômico para promover a dignidade da pessoa humana, os direitos sociais, políticos, econômicos e tantos outros descritos na Constituição Federal de 1988. O estudo da legislação mineira sobre a questão metropolitana é umas das prioridades deste trabalho, permitindo a análise das leis complementares do Estado de Minas Gerais de nº88, 89 e. 107/2009, bem como o Plano Plurianual e o Plano Diretor de Desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. O trabalho é concluído, no sentido de apontar os avanços e os vícios do Planejamento metropolitano em Minas Gerais, com o intuito de contribuir para o avanço do estudo jurídico sobre o tema.

Palavras-chave: Região Metropolitana. Região Metropolitana de Belo Horizonte. Planejamento. Intervenção do Estado. Direito Econômico. Constituição Econômica.

## **ABSTRACT**

This dissertation conducted a study on the issue of planning and metropolitan regions, in particular the case of the metropolitan region of Belo Horizonte located in Minas Gerais. The analysis presented in spite of bringing the various elements of order statistics, economic and geographic, sought primarily to understand the legal treatment given to metropolitan issue and the prospects for socio-economic planning for the metropolitan region of Belo Horizonte. The first study examined the historical question of the institutionalization of metropolitan areas, pointing out several socioeconomic indices and levels of integration between the municipalities in the metropolitan region of Belo Horizonte. Proceeded with a study on the planning and treatment from the General Theory of Administration to the Economic Law in view of theoretical Washington Peluso Albino de Souza. Planning is described as state action in the economic domain to promote human dignity, social rights, political, economic and many others described in the Constitution of 1988. The study of mining legislation on the issue is one of the metropolitan priorities of this work, allowing analysis of complementary laws of the State of Minas Gerais numbers 88, 89 and 107/2009 and the Multi-Year Plan and the Integrated Development Plan of the Region of Belo Horizonte. The work is concluded, to point out the advances and the vices of the Metropolitan Planning in Minas Gerais, in order to contribute to the advancement in the legal study on the subject.

Keywords: Metropolitan Region. Metropolitan Region of Belo Horizonte. Planning. State intervention. Economic Law. Economic Constitution.

## **LISTA DE SIGLAS**

BNDES - Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social  
CBTU – Companhia Brasileira de Transportes Urbanos  
CEDEPLAR- Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional  
CNPU – Comissão Nacional de Política Urbana  
CR - Constituição da República  
FACE - Faculdade de Ciências Econômicas  
FBDE - Fundação Brasileira de Direito Econômico  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LC – Lei Complementar  
MG - Minas Gerais  
ONG - Organização Não- Governamental  
OPUR - Observatório de Políticas Urbanas  
PDDI-RMBH Plano Diretor de desenvolvimento integrado da Região metropolitana de Belo Horizonte  
PIB- Produto Interno Bruto  
PLAMBEL- Superintendência de desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte  
PND- Plano Nacional de Desenvolvimento  
PPA- Plano Plurianual  
PUC MINAS- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
RMBH- Região Metropolitana de Belo Horizonte  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	21
2 QUESTÃO METROPOLITANA E SUA PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	24
2.1 A Formação e Estruturação das Metrôpoles no Brasil: Breve Noção Urbanística.....	24
2.2 Histórico Legal das Metrôpoles no Brasil .....	26
2.3 Aspectos Gerais da Região Metropolitana de Belo Horizonte .....	28
2.4 Análise da Situação Atual da Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	31
2.4.1 Educação .....	31
2.4.2 Moradia.....	32
2.4.3 Movimento Pendular .....	33
2.4.4 Transporte Coletivo Intrametropolitano .....	33
2.4.5 Economia .....	34
3 PLANEJAMENTO.....	36
3.1 O Planejamento Lato Sensu: Breves Conceitos.....	36
3.2 Perspectivas Interdisciplinares do Planejamento .....	39
3.2.1 O planejamento na teoria da Administração.....	39
3.3 Planejamento no Direito .....	44
3.3.1 Planejamento na Constituição de 1988: O Estado Democrático de Direito e a ordem econômica .....	44
3.3.1.1 <u>O Estado Democrático de Direito</u> .....	46
3.3.1.2 <u>A ordem Econômica</u> .....	49
3.3.2 Planejamento: A visão de Washington Albino Peluso de Sousa e seus Sucessores.....	50
3.3.3 As modalidades de planejamento.....	51
3.4 Planejamento No Brasil .....	53
4 PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL E LEGISLAÇÃO MINEIRA .56	
4.1 A Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989.....	60
4.2 A Instituição e gestão de metrôpoles mineiras- Lei Complementar estadual de nº 88/2009.....	63
4.3 Lei Complementar estadual de nº 89/2006 .....	66
4.4 A agência de desenvolvimento da região metropolitana de Belo Horizonte- Lei complementar de nº 107/09 .....	68
4.5 O plano Plurianual (2008-2011) .....	70
5 PLANEJAMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.....	72
5.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH e as Expectativas para o Futuro .....	72
5.2 As Proposta Atuais de uma Política Integrada na RMBH .....	73
5.2.1 A <i>restruturação territorial metropolitana</i> .....	73
5.2.2 <i>Eixos Temáticos</i> .....	74
5.2.2.1 <u>A mobilidade metropolitana</u> .....	75
5.2.2.2 <u>Moradia e Ambiente Urbano</u> .....	75
5.2.2.3 <u>Serviços de Saúde</u> .....	76
5.2.2.4 <u>Assistência Social</u> .....	76

<b>5.2.2.5 Outros Eixos .....</b>	<b>77</b>
<b>5.3 O Planejamento Metropolitano Integrado para Desenvolvimento Socioeconômico da RMBH.....</b>	<b>79</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo dados do último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, as regiões metropolitanas, juntas, formam 43% da população Brasileira e 57,5% do Produto Interno Bruto (PIB) são gerados nos espaços metropolitanos. As metrópoles representam, ainda, o ideal de crescimento econômico, o lugar das muitas oportunidades de emprego, já que 80% das grandes empresas brasileiras se encontram instaladas na região metropolitana, bem como o lugar de fácil acesso a educação e outros direitos sociais.

Bem ao lado deste quadro, de produção de riqueza, concentração de investimentos públicos e privados, tem-se o agravamento de problemas sociais, falta de infraestrutura urbana, precariedade na prestação dos serviços públicos, ausência de cooperação dos municípios integrantes da região metropolitana, transporte ineficiente, agravamento da violência, uma lista enorme de problemas de diversas naturezas.

Durante as reuniões da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE), nasceu à ideia de estudar o Planejamento das regiões metropolitanas, lugar de tantas contradições, pra não dizer ofensas à ordem constitucional. Em seguida, por uma questão de redução do objeto da pesquisa, optou-se por escolher a região metropolitana de Belo Horizonte como marco referencial para este trabalho.

A necessidade de estudar o planejamento tem se tornado fundamental e, pretensiosamente, consideramos a melhor saída, para resolução dos conflitos de ordem social e econômica que se instalou, principalmente, no âmbito das regiões metropolitanas.

Com a promulgação da Constituição de 1988, nasce a tarefa árdua dos Governantes em planejar a Metrópole em consonância com Estado Democrático de Direito.

De um lado temos a realidade da Economia de Mercado, voltada para ampliar lucros e consumo, bem como flexibilizar direitos sociais. De outro lado, deve-se atender os anseios sociais, promover os direitos fundamentais do homem, investir em infra-estrutura, serviços públicos, conter “a urbanização da pobreza” e incontáveis processos de exclusão social, que na Metrópole de Belo Horizonte se tornou mais evidente.

Frisamos que embora possuíssem comandos normativos ideologicamente capitalistas, estes encontram profundas limitações ao se deparar com uma Constituição pluralista e diretiva. Adotamos o modo de produção capitalista, mas este não pode impedir a transformação e o desenvolvimento social, objetivos da República Brasileira e princípio basilar da Constituição Econômica.

O Estado Democrático de Direito, é um Estado garantidor de direitos, ou melhor, a direitos fundamentais descritos inclusive nos fundamentos da República Federativa do Brasil: Soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político (artigo 1º da CR/88).

A plenitude do gozo de acesso a direitos permitirá a satisfação dos objetivos daquela mesma República, que tem previsão no artigo 3º da nossa Constituição. A Constituição Econômica, positivada nos artigos 170 a 192 da Constituição de 1988, define basicamente as políticas econômicas públicas e privadas, na busca de direitos e objetivos.

Neste rol de artigos encontramos o Instituto do Planejamento como instrumento mediador capaz de, harmonizando os interesses sociais com a ideologia constitucionalmente adotada, promover o “bem de todos” e “reduzir as desigualdades sociais”, consagrados como objetivos da República Federativa do Brasil no artigo 3º da Constituição Federal e princípios fundamentais da ordem econômica consoante artigo 170 do mesmo diploma. O Planejamento ainda encontra respaldo em vários artigos esparsos na Constituição de 1988, a exemplo do artigo 182, §1, da obrigatoriedade do plano plurianual, do plano diretor.

A pesquisa deste trabalho foi eminentemente, de ordem bibliográfica e estatística, buscando uma interface do Direito com as ciências da Geografia, Economia, Administração e História, além de dados estatísticos divulgados, principalmente, pelo IBGE e Observatório das Metrôpoles.

O primeiro capítulo “Questão metropolitana e sua perspectiva histórica” objetivo apresentar, sob o ponto de vista histórico, a problemática ao redor das regiões metropolitanas, em especial o caso da região metropolitana de Belo Horizonte, apontando genericamente os elementos jurídicos, econômicos e estatísticos, considerados essenciais para iniciar o estudo sobre o planejamento metropolitano.

Dividido em duas seções, a primeira pretende delinear a estrutura metropolitana, a nível nacional, a partir das experiências obtidas, desde o início do processo de metropolização até a formação das metrópoles, propriamente ditas.

A partir do contexto nacional, a segunda seção evidencia o contexto histórico específico da região metropolitana de Belo Horizonte, uma vez que esta região será o estudo central deste trabalho. Apresentam-se alguns dos principais índices sociais e econômicos, dentre os quais, a moradia, transporte, educação, economia e alguns outros.

“Planejamento e direito” possibilita uma análise interdisciplinar da questão, percorrendo desde a teoria Geral Administração até ponto principal deste trabalho que é o planejamento na ótica do Direito Econômico e um de seus principais teóricos Prof. Washington Peluso Albino de Sousa.

O quarto capítulo apresenta um arcabouço Jurídico da região metropolitana, no qual é feito uma análise sobre as legislações vigentes relacionadas à Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Neste fazemos um estudo sobre as leis instituidoras da metrópole Belo Horizonte, (Leis complementares do Estado de Minas Gerais de nº 88/06;89/06 a criação dos órgãos gestores da RMBH, o Plano Plurianual

O objetivo deste trabalho é “iniciar” uma contribuição para o Estudo do planejamento no âmbito das regiões metropolitanas, à luz da Constituição Econômica e do Direito Econômico, a fim de trazer elementos que possibilitem ao interlocutor uma análise crítica à problemática em torno da região metropolitana e os desafios que se fazem presente para efetivação dos direitos sociais e econômicos previsto na ordem Constitucional.

## 2 QUESTÃO METROPOLITANA E SUA PERSPECTIVA HISTÓRICA

### 2.1 A Formação e Estruturação das Metrôpoles no Brasil: Breve Noção Urbanística

A metrópole por definição é o termo utilizado para designar cidades centrais de áreas urbanas formadas por cidades ligadas fisicamente entre si, ou através de fluxos de pessoas e serviços ou que assumem importante posição de caráter político, econômico, cultural, dentre outros, na rede urbana que fazem parte.

Do ponto de vista Jurídico, pertinente abordar a conceituação de Metrópole para Eros Roberto Grau.

[...] uma região metropolitana consiste numa realidade urbano-regional que se estende por um espaço geográfico dentro do qual se distinguem várias jurisdições políticos-territoriais, contíguas ou superpostas entre si, segundo o nível de competência, seja local ou regional, formando uma mesma unidade socioeconômica. (GRAU, 1974, p.18).

Antes da formação efetiva da Metrópole, temos o processo de metropolização, caracterizada pela fase em que determinada região está na iminência de se tornar metrópole. A região que se encontra nesta fase é denominada área metropolizada.

Imprescindível, ao analisar o contexto da formação da metrópole no Brasil, realizar um breve estudo sobre o processo Brasileiro de urbanização, em face da relação de causa e efeito destes dois institutos: Urbanização *versus* metrópole.

O desenvolvimento capitalista e o avanço do processo de industrialização foram fatores fundamentais para a crescente e rápida urbanização do Estado Brasileiro nos últimos 70 anos. Dentre os principais causadores deste fenômeno, estão a chamada “industrialização tardia” e o contínuo processo migratório de indivíduos da área rural para área urbana.

Para Moreira:

O modelo de desenvolvimento social e econômico adotado no Brasil a partir dos anos 50 e a formação de um mercado nacional integrado levaram a um processo de simultâneo de metropolização e desmetropolização. Formaram-se aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes, chamadas as cidades milionárias, e multiplicaram-se as cidades pequenas e médias. (MOREIRA, 1999, p.408)

Segundo dados do IBGE (2000), no curto período compreendido entre 1940 a 2000, a população urbana brasileira, cresceu 971%. Em 1940, a população urbana representava 31% do total da população brasileira, em 2000, este número foi elevado para 81,2%.

O despreparo, a instabilidade econômica e a estrutura precária das áreas urbanas para suportar este crescimento urbano acelerado, ocasionaram inevitavelmente em agravamento nos problemas urbanísticos, dentre eles, escassez habitacional, precariedade de serviços públicos, elevado desemprego, degradação ambiental, trânsito caótico e aumento da violência urbana.

O desenvolvimento capitalista foi uma das causas que propiciou o desajuste social, na área urbana, em países, denominados subdesenvolvidos. O processo de industrialização acelerada no Brasil, iniciada pelo Governo Kubitschek, acarretou uma acelerada urbanização, sem qualquer preparo social e econômico para acolher o fluxo migratório de populações oriundas de cidades rurais.

A título de exemplificação da rápida industrialização do Brasil, este em 1940 era considerado uma sociedade agrária exportadora de produtos primários. Em 1970, apenas 30(trinta) anos depois, o Brasil passa a ocupar a posição de 8ª economia industrial do Ocidente.

No início da década de 80 o PIB foi reduzido para 2% ao ano, além de ter acarretado aumento da dívida externa, o que resultou em estagnação da economia brasileira. No final desta década o Brasil terminou mais pobre do que no final dos anos 70, (Moreira, 1999, p. 410).

A industrialização acelerada, que a princípio, gerou a expectativa de produção de empregos, redistribuição de renda e outros devaneios, na realidade produziu um alto custo social que estendeu seus efeitos até os dias atuais, dentre eles, congestionamento urbano, poluição, degradação ambiental, serviços públicos precários e outras incontáveis mazelas de ordem social e econômica.

Foi neste contexto de desordem urbanística que deu início ao processo de metropolização no Brasil, e por consequência a formação da metrópole propriamente dita.

## 2.2 Histórico Legal das Metrôpoles no Brasil

Importante, neste momento realizar um estudo sobre legislação acerca da questão metropolitana. No Brasil, somente a partir dos anos 60, que passou-se a ter um tratamento jurídico a respeito do tema. Observar a introdução deste tema no ordenamento pátrio é imprescindível para conhecer os obstáculos que temos para integração e desenvolvimento das metrôpoles Brasileiras e conseqüentemente a metrópole Belo Horizontina, objeto específico do nosso estudo.

A primeira indicação de formação de metrôpoles brasileiras, foi no II plano nacional de desenvolvimento (1969-1974), que foi implementado no governo Médici. Este plano recomendava a criação de regiões metropolitanas, apontando um modelo centralizador e vertical, condizente com as “estratégias” governamentais do período militar.

Neste período o processo de urbanização, a metropolização de determinadas áreas e a concentração de atividades industrializadas eram irreversíveis e os desenvolvimentos destas regiões transcendiam os interesses locais. Fazia-se necessário criar uma estrutura administrativa que pudesse garantir a chamada unidade de produção e eficiência do espaço produtivo. E a responsabilidade em administrar os grandes centros deveria ser do governo federal.

Em 08/06/1973, foi editada a lei complementar de nº. 14, definindo as regras básicas de constituição de regiões metropolitanas. Foram criadas oito regiões metropolitanas, definindo em cada uma os municípios que pertenceriam a cada região, de forma a dar um tratamento simétrico.

Dentre as inúmeras imposições previstas na LC 14/78, pode-se citar, a definição de serviços cujo interesse era comum aos municípios pertencentes a região metropolitana, no quais incluíam: saneamento básico, transporte, produção e distribuição de gás e planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social.

A estrutura de gestão foi definida em dois Conselhos, denominados, Deliberativo e Consultivo, a serem mantidos pelo estado. O primeiro era composto por dois indivíduos, um representaria o município da capital e outro, os demais municípios. Ambos eram nomeados pelo Governado do estado.

O conselho consultivo, já contava com a representação de vários municípios, mas sempre presidido pelo Presidente do Conselho deliberativo, de forma a garantir que o poder decisório se mantivesse com o poder Estadual.

Por fim elencou vários mecanismos de coordenação de programas e projetos que deveriam sempre que possível, buscar a unificação dos serviços comuns. A operação desses serviços poderia ser feita através de concessão a entidade estadual, de constituição de empresa metropolitana para atuação setorial, ou por convênios. Houve uma certa priorização, para fins de acesso a recursos federais e estaduais para municípios que participassem de projetos integrados e dos serviços comuns.

Posteriormente, em 14/09/1974, foi editada a lei complementar nº. 20, que instituiu a região metropolitana do Rio de Janeiro, com as mesmas linhas administrativas da lei complementar 14/73, nos termos acima mencionados.

Ao atribuir à União a competência para criar regiões metropolitanas, a LC 14/73, subordinou as políticas de investimento em infraestrutura urbana ao controle federal, reafirmando o poder da União sobre as áreas mais dinâmicas do país, eliminando a participação da sociedade civil.

Neste mesmo período, em junho de 1974, foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana- CNPU, que tinha como missão apoiar a implantação das entidades metropolitanas, propor políticas de desenvolvimento metropolitano e avaliar a experiência de cada região ao longo da implantação.

Em 1975, através da lei 6.256, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento urbano, tendo como um dos principais objetivos alocar recursos para projetos de desenvolvimento urbano dos Estados e Distrito Federal e Municípios, em especial aos pertencentes as metrópoles, recém criadas através da LC 14/73.

Apesar desta crescente preocupação com a constituição de uma base institucional e organizacional para o planejamento urbano, a alocação de recursos era afetada pelas pressões e alianças políticas, além de interesses setoriais. Além disso, o planejamento urbano governamental e conseqüentemente, o planejamento metropolitano, entra em crise em face de grande estabilidade econômica, que o país vivenciou durante o período militar, dentre as quais se podem citar as crises do Petróleo em 1973 e 1979.

Uma nova tentativa de redefinir as estratégias para a questão metropolitana, se deu com a promulgação da constituição de 1988. Esta, redefiniu a base institucional para a gestão metropolitana e passou a responsabilidade da criação e gestão das áreas metropolitanas para os Estados, nos termos do § 3º, artigo 25 da Constituição da República.

Outro acontecimento de grande relevância, com o advento da nova Constituição, foi o reconhecimento dos municípios como membro da federação. Este fato em especial, na medida em que os Municípios passam a ter semelhante posição à todos Estados, pôde ser considerado, uma dificuldade de legitimação do Estados como órgão de coordenação de ações metropolitanas.

Desta forma, a passagem, aos Estados, da competência para instituir regiões metropolitanas não teve efeitos imediatos significativos. Houve mudança meramente formal, no sentido dos Estados adequarem seus textos constitucionais de forma a acolher esta nova determinação Constitucional.

A questão metropolitana toma um novo rumo, talvez mais complexo, já que a autonomia municipal aparentemente traria dificuldades adicionais de coordenação interinstitucional para fins metropolitanos. Surge o “neolocalismo”, produzindo uma agenda pública ancorada no princípio de que todos os problemas poderiam ser resolvidos no âmbito local.

Atualmente no Brasil há 36 regiões metropolitanas distribuídas por todas as grandes regiões do país, e definidas por Constituições e legislação Estaduais. Segundo dados do IBGE(2010), as "12 redes metropolitanas de primeiro nível" são as seguintes, em ordem importância : São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia. Praticamente as mesmas que foram constituídas há 40 anos atrás com a edição da LC 14/73.

### **2.3 Aspectos Gerais da Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Belo Horizonte, foi a primeira cidade planejada do Brasil, refletindo um ideal de organização e funcionalidade urbana. Apesar de ter representado um marco para área urbanística no Brasil, a falta de continuidade do planejamento inicial, cumulado com fenômenos sociais, não tão esperados pelos seus planejadores, tais como surgimento de classe média motorizada, enorme contingente de camadas mais

pobres oriundo do êxodo rural e a inevitável concentração de renda, e do processo industrial, acabaram por provocar crescimento desordenado, degradação ambiental e diminuição da qualidade de vida de seus habitantes.

Pensada pelo engenheiro Aarão Reis, este acreditava, segundo a historiadora Pimentel (1993, p.39), “ser possível forçar a orientação do crescimento de Belo Horizonte, do centro para periferia”, e evitar desastres urbanos que pudesse colocar em risco a linda cidade projetada.

A cidade de Belo Horizonte foi projetada no período compreendido entre 1894 a 1897, e teve sua planta aprovada pelo decreto de nº.817/1895. Foi inaugurada em 12 de Dezembro de 1897.

Atualmente o projeto de Aarão Reis, nada mais é do que uma pequena mancha no mapa atual do grande aglomerado urbano que tornou Belo Horizonte. Ruas foram surgindo, além dos limites da Avenida Contorno, em busca de adaptar a cidade à nova realidade habitacional. Assim, “vencendo colinas e contornando montanhas, essas ruas se encontraram com as cidades vizinhas, que nunca foram planejadas, vindo a constituir a terceira maior região metropolitana existe hoje no país” (PIMENTEL, 1993, p. 42).

Seguindo a tendência nacional de planejamento urbano, em 1960, durante o governo de Israel Pinheiro, foi dado o impulso inicial ao processo de planejamento da Grande “Belo Horizonte”, com a conclusão do Primeiro Plano preliminar de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Belo Horizonte. A partir deste trabalho, o Conselho Estadual de Desenvolvimento firmou convênio com 14 municípios e o Estado de Minas Gerais, com o objetivo de dar andamento ao respectivo projeto e elaborar o Plano metropolitano de Belo Horizonte, denominado Plambel, e suas diretrizes.

Em 1973, a região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), foi legalmente criada, com a edição da LC 14/73, abrangendo 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Caeté, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Todos abrigavam 1.628.859 habitantes, segundo dados do IBGE.

Em 1975, a fim de atender os dispositivos da referida Lei Complementar, foi criado a Superintendência de Desenvolvimento da região metropolitana de Belo Horizonte( Plambel). A Plambel, então passa de um mero grupo técnico de planejamento para a agência central do planejamento metropolitano, com o objetivo

fundamental de orientar o governo estadual naquilo que se referisse a serviços de interesse comum da RMBH.

Apesar de todos os esforços e apoio governamental, com que contou a Plambel, havia uma imensa fragilidade dos Municípios metropolitanos em termos de real autonomia administrativa e financeira para trabalhar os problemas urbano, lembrando que nesta época os municípios ainda não eram considerados entidades da Federação. Desta forma, os projetos apresentados à época ficavam sempre limitados, sem corresponder as reais expectativas de um planejamento metropolitano satisfatório.

Por outro lado, é adequado mencionar, que a Plambel teve grande importância para consolidar o ideal de planejamento metropolitano, alavancando discussões sobre o tema no país, na medida em que elaborou vários estudos e projetos de grande contribuição técnica e acadêmica.

Um das áreas de maior contribuição foi o transporte. Coube a Plambel coordenar todo o processo de organização institucional da Companhia de transportes urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel), empresa pública que foi implantada no início de 1980 para gerenciar os sistemas metropolitanos de transporte e trânsito.

Entretanto, o papel da Plambel restou enfraquecido, quando em 1987 foi criada a Secretaria de Estado de Assuntos metropolitanos, para onde foi transferida a autarquia, que se tornou uma secretaria executiva com o objetivo de elaborar o plano diretor de RMBH. Em meados de 1992 a secretaria foi extinta e a Plambel foi novamente transferida para a secretaria de Estado do Planejamento.

A Plambel, dando cumprimento ao artigo 46 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, deveria atuar como agente promotor das políticas metropolitanas, visando assegurar a execução de planos, programas, projetos relacionados a interesses comuns. Contudo, em 1995, a Plambel acabou sendo extinta pelo Governo Eduardo Azeredo.

Certo é que a Plambel viveu dois períodos distintos, segundo Gomes e Lima (1999, p.134), o primeiro, estabelecido no contexto de uma economia razoavelmente equilibrada que vivia reflexos da época do milagre e de um regime autoritário que valorizava quase que radicalmente o planejamento. O segundo, de abertura democrática e continuadas crises econômicas, que diminuiu o papel do planejamento e marginalizando o papel da Plambel.

Este segundo período coincide com o afastamento do governo federal das regiões metropolitanas e a consequente ausência de recursos para financiar projetos infraestruturais.

A região metropolitana de Belo Horizonte, que tinha sido ampliada de 14 para 18 municípios com a Constituição estadual de 1989. Em 1996 e 1999, são acrescentados, respectivamente, seis e 8 municipalidades. Todas estas inclusões não atenderam nenhum critério urbanístico, econômico ou social. Algumas destas inclusões tiveram caráter meramente político, oriundo de disputas internas e outros interesses obscuros.

Talvez um dos casos mais polêmicos de inclusão desmedida de cidades junto a RMBH, foi a cidade de Itaguara, distante 100 km da cidade de Belo Horizonte e fisicamente separadas por serras, sem qualquer ligação direta com a capital mineira. Sem contar a inclusão da cidade de Caeté, em 1973, apenas diante do fato de ter sido cidade natal de ex governadores de Minas Gerais..

A última inclusão de municipalidade se deu em 2001, mediante edição da lei, acrescentando a cidade de Jaboticatubas e Itatiaçu, formando o atual mapa da RMBH, com 34 municípios.

## **2.4 Análise da Situação Atual da Região Metropolitana de Belo Horizonte**

### **2.4.1 Educação**

Segundo o IBGE (2000), a Região Metropolitana de Belo Horizonte( RMBH), acompanhou a tendência brasileira, melhorando os níveis de educação, apesar de ter mostrado insuficiente para reverter a posição internacional do país no cenário internacional.

Todas as cidades da RMBH tiveram um ganho nas taxas de alfabetização, apesar de algumas cidades terem ficado acima da média. Belo Horizonte e Nova Lima são os municípios que se mostram em melhor situação, com taxa de analfabetismo, entre pessoas de 15 anos ou mais, respectivamente 4,4 e 4,6%. Em contraste, Nova União e Rio Manso têm, respectivamente, 20% e 18,1, de sua população com mais de 15 anos analfabetas.

Ressaltando um contraste curioso, dentro da própria cidade de Belo Horizonte, apesar de ter ficado com uma média geral de 4,4% de analfabetismo,

bairros da capital mineira, como Taquaril e morro das pedras, tiveram um índice de 28,1% de analfabetismo. Municípios, considerados menos integrados a capital, juntos chegam a somar 46% de taxa de analfabetismo.

O nível de integração entre as cidades acabam por influenciar tanto os índices de analfabetismo, como a frequência escolar. Quanto mais próximo, mais integrado o município com a capital mineira, melhores são os índices educacionais.

Outra variável investigada pelo IBGE (2000) foi os anos de estudo do responsável pela família. Mais uma vez a capital e cidades como Betim, Contagem, Nova Lima, Sabará e Santa Luzia, ficaram a frente. Nestas, apenas uma média, de 28% dos responsáveis, tinha menos de 3 anos de estudos. Enquanto nas cidades menos integradas, a média foi de 55%, a exemplo das cidades de Jaboticatubas, Nova União e Itaiuaçu.

Esta realidade permite afirmar, que quanto mais distante, menos integrada física e socialmente são os municípios da cidade polo, e pior são os índices educacionais, o que demonstra por consequência a precariedade do serviço público de ensino.

O acesso a educação, representa um bom indicador da capacidade de provisão de serviços por parte do poder público. Por outro lado, pode-se assumir que a falta de acesso ao ensino pode contribuir para a precarização dos indivíduos, a distribuição de renda, o aumento da desigualdade, desemprego, dentre outros fatores impeditivos para o desenvolvimento integrado de cada município e por consequência da região metropolitana

#### **2.4.2 Moradia**

Dados do IBGE(2000), apontam que Belo Horizonte, a cidade pólo da RMBH, possui 50% de todos os domicílios da região. Contraditoriamente municípios como Itaguara, Itatiaçu, Mateus Leme, Rio Acima, representa apenas 1% dos domicílios da RMBH.

Em relação às condições de habitação, encontram-se maiores discrepâncias. Em pesquisa realizada pelo Metrodata (2004), apenas 12% das habitações tinham até 3 cômodos, Belo Horizonte, Contagem, Betim, Nova Lima, Sabará, representam um média de 42,4% deste percentual.

### **2.4.3 Movimento Pendular**

Movimento pendular, pode ser caracterizado pelo deslocamento diário, de indivíduos, pertencentes a uma mesma região ou aglomerado, por mínimo duas vezes, para fins de trabalho ou estudo (ANDRADE, 1999, p. 21).

Vários fatores estão associados ao movimento pendular, dentre os quais pode-se citar: a produção econômica, a concentração da indústria em alguns Municípios ou distritos industriais consagrados; o acesso diferenciado ao mercado de trabalho e/ou oportunidades de estudo; os custos e a qualidade do transporte disponível e o tempo de deslocamento.

Atualmente, 18% dos habitantes da RMBH, com mais de 15 anos, estuda ou trabalha em outro município. Neste, quando mais integrado à cidade pólo, maior o movimento pendular.

Dentre as cidades que possuem um maior número de habitantes que estudam ou trabalham em outro município, são: Ibité (54%), Ribeirão das Neves (53,3%), Sabará(48%) e Santa Luzia (47,2). Belo Horizonte seria o pólo de atração e Contagem e Betim, subpolos, já que são considerados importantes centros econômicos.

Quanto a taxa de deslocamento, Contagem, Betim, estão em primeiro lugar, 80 a 82% de seus habitantes, com mais de 15 anos, se dirigem a capital, para realizar atividades, exceto trabalhar e estudar. Nova Lima, por outro lado já apresenta alta taxa de deslocamento para fins de trabalho (26,4%), em especial para Belo Horizonte. A explicação para o caso de Nova Lima seria a quantidade de condomínios para a população de alta renda que trabalham em Belo Horizonte, mas se refugiam para repouso diário na cidade vizinha.

Por outro lado, apenas 4,6% da população de Belo Horizonte, estuda ou trabalha em outros municípios pertencente a RMBH, o que não poderia ser diferente uma vez que Belo Horizonte, é a cidade de maior concentração da produção econômica.

### **2.4.4 Transporte Coletivo Intrametropolitano**

O transporte público metropolitano, foi pensado inicialmente pela Plambel (grupo de estudo técnicos da Grande Belo Horizonte), e, somente em 1978, foi criado

a Companhia de transportes Urbanos da região metropolitana de Belo Horizonte (metrobelt), com a participação da União, do Estado e Municípios.

Em 1987, a metrobelt foi extinta dando lugar a Autarquia transportes metropolitano (Transmetro), que apesar de levar o nome metropolitano, não assumia este caráter, sendo assim foi extinta em 1994. Em 1993, a BHtrans, que já havia sido criada em 1991, passou a assumir de forma plena o transporte público, apenas de Belo Horizonte, sem poder para interferir no transporte metropolitano.

O transporte metropolitano acabou sendo assumido pela Companhia Brasileira de Transporte Urbanos, (CBTU).

Apesar dos esforços da BHtrans, em melhorar o serviço de transporte público em Belo Horizonte, que é onde há maior circulação de pessoas, de forma a integrar tanto física quanto operacionalmente as linhas, há poucos resultados satisfatórios.

O número de usuários das linhas de transporte públicos, diminuiu 20%, no período de 1995 a 2001, além disso cresceu vertiginosamente o número de veículos privados e as linhas de metro pouco evoluíram, atendendo apenas 4% da população carente de transporte público.

O transporte público pode ser considerado umas das áreas mais desarticuladas da região metropolitanas, onde há o predomínio da concorrência empresarial entre as linhas de ônibus em detrimento do interesse público, o que contribui para uma irracionalidade do sistema, baixa qualidade deste serviço público e déficit operacionais.

#### **2.4.5 Economia**

A região Metropolitana de Belo Horizonte, tem um produto Interno bruto de aproximadamente 20 bilhões de dólares. Os principais responsáveis pela Economia são os setores de comércio e serviços, concentrados, principalmente, na cidade de Belo Horizonte.

A indústria se destaca pela presença empresas atuantes nas áreas automobilísticas, petroquímica, metalúrgica e alimentícia.

As cidades de Belo Horizonte, Betim e Contagem, concentram 87% do PIB da RMBH (IBGE, 2002). Na contramão, as cidades de Ibirité e Ribeirão da Neves, não possuem nenhuma base econômica sólida, o que as coloca em posição de

idades dormitórios, já que seus habitantes regularmente saem em busca de emprego e educação técnica e superior.

### 3 PLANEJAMENTO

#### 3.1 O Planejamento Lato Sensu: Breves Conceitos

Quando se menciona a palavra planejamento, a noção mais simples segundo (ANDRADE, 2009) é a ausência de improvisação. Toda ação considerada planejada e uma ação não improvisada. Por outro lado tem-se o plano, pensar em plano poderia incluir todo o processo laboral inerente a consecução de um planejamento. Fazer planos é algo intrínseco a vida humana e está presente desde que homem aprendeu a pensar antes de agir.

Ao consultar o dicionário Bechara, encontra-se a seguinte definição para o ato de planejar: Planejar. 1. Fazer o plano ou a planta de; projetar 2. Fazer a programação. 3. Ter a intenção de. (SOUZA, 1972).

Planejamento, dentro de rigorosos critérios lógicos e sistemáticos, abrange a chamada calculabilidade e previsibilidade, estas duas perspectivas são essenciais a todo e qualquer planejamento. A primeira significa calcular um futuro de acordo com o objetivo desejado. A previsibilidade, por outro lado, integra um grau de racionalidade oriundo da sociedade, “pensar o futuro e calcular a ação presente e futura para atingir uma finalidade — genericamente a maximização do rendimento em dinheiro — é o ethos da sociedade moderna” (MELO, 2002, p.19).

Cálculo e previsão são elementos concernentes a nova realidade imposta pela razão capitalista e desenvolvida na sociedade industrial. Calculabilidade e previsibilidade estão presentes no cotidiano de todos: no interior da casa, nos cálculos de economia doméstica, no planejamento governamental, no pensar o futuro dos filhos, na indústria, no comércio, na especulação financeira (MELO, 2002, p. 39).

No pré-capitalismo, ou na chamada sociedade tradicional tem-se a predominância previdência: "pré-vidência", ou seja, ver de antemão, aplicar a máxima de que sempre foi assim e assim será, como ciclos naturais que se repetem sempre da mesma forma.

Corroborando com este tema, expõe Mendonça:

Nessa sociedade, a riqueza vem da natureza, a terra produz o valor. O trabalho vale em si e não vale pelo valor que produz um homem digno é um homem sempre ocupado. O resultado do trabalho camponês, expressado na colheita, depende da natureza e não do próprio trabalho, da ação

pensada, pois o futuro a Deus pertence. Pela tradição conserva-se o que é, a mudança não é cogitada. (MENDONÇA, 2009, p. 31).

Assim, previdência na sociedade tradicional tem o significado de um futuro imposto como o único possível. Na sociedade moderna (capitalista), a previsão é resultado de um cálculo e pressupõe um outro futuro possível. O futuro não está predestinado, já não pertence a Deus, mas resulta da ação de homens e mulheres sobre a natureza.

O valor — a riqueza — é produto do trabalho e o espírito de cálculo, objetivando maior produtividade e maiores ganhos, é exigência da própria economia capitalista (BOURDIEU, 1979). Com a industrialização os processos de trabalho complexizam-se, fragmentam-se, especializam-se e sua organização racional impõe-se.

Cada indústria precisa tornar-se uma máquina bem produtiva e, cada vez mais, os processos de trabalho vão sendo organizados. É assim que as primeiras elaborações teóricas mais sistematizadas sobre planejamento referem-se à organização da produção industrial nos primórdios da administração científica" quando, em 1916, Henry Fayol, ao editar o seu livro "Administração Industrial e Geral", coloca a previsão como um dos elementos da administração. Previsão é entendida aí enquanto projeção, cálculo de futuro, e a programação objetiva facilitar a utilização de recursos e a escolha dos melhores meios a empregar para atingir o objetivo desejado de máxima eficiência, máximo lucro.

Contudo, é necessário salientar que é impossível conhecer e controlar todas as variáveis e, ainda que conhecidas todas as variáveis, difícil estabelecer todas as relações causais. Impossível esmiuçar completamente o presente, e o planejamento atual propõe-se, então lidar e pensar probabilidades de atingir-se os resultados desejados.

Outra variável imposta é a necessidade de adequação do planejamento a realidade constitucional, quando se está falando de planejamento governamental. Deste modo o conceito de eficiência não pode ser levado "a ferro e fogo", sob o risco de ofensa a lei maior.

Calculabilidade e previsibilidade são parte também da ação consciente na construção da história futura. E, se já a própria revolução soviética resulta de um processo onde o cálculo e a previsão estão presentes — a possibilidade de um

futuro diferente é afirmada—, após a revolução o planejamento vem dar racionalidade às transformações almejadas para toda a sociedade.

Nas sociedades capitalistas baseadas nas "livres leis de mercado", no *laissez faire*, o planejamento econômico e social passa a ser admitido após a crise econômica mundial dos anos 30 — profunda e prolongada depressão. Por essa época John M. Keynes, economista inglês, propõe uma maior intervenção do Estado na economia, com o intuito de diminuir a importância e frequência das crises. Para Keynes é preciso dotar o Estado de instrumentos efetivos de política econômica que lhe permitam regular a taxa de juros, aumentar o consumo e expandir a inversão, visando o pleno emprego. Keynes propõe maior dirigismo e racionalidade: propõe planejamento estatal (KEYNES, 1978, p.39).

Suas formulações são assumidas na Europa principalmente após o final da Segunda Guerra Mundial. Os primeiros planos são feitos em 1948 pelas nações europeias participantes do Programa de Recuperação Europeia ou Plano Marshall. Nessa ocasião, foram elaborados planos integrais para quatro anos, com o intuito de ordenar a produção e resolver a situação econômica e política nas zonas devastadas. Resolver a situação política e econômica era também a forma mais eficaz de contrapor-se ao avanço do mundo socialista emergente e presente no continente europeu após a partilha da segunda guerra (GIORDANI, 1974).

A partir daqui os planos começaram assumir grande importância nas economias, ainda que cercados de falhas técnicas ou estruturais.

O planejamento sempre pressupõe a análise da situação atual, os recursos disponíveis e a meta a ser alcançada no futuro. Caracteriza-se por decisões antecipadas que visam manipular o futuro da forma mais favorável.

O planejamento segundo José Faria (1994) segue ainda, alguns princípios básicos, nos quais são apontados abaixo:

Da inerência – é inerente, portanto, às atividades em geral e a todos os níveis e setores.

Da universalidade – deve envolver todos os aspectos da situação e prever tudo que possa ocorrer.

Da unidade – todas as partes integrados ao conjunto.

Da previsão – uma vez que a essência é de antecipação, isso por si exige prever o futuro que pode ser de curto, médio ou longo prazo.

Da flexibilidade – embora deva ser o mais preciso possível, deve-se criar alternativas e examinar necessidade de ajuste. (FARIA, 2002, p. 73).

Além dos princípios acima, o planejamento deve ter como precedente uma análise realista e confiável da situação presente, baseado em coleta de dados, índices, informações e outros meios necessários ao amplo conhecimento; e por fim deve conter possíveis ações a serem tomadas pelos agentes. Do contrário, tornaria inócuo qualquer forma de planejamento. Normalmente as inúmeras falhas de planejamento ocorridas tanto no setor público, quanto privado, são devidas aos descumprimentos de um ou alguns destes princípios.

### **3.2 Perspectivas Interdisciplinares do Planejamento**

Por óbvio, a análise deste trabalho refere-se ao Planejamento no Direito, entretanto, escapando a tendência meramente jurídico-dogmático, o subcapítulo que se apresenta, inicialmente traz referência de estudos do planejamento na ótica da teoria Geral da Administração, na tentativa de enriquecer esta pesquisa e apontar elementos não-jurídicos ao tema proposto, para em seguida, discorrer sobre o planejamento na perspectiva do Direito, em especial do Direito Econômico.

#### **3.2.1 O planejamento na teoria da Administração**

Frederik Taylor, em 1911, no livro *Princípios da Administração científica*, apontou a importância do planejamento, alertando sobre a necessidade de direcionar o homem sobre onde, como e quando realizar o trabalho da melhor forma. Cada indivíduo ou agente tem uma função na efetividade de um trabalho planejado.

Fayol, um dos principais teóricos da teoria da Administração, em estudo realizado por Afonso (2007, p.89), apontou que o sucesso de um empreendimento está mais relacionado a questão administrativa do que por falhas técnicas. Quando Fayol remete a questão administrativa, como elemento fundamental a efetivação de um trabalho, refere-se a uma dimensão organizacional da execução de qualquer atividade.

Esta dimensão organizacional, por sua vez remete-se a idéia do planejamento das atividades administrativas, que passa por cinco fases: previsão, organização, comando, coordenação e controle.

1- Previsão – tentativa de avaliar o futuro por meio de um plano e fazer provisões para realizar este plano (esta função deu origem à função de planejamento);

- 2- Organização – mobilização dos recursos humanos e materiais para transformar o plano em ação;
- 3- Comando – estabelecer orientações para os empregados e obter as coisas feitas;
- 4- Coordenação – obtenção da unificação e harmonia de todas as atividades e esforços;
- 5- Controle – verificação de que as coisas acontecem em conformidade com as regras estabelecidas e expressas pelo comando (FAYOL, 1950, p 59-70).

O planejamento é visto como uma ponte usada para administrar a relação da empresa com o futuro. Com base nesse conceito básico, o processo de planejamento pode ser definido de várias maneiras:

Planejar é definir objetivos ou resultados a serem alcançados. É definir meios para possibilitar a realização de resultados. É interferir na realidade, para passar de uma situação conhecida a uma situação desejada, dentro de um intervalo definido de tempo. É tomar no presente decisões que afetam o futuro, para reduzir sua incerteza. O processo de planejar compreende três elementos principais: obtenção ou identificação de dados de entrada; processamento dos dados de entrada (processo de planejamento propriamente dito) e elaboração de um plano.

Conforme, ainda, Carlos Faria (2002, p.195), dados de entrada são as informações do presente, passado ou futuro, sobre o ambiente externo e os sistemas internos da organização. Os dados de entrada podem mostrar ameaças ou oportunidades.

O processo de planejamento consiste em fazer análises e tomar decisões compreende:

Análise dos dados de entrada e criação, julgamento e seleção de alternativas, que é a decisão propriamente dita. É um processo de transformação dos dados de entrada, no qual os transformadores são as habilidades gerenciais. (FARIA, 2002, p. 211).

O produto do processo de planejamento é a preparação de um plano. Em essência, um plano contém uma combinação de três componentes: objetivos, recursos (meios de realização dos objetivos) e meios de controle.

Finalizando, Faria (2002, p.205), afirma que o critério de permanência refere-se à duração do plano. De acordo com esse critério, há dois tipos de planos: Planos permanentes e planos singulares.

Os planos permanentes são decisões programadas que se aplicam a problemas recorrentes. Políticas, procedimentos e objetivos permanentes (como a missão ou negócio da organização) são planos permanentes.

Os planos singulares são temporários e perdem sua validade quando o objetivo é alcançado. Um programa de atividades finitas, o cronograma de execução de uma encomenda, o calendário de um curso e um orçamento anual são exemplos de planos singulares.

Segundo Megginson:

O planejamento pode ser definido como o processo de estabelecer objetivos ou metas, determinando a melhor maneira de atingi-las. O planejamento estabelece o alicerce para as subseqüentes funções de organizar, liderar e controlar, e por isso é considerado função fundamental do administrador. As três etapas básicas do planejamento são: Estabelecer um objetivo ou meta; Identificar e avaliar as condições atuais e futuras que afetem objetivo; e Desenvolver uma abordagem sistemática para atingir esse objetivo. (MEGGINSON, 1998, p. 157).

Vários planejadores incluem etapas adicionais como parte do planejamento. Essas etapas na realidade envolvem outras funções do administrador: Implementar o plano (organizar, liderar); controlar a implementação do plano (controle) e avaliar a eficácia do plano (controle).

O bom planejamento tenta levar em consideração a natureza do ambiente presente e futuro, no qual suas decisões e ações deverão funcionar.

Segundo Menezes:

Para o planejamento ser eficaz, deve-se responder a algumas perguntas:

- 1- Por que devemos estabelecer a meta ou objetivo?
- 2- O que deve ser feito para atingi-la?
- 3- Onde (em que nível) isso será feito?
- 4- Quando isso será feito? Qual é sua programação no tempo?
- 5- Como será feito?
- 6- Quem vai fazer? (MENEZES, 1999, p.189).

Há várias razões para se planejar. Em primeiro lugar, isso prepara a organização para mudanças contínuas. Apesar de os planejadores não poderem controlar o futuro, eles deveriam pelo menos identificar e isolar fatores ambientais e mudanças que possam influenciar o futuro. A segunda razão para o planejamento é aumentar as possibilidades de tomar melhores decisões hoje, para ajudar a conseguir melhor desempenho futuro.

Ainda segundo Megginson:

[...] a não ser que o planejamento leve a um desempenho melhor, será infrutífero. Para ajudar uma organização e seus administradores a antever o futuro a fim de permanecer funcionando e prosperar em um mundo mutável, deve haver um planejamento antecipado que seja ativo, vigoroso, contínuo e criativo, isto é, um planejamento proativo. (MEGGINSON, 1998, p. 157),

Os administradores e as organizações que continuamente deixem de planejar são obrigados a devotar grande parte de sua energia solucionando problemas que não existiriam – ou pelo menos seriam muito menos importantes – se eles tivessem planejado antes e melhor.

O planejamento pode ser centralizado para que sua parte mais importante em uma organização seja feita por um único grupo, como o departamento de planejamento.

Em grandes empresas, o planejamento pode ser descentralizado, ou seja, cada divisão ou departamento é responsável por planejar suas próprias operações, com pouca ou talvez nenhuma orientação da unidade central de planejamento. Isso é usado em organizações que operem em larga escala com múltiplas linhas de produtos. Assim, os gerentes de departamentos planejam para seus departamentos, os chefes de seções para suas seções, e assim por diante.

Também de acordo com Megginson:

O planejamento tem muitas vantagens. Por exemplo, (1) ajuda a administração a se adaptar e ajustar-se às condições mutáveis do ambiente; (2) ajuda a solidificar os acordos em itens primordiais; (3) os administradores têm possibilidade de ver o quadro operacional total com mais clareza; (4) ajuda a definir a responsabilidade com mais precisão; (5) dá mais ordem às operações; (6) ajuda na coordenação das diversas partes da organização; (7) tende a tornar os objetivos mais específicos e mais conhecidos; (8) diminui as conjecturas; (9) economiza tempo, esforço e dinheiro e (10) ajuda a diminuir os erros na tomada de decisão. (MEGGINSON, 1998, p. 129-130).

E complementa o autor supra que o planejamento também tem várias desvantagens. Vejamos algumas delas:

1-o trabalho necessário para o planejamento pode ser maior que o valor de sua contribuição; (2) o planejamento tem a tendência de atrasar a execução; (3) o planejamento pode impedir a iniciativa e a inovação da administração; (4) às vezes, os melhores resultados são obtidos quando um indivíduo avalia a situação e enfrenta cada problema à medida que surge; e (5) de qualquer forma, poucos planos são seguidos com coerência. (MEGGINSON, 1998, p. 256).

Contudo, apesar dessas e outras desvantagens, as vantagens de planejar superam de longe qualquer problema que surja. As empresas que fazem planejamento, mesmo mal, conseguem melhores resultados do que as que não planejam. Portanto, o planejamento deve ser feito para as empresas terem sucesso.

Sem planos, os administradores não podem saber como devem organizar as pessoas e os recursos; podem até mesmo não ter uma idéia clara sobre o que precisam organizar. Sem um plano, não podem liderar com confiança ou esperar que os outros os sigam. E, sem um plano, os administradores e seus seguidores têm pouca chance de alcançar seus objetivos ou de saber quando e onde saíram do caminho.

Decenzo e Robbins (2004, p. 54-55) sustentam que planejamento envolve a definição dos objetivos ou metas da organização, o estabelecimento de uma estratégia geral para atingir esses objetivos e o desenvolvimento de uma hierarquia abrangente de planos para integrar e coordenar as atividades. Ele diz respeito, portanto, ao fim (o que deve ser feito) assim como aos meios (como deve ser feito).

De acordo com os autores na mesma obra, também se pode definir planejamento em termos de ser formal ou informal. Todos os gerentes se envolvem no planejamento, mesmo que seja apenas de variedade informal. No planejamento informal, pouca coisa é escrita, se há alguma. O que deve ser alcançado está na cabeça de uma ou de poucas pessoas. Além disso, os objetivos da organização raramente são proclamados. Esse conceito descreve o planejamento em muitas empresas pequenas: o proprietário/gerente tem uma visão particular de onde quer ir e como espera chegar lá.

Os gerentes devem se envolver no planejamento por, pelo menos, quatro motivos. O planejamento proporciona direção, reduz o impacto da mudança, minimiza o desperdício e a redundância e estabelece padrões para facilitar o controle. (FAYOL, 1959, p. 97).

O planejamento estabelece esforço coordenado. Este proporciona, igualmente, direção a gerentes e não-gerentes. Quando todos os membros da organização entendem para onde ela está indo e o que devem fazer para contribuir com a chegada aos objetivos, eles podem começar a coordenar suas atitudes, promovendo desse modo a cooperação e o trabalho em equipe. Em contrapartida, a falta de planejamento pode fazer com que vários membros da organização ou suas

unidades trabalhem em sentido contrário. Em conseqüência, isso pode levar a organização a não se movimentar eficientemente em direção aos seus objetivos.

O planejamento reduz a incerteza, forçando os gerentes e não gerentes a olhar para a frente, a antecipar as mudanças, a considerar o impacto destas e a elaborar respostas apropriadas. Ele também esclarece as conseqüências das ações dos gerentes em resposta às mudanças. Dessa forma, planejamento é exatamente aquilo que os gerentes e trabalhadores precisam em um ambiente caótico.

O planejamento também reduz o desperdício de atividades e evita redundâncias. A coordenação antes do fato provavelmente descobrirá o desperdício e a redundância. Além disso, quando os meios e os fins são claros, as ineficiências se tornam óbvias.

Por último, o planejamento estabelece objetivos ou padrões que facilitam o controle. Se os membros organizacionais não tiverem certeza que estão tentando conseguir, como podem determinar se atingiram o objetivo? No planejamento, os objetivos são desenvolvidos. Na função de controle da gerência, o desempenho é comparado em relação aos objetivos estabelecidos. Se e quando desvios significativos são identificados, tomam-se as medidas corretivas.

Constata-se que praticamente todas as escolas da Ciência da Administração enfatizam a necessidade de planejamento. Desde as escolas mais clássicas como as de Taylor e Fayol que receberam maior influência dos grandes referenciais de administração ao longo da história, que são o militarismo e a igreja católica, e do forte impulso para a valorização das funções administrativas ocorridas especialmente com o advento da Revolução Industrial, até as mais modernas, com enfoque sistêmico, contingencial e de natureza mais comportamental ligada às teorias das relações humanas.

### **3.3 Planejamento no Direito**

#### ***3.3.1 Planejamento na Constituição de 1988: O Estado Democrático de Direito e a ordem econômica***

O tema planejamento está sujeito a uma reflexão jurídica, de ordem constitucional e as suas relações com a dinâmica ideológica estabelecida na Constituição, bem como os mecanismos colocados a disposição do Estado para a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, um dos fundamentos e objetivos

da República Federativa do Brasil, previstos nos artigos 1º e 3º da Constituição Brasileira.

O planejamento, na atual realidade social, é um imperativo Constitucional para a intervenção do Estado na realidade econômica e social.

De outra parte, no âmbito do planejamento econômico, há destaque para o desenvolvimento nacional, isto é, o permanente aprimoramento dos meios essenciais à sobrevivência dos indivíduos e do Estado, visando ao bem-estar de todos. (VIEIRA, 2003, p.74).

Desta forma, deve haver um constante aperfeiçoamento da ordem social, econômica e jurídica, com expressiva melhoria, por exemplo, da educação pública, da saúde pública, da preservação dos direitos e garantias individuais (com destaque para materialização do objetivo constitucional de dignidade da pessoa humana), visando ao aprimoramento das instituições, mantendo a ordem interna e afirmando a soberania nacional.

O Estado, como já referido, diante das necessidades humanas da sociedade contemporânea, busca se adequar, na sua estrutura e na técnica de governo, por meio de novas formas de ação administrativa e de controle de sua atividade, às realidades.

Ao fazer isso se depara, de um lado, com a amplitude dos fins que deve preservar, quais sejam: a liberdade, a propriedade e os direitos individuais (que reivindicam os cidadãos), o desenvolvimento econômico, o equilíbrio e o bem-estar social, a saúde, a habitação, a cultura, a segurança, o meio ambiente sustentável, a assistência social etc.; e, de outro, a complexidade dos problemas econômicos e interesses políticos que sempre estão presentes no outro pêndulo da balança.

No que concerne aos conceitos de planejamento e de planificação, ambos estão afeitos diretamente à atuação do Estado, observada a crescente importância da economia no âmbito político e, em consequência, a necessidade de o Estado influenciar no processo produtivo.

Impõe-se, pois, registrar como fundamental que na coordenação e na interligação entre as esferas das decisões políticas com a área das atividades econômicas realizadas sob a égide do princípio da livre iniciativa, o que se tem é o planejamento, conceito diferente daquele que se refere à planificação da economia, como concebida pelos estados socialistas e que pressupõe a inexistência do mercado.

No tocante às questões de natureza econômica, há um certo grau de incerteza, razão pela qual na busca da redução desta e da efetividade das decisões tomadas, impõe o ordenamento jurídico brasileiro do planejamento como técnica de intervenção do Estado no domínio econômico, que visa (ou deve visar) ao desenvolvimento sustentado e integrado dos diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal.

O planejamento, na órbita jurídica, deve guardar relação direta com o cumprimento dos objetivos e finalidades do Estado Democrático de Direito e a ordem econômica previstos na Constituição Brasileira de 1988. O próximo tópico está comprometido em abordar tais temas constitucionais pela ótica do no planejamento socioeconômico, que deve ser adotado pelo Estado.

### **3.3.1.1 O Estado Democrático de Direito**

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 1º que

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais e da livre iniciativa. (BRASIL, 1988).

Conforme Streck e Moraes, (2006, p. 104), “[...] a Constituição de 1998, parte do pressuposto de que o Brasil não passou pela etapa do Estado Social”, já que o Estado Democrático de Direito começa a apresentar as condições de possibilidade para a transformação da realidade, sendo considerado inovador e não uma mera continuidade dos outros estágios do Estado de direito, idéia transcrita a seguir:

[...] a constituição do Brasil, que determina, no art. 3º, a construção do Estado Social, cujo papel cunhado pela tradição do constitucionalismo contemporâneo, “é o de promover a integração da sociedade nacional ou seja, “el proceso constantemente renovado de conversión de una pluralidad em uma unidad sin perjuicio de la capacidad d de lãs partes” (Manuel García-Pelayo). Integração esta quer, no caso brasileiro, deve dar tanto no nível social quanto no econômico, com a transformação das estruturas econômicas e sociais. Conforme podemos depreender de seus princípios fundamentais, que consagram fins sociais e econômicos em fins jurídicos, a Constituição de 1988 é voltada à transformação da realidade brasileira, (STRECK; MORAIS, 2006, p. 104).

Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º, estão: I – construir uma sociedade livre e, justa e solidária; II –

garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Assim, pode se ver que o Estado Democrático de Direito é o Estado que veio com a Constituição Federal de 1988, para tentar tornar a sociedade brasileira, o mais possível organizada, subordinando os cidadãos, o processo produtivo a esta Constituição e, fazendo desta um meio para tentar alcançar a igualdade e a Justiça Social.

Este Estado Democrático de Direito é caracterizado pela democracia, onde o cidadão é o legítimo titular do poder embora o exerça geralmente por representantes, é o que se pode ver a seguir:

O Estado Democrático de Direito, que significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, proclamado no caput do artigo, adotou, igualmente o parágrafo único, o denominado princípio democrático, ao afirmar que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (STRECK; MORAES, 2006, p.17).

A teorização do Estado Democrático de Direito parte de duas idéias básicas, onde: O Estado limitado pelo direito e o poder político estatal legitimado pelo povo. O direito é o direito interno do Estado; o poder democrático é o poder do povo que reside no território ou pertence ao Estado, (CANOTILHO, 2002, p. 231).

Conforme Soares (2001, p. 305), “o Estado constitucional molda-se pelos conceitos de direito fundamental, democracia, Estado de direito, primazia do direito e distribuição de competências e poderes do Estado, formulando sua imagem integral”.

Canotilho vê o Estado Democrático de Direito, como sendo uma forma de racionalização e generalização do político das sociedades modernas, onde a política é o campo das decisões obrigatórias, que tem como objetivo o estabelecimento e a conservação da ordem, da paz, segurança e justiça na comunidade (apud SOARES, 2004).

O conceito de Estado Democrático de Direito, conforme Soares (2004, p.221), deve ser analisado ao pé da letra, pois “*pressupõe a pré-compreensão do*

*conceito de direito fundamental como categoria básica do modelo constitucional ocidental”.*

Este Estado constitucional é subordinado aos conceitos de direito fundamental, democracia, Estado de direito, primazia do direito e distribuição de competências de poderes do Estado, moldando-se assim sua imagem de democracia (SOARES, 2004).

Ainda conforme entendimento do mesmo autor, o Estado Democrático de Direito, distribui e racionaliza o poder igualmente, tendo como idéia a racionalização da violência para que esta seja combatida através da lei, que é a garantidora da harmonia e da justiça na sociedade, obtendo assim a organização da sociedade. No Estado Democrático de Direito, a legalidade passa a ter um papel muito importante, uma vez que:

A lei, como instrumento da legalidade, caracteriza-se como uma ordem geral e abstrata, regulando a ação social através do não-impedimento de seu livre desenvolvimento; seu instrumento básico é a coerção através da sanção das condutas contrárias. O ator característico é o indivíduo, (STRECK; MORAIS, 2006, p. 102).

No Brasil, a democracia no Estado Democrático de Direito é chamada de democracia representativa, uma vez que esta é exercida pelos partidos políticos, que segundo Silva (2005, p. 145) nos diz “[...] *com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental*”.

Assim pode se ver que o regime assume uma forma de democracia participativa onde:

[...] encontramos participação por via representativa mediante representantes eleitos através de partidos políticos, arts 1º, parágrafo único, 14 e 17; associações, art. 5º, XXI; sindicatos, art. 8º, III; eleição de empregados junto aos empregadores, art 11) e participação por via direta do cidadão (exercício direto do poder, art 1º, parágrafo único; iniciativa popular, referendo e plebiscito, já indicados; participação de trabalhadores e empregadores na administração, art.10, que, na verdade, vai caracterizar-se como uma forma de participação por representação, já que certamente vai ser eleito algum trabalhador ou empregador para representar as respectivas categorias, e, se assim é, não se dá participação direta, mas por via representativa; participação na administração da justiça, pela ação popular; participação da fiscalização financeira municipal, art. 31º §3º; participação da comunidade na seguridade social, art. 194, VII; participação na administração do ensino, art. 206, VI). (SILVA, 2005, p. 146).

Deste modo, percebe-se que a base estrutural para que um Estado seja realmente Estado de Direito não é apenas a lei, mas também a obediência aos princípios fundamentais que dão garantias ao cidadão. Enquanto a lei não possui raiz e pode ser mudada a qualquer momento, os princípios são imutáveis, pois são eles os fundamentos de todo o ordenamento jurídicos são eles que dão segurança e atuam como regulador da justiça dentro do Estado Democrático de Direito.

### **3.3.1.2 A ordem Econômica**

A ordem econômica no Brasil é disciplinada por um conjunto de princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 170, que preconiza que:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas, sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o Estado apresenta-se, segundo a Carta Magna, com o objetivo de normatizar e regular as atividades econômicas através de fiscalização, incentivo e planejamento, juntamente com leis específicas que direcionam o sistema econômico nacional. Podendo atuar diretamente no processo produtivo via Empresas Estatais para formata-lo segundo os ditames constitucionais, nos termos do artigo 173, 174, dentre outros.

A ordem econômica é denominada também Constituição Econômica, definida por Vital Moreira como

[...] o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica” (MOREIRA, 1999, p.35).

Para Eros Roberto Grau, é “o conjunto de preceitos que institui determinada ordem econômica”. (GRAU, 2010, p.79).

O Brasil é uma nação que adota a economia de mercado, mas o Estado, não deixa de cumprir seu papel no controle da atividade econômica, intervindo no domínio econômico e social, o que caracteriza o papel do Estado como ator, regulador e planejador. Nesse sentido, uma das premissas básicas da atuação do Estado na economia nacional, pressupõe que este atue direta ou indiretamente para viabilizar os ditames constitucionais.

Assim, pode-se inferir que a atuação do Estado na área econômica, legitima-se, no sentido de proteger os princípios constitucionais e efetivar os direitos sociais e econômicos. Mais especificamente na ordem econômica, a intervenção do Poder Público é fundamental para sanar as desigualdades sociais, regionais, metropolitanas, dentre outras questões.

### **3.3.2 Planejamento: A visão de Washington Albino Peluso de Sousa e seus Sucessores**

Nota-se, de imediato, que vários princípios da Administração são utilizados direta ou indiretamente no Direito Econômico, contudo sempre conscientes da necessidade de compatibilização do planejamento com os meios jurídicos disponíveis. o Estado democrático de direito e a ordem econômica.

O planejamento governamental, atualmente, é uma obrigação de natureza constitucional, e tem sido cada vez mais utilizado como instrumento apto a favorecer o crescimento e desenvolvimento econômico e social de um país. Apesar do inconformismo neoliberal e da reticência da economia de mercado em adotar o planejamento, este vem ganhando cada vez mais importância nos setores públicos e privados, na última década.

Para Sousa (2005), planejamento é uma técnica de intervenção do Estado no Domínio Econômico. Nota-se que intervenção é gênero, no qual planejamento é espécie, logo, necessário destacar que pode haver outras formas de intervenção, sem que estejam amparadas pelo escudo do planejamento.

Na visão particular do professor Eros Grau, a intervenção não pode ser confundida com atuação estatal. A primeira é a ação do Estado no domínio econômico, cuja titularidade é do setor privado; a atuação estatal representa ação do Estado tanto no setor público quanto privado, portando refere-se a um termo mais genérico (GRAU, 2010).

Planejamento para os fins deste trabalho e parte dos teóricos em direito econômico é um ato eminentemente de natureza política, muito embora agregue atos de natureza econômica, administrativa e jurídica, sobretudo quando se transforma na lei do plano. O planejamento é o início da intervenção do Estado domínio econômico.

A natureza econômica é naturalmente implícita, pois o objetivo do planejamento dar efetividade a uma ou várias políticas econômicas, é o denominado “conteúdo básico”. (SOUSA, 2005)

A natureza administrativa relaciona-se a dimensão executiva do planejamento, ou seja, quais serão os órgãos escolhidos para elaborar o planejamento, que podem ser ou não diferentes daqueles que irão executar as diretrizes do planejamento.

Por fim a natureza jurídica é a juridicização do planejamento, no qual estabelece a forma jurídica da concretização do plano.

Interesse ressaltar que o Direito Econômico tem como missão oferecer subsídio jurídico à finalidade do planejamento e uma metodologia para sua execução, tudo em conformidade com a ideologia constitucional adotada.

### **3.3.3 As modalidades de planejamento**

Adotando o conceito de Souza (2005), que define o planejamento como técnica de intervenção do Estado no domínio econômico e social, partimos das seguintes orientações para caracterizar as modalidades de planejamento, tomando como referência as formas intervenção. Desta forma, tem-se quatro principais tipos de intervenção, que são mais ou menos aplicadas conforme o avanço de cada Estado e Sociedade.

A primeira forma de intervenção é denominada *orientadora*, em que Estado e agentes privados interagem a fim de alcançar um objetivo. Nesta modalidade, o Estado atua como agente incentivador, orientando o poder privado, para que façam ou deixam de fazer algo, em troca de incentivos fiscais e concessões dos mais diversos benefícios (mobiliários financeiros). Salienta-se que a participação dos agentes privados, neste caso, ocorrem por mera liberalidade, não há meios de coação ou sanção para que estes agentes participem do planejamento orientado.

A segunda forma de planejamento se dá mediante intervenção dirigida. Aqui existe o elemento coação, de forma que possa impor aos agentes privados a agirem de determinada maneira. É a forma mais autoritária de planejamento, amplamente utilizada em regimes ditatoriais.

A intervenção combinada é a terceira modalidade aqui apresentada, e representa um grande avanço para o sistema de planejamento. Aqui há maior interação entre Estado e Sociedade, pois ambos participam do planejamento desde o seu nascedouro. Inicialmente há uma visualização da questão a ser planejado por ambos os agentes Público e Privado, e após é estabelecido as formas de atuação de cada entidade e os objetivos a serem perseguidos por ambos.

No Planejamento combinado há um maior favorecimento do diálogo entre as entidades, mas em contrapartida, não há nenhum instrumento que possibilite a efetiva execução do planejamento estabelecido. Há o que costumeiramente é chamado “acordo de cavalheiros”, cuja validade é baseada na palavra empenhada pelas partes, sem qualquer formalidade. O descumprimento do “combinado”, não acarreta nenhuma sanção para o descumpridor.

Esta forma de planejamento encontra ambiente em sociedades mais avançadas, em que o senso de responsabilidade social e solidariedade se mostram culturalmente evidente.

A evolução do planejamento combinado faz surgir à quarta modalidade, chamada contratual. O Planejamento contratual representa a formalização dos acordos combinados entre os agentes privados e agentes públicos, de forma a dar maior executabilidade ao plano. O planejamento contratual, inicialmente é “combinado”, e posteriormente é validado com a celebração de acordos, convênios, contratos, onde definem especificamente os comportamentos de cada agente participante do contrato. Segundo Clark (2001, p. 32), atualmente, os Estado vem adotando as intervenções orientadora, combinada e contratual, dando-se preferência para as duas últimas.

Necessário destacar as diferenças entre plano e planejamento, largamente utilizadas como sinônimos. Conforme visto anteriormente o planejamento é ato intrínseco a natureza humana, aliados a critérios de previsibilidade e calculabilidade razoável, onde objetiva-se a utilização dos recursos disponíveis de forma mais favorável, mais vantajosa. Quanto mais escasso os recursos maior a necessidade de planejamento.

Planejamento na disciplina do Direito Econômico do planejamento é um ato meramente político, servindo como base para a constituição do plano. O plano portanto é uma consequência do planejamento, a formalização técnica necessária para transpor a orientação politico-econômica do planejamento. Para Sousa(2005), o plano é chamado de peça técnica, no qual estão inseridos os elementos que definem a situação econômica e indicam medidas para que possam ser atingidos os objetivos considerados convenientes pelos seus elaboradores.

A partir do momento em que o plano é expresso em lei, tem-se a “a lei do plano”, passando a receber tratamento jurídico, no qual passa a ser objeto de estudo do direito, que verificará as medidas que esta lei compõe e sua compatibilidade com a ideologia constitucionalmente estabelecida. A lei do plano é considerada o instrumento de validade da política econômica e a efetiva intervenção do Estado no domínio econômico, e conseqüentemente a Economia de Mercado.

As abordagens até aqui expostas, distintas e complementares, que se refletem nos modelos e técnicas de planejamento, uma vez analisadas de forma quantitativa, qualitativa e comparativa propiciam dados e elementos que permitem concluir pela necessidade e importância do planejamento, enquanto instrumento de um bom governo, e mais uma vez é oportuno lembrar que, obviamente, não se tem a pretensão de se esgotar completamente o assunto,.

### **3.4 Planejamento No Brasil**

O planejamento no Brasil, acompanhando a tendência mundial, existe desde a década de 40, após a segunda Guerra Mundial, no qual se passou a adotar diversos planos com o objetivo de alcançar “desenvolvimento” do país. Atualmente, a Constituição de 1988, estabeleceu a obrigatoriedade do plano plurianual, o principal exemplo de planejamento existente. Além de impor a necessidade do planejamento para todos os poderes do Estado e entes da Federação, de forma esparsa na Constituição.

Apesar de quase 70(setenta) anos, na elaboração de diversos planos, verifica-se, ainda, grandes distorções na elaboração de seus respectivos planejamentos, ora ousados demais, sem levar em consideração a realidade socioeconômica da nação, ora, sem uma metodologia clara e efetiva, de forma a dar uma maior executabilidade, do ponto de vista administrativo.

Obviamente que houve avanços, no sentido de atingir algumas das metas propostas, como o desenvolvimento tecnológico e industrial, algum avanço na área da saúde pública, e melhoras apenas do ponto de vista quantitativo no setor educacional, vivenciando mais uma crescimento modernizante.

A primeira experiência governamental de planejamento no Brasil se deu com a edição do Plano Quinquenal de Obras e Reparalimento de Defesa Nacional (lei), em 1939 e o Plano de Obras de 1943, ambos do regime Vargas.

O primeiro plano visava fomentar a indústria de base e o transporte; o segundo, a industrialização e a expansão da infra-estrutura do país, que, apesar de ser bastante deficiente, contava com recursos da ordem de 5 bilhões de cruzeiros e sua principal fonte de recursos continuava sendo o Imposto sobre Operações Cambiais introduzido em 1937. (CORSI, 2008, p. 71).

Ainda em 1943, foi criada a Comissão de Financiamento da Produção (1943), e tinha como missão realizar planos de financiamento para os setores da economia, sobretudo na área industrial.

Posteriormente, no governo Gaspar Dutra, (1946 a 1950) foi criado o SALTE (Saúde, alimentação, transporte e educação), ora veiculado como plano econômico com o objetivo de desenvolver os serviços públicos citados.

Para Palazzi, (2001), o Salte não poderia ser considerado um plano econômico, pois não tinha natureza global e sim setorial, nem continha em seu bojo metas ou programas que pudessem influenciar os agentes privados, representava apenas um documento que organizava o orçamento público.

Em 1956-1960, no governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, foi lançado o Programa de Metas ou Plano de Metas. (Lei) Este plano definia estímulos para o setor industrial, expansão da rede rodoviária.

O plano de metas nasceu do trabalho Banco Nacional de Desenvolvimento e o Conselho Nacional de desenvolvimento, que buscaram definir quais os setores carentes de investimentos. O plano consistia em 30 metas, no quais buscavam incentivar primeiramente os setores de energia (elétrica, nuclear, refinação do petróleo), transporte, indústria de base e secundariamente os ramos de alimentação e educação (cursos técnicos).

O plano de metas representou grandes avanços para o crescimento industrial, mas em contrapartida a nação e o governo seguinte receberam como

herança um surto inflacionário e poucos avanços nas áreas sociais, em prol da diminuição das desigualdades sociais.

No governo Jango, a fim de contornar o caos inflacionário, criou-se o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (Lei) para ser executado no período de 1963 a 1965, a fim de aumentar as receitas tributárias, inibir o investimento público no setor privado e política de recuperação salarial, todavia, em contrapartida não foi implementado em virtude da estabilidade política.

Sob a ótica de Roberto Campos:

O plano Trienal falhou em seu duplo objetivo, vencer a inflação e promover o desenvolvimento [...]. No plano institucional, no final do governo Goulart, foi fundada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social, com o objetivo de realizar estudos para o desenvolvimento de planos para governos futuros e que abriria o caminho para “guiar” e “promover” o crescimento econômico no Brasil, o que seria efetivado plenamente no contexto de regime militar que encerrou a breve experiência democrática da República de 1946 e deu início a uma série de ambiciosos planos nacionais de desenvolvimento. (CAMPOS, 2006, p. 13).

Após, este período, precisamente em abril de 1964, inicia o regime militar e neste mesmo ano, é criado o plano de ação econômica do governo (Paeg), com a finalidade de instituir políticas econômicas que combatesse a inflação e adotasse uma política salarial e monetária diferenciada.

#### 4 PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL E LEGISLAÇÃO MINEIRA

Após a promulgação da Constituição de 1988, o planejamento da região metropolitana de Belo Horizonte, e as outras no país afora, passaram a apresentar novos problemas e desafios a serem enfrentados em todos os níveis de atuação, seja na área acadêmica ou técnica, dentre os quais estavam incluídos a concessão da autonomia ao Município, o avanço das ideias neoliberais reguladoras, minimizando a redução a intervenção do Estado e a consolidação dos megamunicípios.

A Constituição de 1988 definiu uma nova base institucional para a gestão metropolitana, no qual a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do governo federal para os Estados membros, nos termos do §3º, art. 25, a saber:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL,2012)

Apresenta-se assim o primeiro dilema, o Estado membro passa a ter obrigação de coordenar as ações metropolitanas, em municípios que ocupavam semelhante posição constitucional a sua. Tal fato acabou por não ocasionar grandes mudanças no regime metropolitano, no qual, a princípio, as Constituições Estaduais limitara-se a reproduzir a constituição Federal.

A Autonomia municipal trouxe alguns efeitos perversos, para uma cultura de planejamento integrado, já que a plena autonomia municipal favoreceu o chamado neolocalismo, competição fiscal e outras novidades. Os municípios passaram a dar preferência a execução das atividades de interesse local, muitas vezes desfavoráveis ao planejamento metropolitano.

Neste sentido, para Ronaldo Gouvêa,

Um dos elementos que dificulta a implementação de arranjos institucionais metropolitanos é a natureza do sistema federativo brasileiro, notadamente predatório e não-cooperativo. A expressão “federalismo predatório” refere-se ao fenômeno pós-1988 de permanente e crescente conflito entre os entes federados (estados e municípios) em busca de recursos e receitas, assim como à “guerra fiscal” pela atração de novos investimentos por meio de mecanismos de renúncia fiscal. Ao contrário de outros países que adotam o sistema federativo, como a Alemanha e o Canadá, inexitem no

Brasil instrumentos institucionalizados de cooperação entre os municípios, os estados e a União, o que obstaculiza a elaboração de políticas plurimunicipais, como é o caso metropolitano. (GOUVÊA, 2005, p.217).

A Constituição Federal de 1988 não ofereceu qualquer elemento que pudesse favorecer uma interpretação adequada as funções públicas de interesse comum, a fim de fazer um contraponto com o “interesse local” dos municípios pertencente a uma região metropolitana.

Para Eros Grau (1975), o conceito de função pública, seria aquela que atendesse a interesses metropolitanos, com soluções a nível microregional, ou seja, a decisão acerca destas funções não poderiam ser dar de forma parcial ou isolada, em nível local. Neste caso a decisão deveria ser feita de forma coordenada, sugerindo um grau médio ou elevado de integração dos municípios, bem como o reconhecimento da superioridade do interesse metropolitano em face do interesse local.

Seguindo esta linha a Constituição Mineira de 1989, define função pública de interesse comum, no artigo 43, assim relatando: *Considera-se função pública de interesse comum a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana.*

Para Dias (2002, p. 137), quando se trata de interesses que envolve municípios metropolitanos ou conurbados é difícil delimitar o que seja interesse local e o que seja interesse comum(metropolitano).

Por outro lado presenciava o avanço das ideias neoliberais reguladoras. Desde a década de 1970, havia uma profunda virada nos países capitalistas para o neoliberalismo enquanto uma prática de política econômica e também como uma forma de pensamento ideológico, a ponto de ele haver se incorporado ao senso-comum e de ter-se tornado hegemônico enquanto um discurso único dos anos 90. (NUSDEO, 2009)

Quase todos os países do mundo capitalista avançado e dos países em desenvolvimento, seja voluntariamente ou a partir de coerção externa, adotaram de alguma forma os princípios básicos do neoliberalismo regulador, daí a desregulamentação, a privatização e a retirada do Estado do domínio da provisão social terem se difundido generalizadamente desde então pelo mundo (FARIA, 2008, p.38)

O neoliberalismo regulador é, a princípio, uma teoria de política econômica que propõe que o bem-estar coletivo é melhor alcançado a partir da liberação das liberdades empreendedoras e criativas individuais dentro de um arcabouço institucional que assegure a propriedade privada plena, a abertura dos mercados e o livre comércio entre os países. O Estado não deve intervir para além dessas funções básicas, seja porque não dispõe de informações suficientes e de qualidade para atuar substituindo o mercado ou porque a sua atuação pode ser enviesada e distorcida em benefícios de grupos de interesse fortes. Daí a concepção do conceito de “Estado-mínimo”.

O pensamento neoliberal regulador parte do pressuposto de que a lógica de mercado estabelece uma ética finalista e única para guiar todas as ações humanas, e de que todas as relações sociais devem ser encaradas enquanto puras transações monetárias e mercantis. Parte-se também da firme convicção de que *as liberdades individuais e a dignidade humana são garantidas pelas liberdades de mercado, e que elas estariam ameaçadas não apenas pelas ditaduras (tais como o fascismo e o comunismo), mas por qualquer forma de intervenção do Estado sobre a sociedade* (FARIA, 2002, p.55).

O pensamento neoliberal foi gestado por um pequeno e exclusivo grupo de economistas, historiadores e filósofos, que se reuniram em torno do filósofo liberal austríaco Friedrich von Hayek, no pós 2ª guerra mundial para contrapor a Escola Keynesiana, preponderante na época.

Do ponto de vista econômico, os neoliberais fizeram uma contraposição à economia clássica de Adam Smith, de David Ricardo e principalmente de Karl Marx. De Adam Smith, herdaram a crença na “mão-invisível” do mercado para se alcançar o bem-estar coletivo.

A doutrina neoliberal regulador colocou-se então em direta oposição às teorias econômicas que postulavam a necessidade da intervenção estatal, como as formulações de John Maynard Keynes, que ganharam proeminência a partir da década de 1930 em resposta à Grande Depressão, e mais veementemente ainda contra as teorias de planejamento econômico centralizado do Estado de cunho socialista.

O neoliberalismo emergiu como uma das respostas à crise de acumulação de capital que marcou o fim da “era de ouro” do capitalismo e do modo de regulação

fordista, que do pós-guerra até o início da década de 1970 logrou produzir intenso crescimento econômico.

Durante esse período, os países capitalistas desenvolvidos cresceram a uma taxa média de 5% anuais. Entretanto, do ponto de vista do restabelecimento do crescimento econômico o neoliberalismo tenha se revelado uma falácia, pode-se dizer que o poder econômico das elites se fortaleceu via uma acelerada reconcentração de renda e de riqueza no topo da hierarquia social (agora ligado majoritariamente às atividades financeira, gerencial e científico-tecnológica): em todos os países que aderiram ao neoliberalismo regulador houve um aumento acentuado da desigualdade social e da pobreza (Petter, 2008).

Enquanto a teoria neoliberal proclamava o mercado enquanto instância fundamental para a liberdade e para a dignidade dos homens, ironicamente o pragmatismo das políticas neoliberais logrou produzir uma violenta concentração de renda e de capital, revelando assim tanto a falta de rigor interna às formulações teóricas de seus defensores quanto sua ideologia servia para justificar e legitimar determinados interesses das classes dominantes.

Associado a esse processo, a partir do fim da década de 1980 as elites brasileiras passaram a incorporar a ideologia neoliberal que se torna hegemônica nos países capitalistas centrais, e que representa efetivamente a base material da sociedade brasileira, a saber, o super privilégio, a fragilidade do Estado e a negação do interesse coletivo (DEÁK, 2001).

Enquanto no mundo desenvolvido o neoliberalismo surgiu como uma reação à expansão do Estado keynesiano de bem-estar social, no Brasil ele serviu para garantir a manutenção do *status quo* e da sociedade de elite.

Na década de 1990, o Brasil aderiu ao receituário neoliberal do Consenso de Washington (1989), optou *pela abertura econômica do país, privatizou grande parte de seu patrimônio público e de suas estatais e abandonou a possibilidade de um projeto nacional de desenvolvimento*. (NUSDEO et al., 2009, p. 29)

Do ponto de vista do planejamento espacial, o que se instaurou, em síntese, foi a fragmentação da ação do Estado no território, a ausência de políticas de desenvolvimento regional coordenadas e a crescente competição entre as cidades e os Estados. Ganhou força nesse período o ideário do “planejamento estratégico”, da competitividade e do desenvolvimento local “de baixo para cima” em contraposição

às práticas estatais de planejamento tecnocrático e autoritário gestadas durante o Regime Militar.

Bertha Becker (1994) fala da passagem de um projeto geopolítico de modernização conservadora por meio da integração nacional a uma crise do Estado que leva à fragmentação do território e à busca pela integração competitiva diante das pressões do mercado mundial. Em decorrência dessas profundas transformações, durante a década de 1990 viveu-se um imenso retrocesso e o abandono do planejamento metropolitano e regional no Brasil.

A terceira problemática em torno do planejamento metropolitano são os chamados megamunicípios. Segundo o IBGE, mais de 80% das regiões metropolitanas (RM's) são situadas em torno da capital, estas por sua vez acabam representando mais de 50% da população das RM's. Seguindo esta tendência a Região metropolitana de Belo Horizonte, possui aproximadamente 4,9 milhões de habitantes, enquanto a capital Belo Horizonte, possui 2,4 milhões de habitantes (IBGE, 2010).

O histórico de criação de regiões metropolitanas no Brasil seguiu o modelo centralizador e dependente entre os municípios integrantes da metrópole e a cidade pólo. Obviamente que a cidade pólo, acabou por figurar numa posição de destaque em razão do número de habitantes e a importância política e econômica em detrimento das cidades irmãs, gerando uma série de desarticulações estruturais, sociais e econômicas.

A existência destes megamunicípios, como é o caso de Belo Horizonte, é considerado uma das grandes dificuldades para formalizar um modelo de gestão equilibrado e, sobretudo integrado, já que acabam causando um forte desequilíbrio econômico e social entre cidade pólo e cidades irmãs.

#### **4.1 A Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989**

A Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, conforme mencionado anteriormente, através de seu artigo 43, definiu as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social das regiões metropolitanas mineiras, incluindo funções públicas de interesses comuns que deveriam ser objeto de um plano diretor metropolitano a ser elaborado por uma Assembleia metropolitana.

Ao prevê a Assembleia metropolitana, a Constituição Estadual retirou parcialmente os interesses metropolitanos da subordinação do governo do Estado, transferindo essas atribuições para um fórum predominantemente municipalista, já que a participação nestas assembleias deveria ser feita por representantes dos municípios integrantes da metrópole Belo Horizontina.

Apesar da designação da Assembleia, o organismo apresenta características e atribuições de conselho deliberativo, o que lhe propicia desempenhar também um papel executivo no trato das questões metropolitanas.

A carta mineira define que cada município da RM deve ser representado na Assembleia metropolitana, por seu prefeito e por vereadores indicados pela sua Câmara municipal, em número e proporcionalidade a serem fixados através de lei complementar. Define ainda que devem integrar a Assembleia metropolitana um representante da Assembleia Legislativa, indicado por ela, e um representante do governo do Estado indicado pelo Governador.

As principais atribuições constitucionais da Assembleia Metropolitana , nos termos do artigo 45 da Constituição são:

Exercer o poder normativo regulamentar de integração do planejamento, da organização e da execução de funções públicas de interesse comum, zelar pela observância da legislação existente mediante mecanismos específicos de fiscalização e controle dos órgãos e entidades metropolitanas, elaborar e aprovar o plano diretor metropolitano e suas modificações, bem como fiscalizar e controlar sua implantação, estabelecer as diretrizes tarifárias dos serviços públicos metropolitanos, aprovar os planos plurianuais de investimento e as diretrizes orçamentárias da região metropolitana, administrar o fundo de desenvolvimento metropolitano, aprovar o próprio orçamento anual. O referido fundo de desenvolvimento metropolitano foi instituído pela Constituição do Estado com o objetivo de promover investimentos e financiamentos de projetos nas regiões metropolitanas, cuja composição receita também ficou para ser definida em lei complementar. (MINAS GERAIS, 2011)

A Constituição do Estado de Minas Gerais fixou que caberia ainda a lei complementar dispor sobre atribuições complementares, a organização e o funcionamento da Assembleia metropolitana, o regime de organização para o planejamento e execução das funções públicas de interesse comum da região metropolitana, bem como critérios de compatibilização do Plano Diretor Metropolitano com os planos dos municípios que a integram.

A constituição mineira deixou bastante claro o papel ativo do Estado na gestão metropolitana, ao afirmar que cabe ao governo estadual “ assegurar, por

órgão do Poder Executivo ou entidade de sua administração indireta, a execução dos planos, programas ou projetos relacionados com as funções públicas de interesse comum.

No artigo 46 da Constituição Mineira, ficou definido que cabe também ao Estado supervisionar, orientar, coordenar e controlar a execução desses planos, programas e projetos, observando critérios, diretrizes e normas regulamentares estabelecidos pela Assembleia Metropolitana.

Nesse contexto, quaisquer propostas institucionais para equacionar os problemas de gestão de políticas setoriais metropolitanas, como, por exemplo, a do transporte público, deverá ser feita mediante lei complementar. Em síntese, cabe o Estado agir sobre a realidade socioeconômica, revisando e planejando a região metropolitana de Belo Horizonte, como determina a Carta Mineira de 1988.

Historicamente, em 1991, houve um projeto de lei dispendo sobre normas relativas ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse metropolitano e sobre atribuições complementares, organização e funcionamento da Assembleia metropolitana. Este projeto tinha como objetivo atender à exigência da Constituição do Estado que vinculava o início das atividades da Assembleia metropolitana à aprovação de lei complementar.

Em 1993, foi aprovada a lei complementar nº 26, que dispunha sobre organização e funcionamento da Assembleia metropolitana, que previa a participação de membros da Assembleia Legislativa, Governo do Estado e um vereador para cada município com menos de 1 milhão de habitantes e dois vereadores para municípios com população superior a 1 milhão.

Esta Assembleia metropolitana foi quase inoperante para resolução de conflitos de ordem metropolitana. O que houve foi o aprofundamento das desigualdades locais, a exemplo disso, temos cidades ocupando o topo dos municípios mais ricos, como Betim e Contagem, e ao mesmo tempo cidadãos ocupando a posição de mais pobres do Estado, como Ribeirão de Neves e Mateus Leme (IBGE, 2000).

A lei complementar estadual de n. 26 acabou sendo revogada pela Lei Complementar Estadual de nº 89/2006, a ser estudada em um tópico a parte.

#### **4.2 A Instituição e gestão de metrópoles mineiras- Lei Complementar estadual de nº 88/2009**

Editada também em 12 de Janeiro de 2008, a Lei Complementar Estadual de nº88/2009, tem como objetivo definir as diretrizes da instituição e gestão de toda e qualquer região metropolitana criada pelo Estado de Minas Gerais, bem como sobre o Fundo de desenvolvimento metropolitano.

Este instrumento normativo permite ao Estado não somente criar regiões metropolitanas, definidas como “agrupamento de municípios que visem integrar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” como promover o desenvolvimento econômico e social da região metropolitana, a partilha equilibrada dos seus benefícios, a definição de políticas compensatórias e o estabelecimento de planejamento de médio a longo prazo do crescimento da metrópole.

Toda e qualquer região metropolitana a ser implementada pelo Estado de Minas Gerais, deve se basear em critérios técnicos e políticos, dos quais incluem, critérios populacionais, crescimento demográfico, grau de conurbação, movimento pendular, deficiência dos serviços públicos em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região metropolitana.

A obediência deste critério se dá via a emissão de uma parecer técnico obrigatório, fator condicionante a aprovação de qualquer lei complementar que vise instituir alguma região metropolitana no Estado de Minas Gerais.

A gestão da região metropolitana é um dos objetos centrais da LC 88/06, que deve observar os seguintes princípios: redução das desigualdades sociais e territoriais, construção e reconhecimento da identidade metropolitana, subsidiariedade em relação ao Estado quanto as funções públicas de interesse comum; poder regulamentar próprio da região metropolitana, nos limites da lei, transparência da gestão e controle social, colaboração permanente entre Estado e os Municípios integrantes da região metropolitana.

O instrumento de viabilização de todo o planejamento metropolitano será o Plano Diretor de Desenvolvimento integrado e o Fundo de desenvolvimento Metropolitano, no qual todos os planos diretores dos municípios integrantes da região metropolitana deverão se pautar, quanto às funções públicas de interesse comum.

A gestão da região Metropolitana compete à *Assembleia metropolitana*, ao *Conselho Deliberativo de Desenvolvimento metropolitano*, à *Agência de Desenvolvimento metropolitano*, às instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculada às funções pública de interesse comum.

A Assembleia Metropolitana é um órgão de decisão superior, que tem representação tanto do Estado quanto dos Municípios na região Metropolitana, possui duas principais funções que são definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana e vetar por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na Assembleia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

A Assembleia Metropolitana tem como estrutura básica a Mesa da Assembleia e o Plenário e deverá sempre ser composta por quatro integrantes do Poder Executivo, indicado pelo Governador, um integrante da Assembleia Legislativa e dois representantes de cada município, sendo que um será o prefeito ou quem este designar e o Presidente da Câmara Municipal.

Em seguida tem-se o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Este tem as seguintes funções: acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação; orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum; estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos; aprovar os relatórios semestrais de avaliação de execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e de seus respectivos programas e projetos; provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana.

Guarda ainda algumas funções de natureza contábil e econômica, dentre elas: fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano referente à sua região metropolitana; aprovar os balancetes mensais de desembolso e os relatórios semestrais de desempenho do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano; deliberar sobre a compatibilização de recursos de distintas fontes de financiamento destinados à implementação de projetos indicados no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

O terceiro órgão, cuja responsabilidade é a gestão da metrópole, é a Agência de Desenvolvimento metropolitano que é vinculada ao Conselho Deliberativo de desenvolvimento metropolitano. A agência remete a uma função mais técnica e política.

Previsto no artigo 17 da lei complementar Estadual de nº 88/2009, dentre as atribuições da Agência estão:- promover a execução das metas e das prioridades estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; elaborar e propor o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; propor normas, diretrizes e critérios para assegurar a compatibilidade dos planos diretores dos Municípios integrantes da região metropolitana com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado no tocante às funções públicas de interesse comum; manter permanente avaliação e fiscalização da execução dos planos e programas aprovados para a região metropolitana; assistir tecnicamente os Municípios integrantes da região metropolitana; fornecer suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, auxiliar os Municípios da região metropolitana na elaboração e na revisão de seus planos diretores, dentre outros.

Por fim, tem-se o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), instituído pelo artigo 47 da Constituição do Estado de Minas Gerais e pormenorizado na LC 88/06.

O FDM tem como objetivo financiar as políticas públicas, programas e projetos estruturantes e a realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum nas Regiões Metropolitanas do Estado.

Interessante ressaltar que não só os Municípios integrantes da região metropolitana terão acesso aos benefícios do FDM, como também organizações não governamentais, organizações sociais de interesse público e entidades executoras ou responsáveis por estudos, projetos ou investimentos direcionados às regiões metropolitanas.

### 4.3 Lei Complementar estadual de nº 89/2006

A LC 89/2006, entrou em vigor 12 de janeiro de 2006 e passou a definir as novas diretrizes na região metropolitana de Belo Horizonte, revogando a lei complementar de nº 26/1993.

Esta lei prevê, logo em seu artigo 2º, o atual formato da Região Metropolitana de Belo Horizonte os Municípios que a integram, a saber: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano, totalizando 34 municípios .

Em seguida define o chamado colar metropolitano, que conceitualmente significa o conjunto de municípios próximos a região metropolitana, que estão em processo de metropolização, e, portanto, são afetados direta ou indiretamente pelas ações promovidas pela governança metropolitana,

Nos termos do artigo 3º, §1º desta lei, fazem parte do colar metropolitano da RMBH, os seguintes municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoa, 14 municípios no total.

Um dos impositivos deste instrumento jurídico é assegurar a participação no planejamento, organização e execução das funções públicas de interesse comum, dos municípios que integrem o colar metropolitano, que estejam direta envolvido em qualquer política pública a ser executada à nível da RMBH.

Uma das diretrizes desta lei complementar diz respeito a gestão metropolitana, no qual define a competência desta, aos seguintes órgãos: Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e a Agência de Desenvolvimento Metropolitano.

A principal missão destes órgãos é promover o planejamento e o desenvolvimento de ações que repercutem, além do âmbito municipal e que provoquem impacto no ambiente metropolitano, tudo conforme fixado na Constituição de 1988.

Questão relevante a ser analisada nesta lei é a composição do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, um dos órgãos responsáveis pela gestão da RMBH.

Nota-se pelo artigo 5º, que os critérios utilizados, levam em consideração apenas os Municípios, que detém maior parcela da produção econômica na RMBH, juntos Belo Horizonte, Contagem e Betim, possuem maior número de votos no Conselho deliberativo, o que permite um maior poder de decisórios acerca das questões metropolitanas.

O referido conselho possui a seguinte composição: Cinco representantes do Poder Executivo Estadual, Dois representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; Dois representantes do município de Belo Horizonte, Um representante do município de Contagem, Um representante do município de Betim, três representantes dos demais municípios e dois representantes da sociedade civil.

O artigo 5º traz uma inovação, introduzindo o conceito de cidadão metropolitano, para fins de candidatura para representação da sociedade civil. Será considerado cidadão metropolitano, todo aquele que residir na RMBH, por no mínimo dois anos. Além deste requisito, o candidato deverá ser maior de 21 anos e ter reputação ilibada.

O campo de atuação dos órgãos de gestão é definido também pela LC 89/2006, no quais abrange o transporte intermunicipal; o sistema viário metropolitano; defesa contra sinistro, defesa civil; saneamento básico; uso do solo metropolitano; aproveitamento de recursos hídricos; distribuição, produção e comercialização do gás canalizado; cartografia, mapeamento da região metropolitana; subsidio de planejamento das funções públicas de interessa comum; preservação do meio ambiente; planejamento ambiental; gerenciamento de recursos naturais; habitação; sistema de saúde; desenvolvimento socioeconômico.

Algum dos setores acima citados tem seu direcionamento pela própria lei complementar, como é o caso da saúde, que é imposto a instituição de um planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal.

O transporte intermunicipal inclui os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreenda deslocamentos dos usuários entre os Municípios da RMBH, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos.

O saneamento básico visa permitir a integração dos sistemas de abastecimento e esgoto do aglomerado metropolitano, racionalizar os custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado à áreas intermunicipais e a macrodrenagem de águas pluviais.

O aproveitamento de recursos hídricos devem se voltar para garantir a preservação e o seu uso, em função das necessidades metropolitanas e a compensação aos Municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de proteção de aquíferos.

Por fim, a proteção do ambiente impõe o estabelecimento de diretrizes ambientais para o planejamento e o gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental.

Apesar de impor uma ótica planejada para a região metropolitana de Belo Horizonte, pouca coisa evoluiu após a edição desta lei. Os Municípios ainda apresentam grande dificuldade de realizar um planejamento integrado, seja por falta de representatividade de cada município na gestão da RMBH ou por pressão dos municípios detentores do poder econômico, que terminam por acumular e investir grande parte dos Recursos em seu território.

Tais diretrizes poderia levar ao incremento das atividades produtivas, trazendo benefícios sociais, econômicos, ambientais à todos os municípios integrantes da região Metropolitana de Belo Horizonte.

#### **4.4 A agência de desenvolvimento da região metropolitana de Belo Horizonte- Lei complementar de nº 107/09**

A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte( Agência RMBH), foi criada pela LC 107/2009, nos termos do § 2º do art. 4º da Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006, na forma de autarquia territorial e especial, com caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Tem ainda como função, dar apoio à execução de funções públicas de interesse comum, com autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica de direito público, prazo de duração indeterminado, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU.

A atuação da Agência-RMBH, tem permissão para atuar tanto na área territorial da região metropolitana quanto no colar metropolitano. A organização da agência é feita por três unidades, Unidade Colegiada, Direção Superior e Unidades Administrativas.

Foi ainda criado, sob direção da Agência-RMBH, órgão de grande importância para o planejamento metropolitano, denominado **Observatório de Políticas Metropolitanas** e tem como objetivos integrar órgãos e entidades públicos e privados, visando à produção e disseminação de conhecimento na área de governança metropolitana; certificar experiências de políticas e gestão metropolitanas; identificar experiências nacionais e internacionais, visando à difusão de boas práticas relacionadas à formulação e à gestão de políticas urbanas no espaço metropolitano.

O artigo 4º da LC 107/06, dispõe sobre a competência da Agência RMBH, eis abaixo:

- I - elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado a que se refere o art. 5º - da Lei Complementar nº - 88, de 2006;
- II - promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como a execução das metas e prioridades estabelecidas;
- III - elaborar e propor, em caráter continuado, estudos técnicos com objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os interesses do Estado e dos Municípios integrantes da RMBH;
- IV - propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos Municípios integrantes da RMBH com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no tocante às funções públicas de interesse comum;
- V - manter permanente avaliação e fiscalização da execução dos planos e programas aprovados para a RMBH;
- VI - articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMBH;
- VII - articular-se com os Municípios integrantes da RMBH, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum;
- VIII - assistir tecnicamente os Municípios integrantes da RMBH;
- IX - fornecer suporte técnico e administrativo à Assembléia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;
- X - estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, na sua área de atuação;
- XI - promover diagnósticos da realidade socioeconômica local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento metropolitano;
- XII - constituir e manter banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos;
- XIII - auxiliar os Municípios da RMBH na elaboração e na revisão de seus planos diretores;

XIV - colaborar para o desenvolvimento institucional dos Municípios a que se refere o § 2º do art. 1º desta Lei Complementar, quando necessário e tendo em vista a questão do planejamento;

XV - apoiar os Municípios na elaboração de projetos de desenvolvimento metropolitano, para fins de habilitação a recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano;

XVI - exercer poder de polícia administrativa, notadamente no tocante à regulação urbana metropolitana. ( Minas Gerais, 2012).

A criação de todos estes órgãos na estrutura na região Metropolitana de Belo Horizonte, propõe um novo arranjo institucional, que visa possibilitar uma gestão mais democrática na Metrópole Mineira. Nota-se que, apesar do Conselho Deliberativo haver uma maior participação de municípios com maior produção econômica, de outro lado é garantido a todos os municípios a participação na Agência Metropolitana e Assembleia Metropolitana.

De outro lado, necessário destacar que, embora houvesse uma maior preocupação na participação dos municípios integrantes da região metropolitana, não há até então, nenhum instrumento normativo que possa equacionar e equilibrar a questão econômica, sobretudo a disposição de recursos e investimentos nos municípios. Há ainda uma resistência de municípios maiores, que em defesa do Municipalismo, impedem uma gestão mais compartilhada e equânime na metrópole.

#### **4.5 O plano Plurianual (2008-2011)**

A lei de nº 17.347 de 16 de janeiro de 2008, define o plano plurianual do Estado de Minas Gerais, o objetivo para RMBH, neste instrumento jurídico é promover a gestão integrada da Região Metropolitana de Belo Horizonte, tornando-a mais competitiva e elevando a qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos.

Para tanto, pretende o governo Estadual dotar a região metropolitana de instrumentos de gestão integrada de funções públicas de interesse comum, notadamente o sistema metropolitano de transportes, o planejamento e gestão do uso do solo e a expansão da infraestrutura logística.

Apesar do plano plurianual fazer referência a uma planejamento integrado, contraditoriamente, aponta no programa 047, do mesmo diploma, aponta para o fortalecimento do planejamento e gestão urbana, especialmente das cidades-polos, fazendo referência a urbanização das favelas nos municípios de Contagem e Belo Horizonte, na RMBH.

Aos demais o plano plurianual se limita a dar “apoio” aos municípios integrantes da RMBH, para captar Recursos que promovam o desenvolvimento econômico e urbanístico.

Por fim o Plano Plurianual não apresenta nada significativo ou detalhado para a região Metropolitana de Belo Horizonte, traçando metas

## 5 PLANEJAMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

### 5.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH e as Expectativas para o Futuro

O atual Plano Diretor de desenvolvimento integrado da RMBH- PDDI-RMBH- foi publicado em abril de 2011, foi redigido por uma equipe de profissionais do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR - da Faculdade de Ciências Econômicas- FACE- da Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisadores do Observatório de Políticas Urbanas - OPUR, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas e demais professores oriundos de ensino superior e centros de Pesquisa no Estado de Minas Gerais, por encomenda da Secretaria de Estado de desenvolvimento Regional e Política Urbana-Sedru.

De imediato o PDDI-RMBH, representou um grande avanço para o processo participativo no desenvolvimento metropolitano, contando com a participação dos mais diversos grupos, somando mais de 3.000 participações, advindas do Poder Público e Sociedade Civil Organizada ( ONG's, Sindicatos, Conselhos, Associações Comunitária).

Outra marca deste Plano é ser o primeiro, no país a ser dirigido tecnicamente por uma Instituição de Ensino Superior, demonstrando a preocupação dos governantes em pensar um modelo de planejamento “crítico e permanente”, o que reflete o ideal de Souza (2003, p.30), para as metrópoles, “ *o planejamento metropolitano , merece profundas discussões, que possam ressonar, tanto nos espaços de debate político, incluindo universidades, centros de pesquisa e meios de comunicação, quanto fóruns formais e informais de representação da sociedade organizada*”.

A ideia do PDDI é promover o chamado processo de planejamento metropolitano solidário, ou seja, algo que está em constante discussão, colaboração e integração dos sujeitos participantes (Estado, Municípios e setores sociais).

Aparentemente, o PDDI, procurar, a longo prazo, inverter as prioridades metropolitanas, de forma a alterar o quadro de investimento públicos, 4 fortalecer as cidades periféricas e valorizar a diversidade cultural de todas as cidades da RMBH,

rompendo com o quadro atual, em que a cidade polo concentra maior parte dos investimentos e políticas públicas.

A confecção do PDDI, teve como primeira fase a realização de um diagnóstico setorial, no qual foram divididos por equipes em torno de áreas temáticas, buscando a mobilização social, acúmulo de informações e a máxima integração dos vários setores.

A segunda etapa, baseou-se na constituição de núcleos temáticos de Desenvolvimento, subdividindo-se em três: Econômico, Social e Ambiental, que tiveram como função principal articular estas três dimensões de desenvolvimento a todas as dimensões de trabalho (Saúde, Educação, Habitação, Urbanização, transporte, etc.).

Estes núcleos temáticos, representam para o Direito Econômico as chamadas políticas econômicas estruturais, que visam ampliar investimentos para promover desenvolvimento sócio-econômico de dada região.

A seguir, apresentam-se os principais focos de planejamento da RMBH, de forma a melhor elucidar as perspectivas de desenvolvimento nos setores básicos.

## **5.2 As Propostas Atuais de uma Política Integrada na RMBH**

### **5.2.1 A reestruturação territorial metropolitana**

A perspectiva para efetivação de uma reestruturação territorial, apontou um prazo de 10 a 35 anos para solucionar os problemas referentes a presente temática, reconhecendo a necessidade de um empenho tanto do Poder Público, Privado e Sociedade Civil, para construir uma RMBH mais “dinâmica, igualitária e sustentável”.

Interessante mencionar, o reconhecimento da adoção de uma maior intervenção do Estado na dinâmica econômica do Mercado Imobiliário, em especial ao aumento de investimentos públicos ao provimento de infraestrutura básica para melhor articulação e aproveitamento do território da RMBH.

O PDDI demonstra a necessidade de duas formas de políticas estruturantes: “A política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede” e a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo.

A primeira tem como objetivo enfraquecer o modelo centralizado, no qual Belo Horizonte constitui-se núcleo central da RMBH. Neste sentido há indicativo de

promover uma melhor distribuição e descentralização do emprego, do comércio, dos equipamentos de uso coletivo e serviços públicos.

Neste sentido, é possível reduzir a dependência dos demais municípios com a cidade polo e, por consequência, reduzir deslocamentos de longa distância.

De outro lado, aponta a necessidade de criar novas oportunidades de desenvolvimento sócio-econômico, cultural e lazer nos municípios irmãos da cidade polo. O PDDI (2011), apresenta quatro programas que podem ser implementados com a finalidade de alcançar os objetivos acima: 1) Programa de Criação e Fortalecimento da Rede de Centros Metropolitanos; 2) Programa de requalificação de áreas centrais; 3) Programa de apoio à Rede de Centros Micro-regionais e Locais; 4) Programa de Monitoramento da Rede de Centralidade e da Dinâmica de Desconcentração Urbana na RMBH.

A segunda política denominada “Política Metropolitana integrada de regulação do uso e da ocupação do solo”, objetiva consolidar um marco regulatório para o uso e ocupação do solo, que visem reorganizar o espaço territorial com predominância do interesse coletivo.

O PDDI sugere a criação de programas que permitam elaborar e revisar as legislações municipais, com a finalidade de proporcionar um macrozoneamento metropolitano, regular o uso e a ocupação do solo e apoiar a regularização Fundiária Sustentável.

### **5.2.2 Eixos Temáticos**

De modo geral todo o PDDI, tende a combater a polarização do núcleo central de Belo Horizonte, cidade polo. Parece haver um consenso que a concentração de atividades na capital inibe o desenvolvimento integrado e o surgimento de novas centralidade “sub-regionais ou de nível intermediário”.

Os Eixos temáticos propostos pelo PDDI, objetiva ampliar condições e meios de acesso á vários serviços públicos, incluindo aumento do nível de acessibilidade no espaço metropolitano até moradia, serviços de saúde, educação e assistência Social.

### **5.2.2.1 A mobilidade metropolitana**

O PDDI pretende adotar uma política integrada de Mobilidade Metropolitana, fortalecendo a estrutura metropolitana de redes e ampliar condições de acesso a comunidades carentes, não apenas para fins de trabalho e estudo, como também para fins de lazer.

A questão do transporte passa por um aperfeiçoamento dos sistemas viários e ferroviários, e além de tudo maior integração do transporte intrametropolitano.

De outro lado, a acessibilidade deve vir reforçada com o incentivo a redução de uso de veículos privados e a construção de espaços para circulação de transportes sustentáveis, ou seja, não motorizado, como as ciclovias e ampliação da área de circulação de pedestres.

Sugere o PDDI, a criação dos seguintes programas:

- a) Programa de Adequação e Implantação de Infraestrutura Viária
- b) Programa de Adequação e Implantação de Infraestrutura Ferroviária
- c) Programa de integração do transporte Público Coletivo
- d) Programa de incentivo ao transporte não motorizado
- e) Programa de Racionalização da Logística Metropolitana de Distribuição Física de Cargas em Belo Horizonte
- f) Programa de Integração Institucional e Tarifária de Transportes.

### **5.2.2.2 Moradia e Ambiente Urbano**

Apesar de ser um problema recorrente no espaço metropolitano, a moradia ganhou um tratamento medíocre do PDDI-RMBH. Houve o reconhecimento de que a habitação é uma função pública de interesse comum, mas o respectivo plano não se considera apto a promover diretrizes para a dinâmica imobiliária, investimento público no setor ou grandes empreendimentos, embora ao final indique a implementação de medidas que limite a atuação do setor imobiliário no território metropolitano.

Ao contrário, o PDDI-RMBH, procura dar maior ênfase ao ambiente urbano, e dos denominados espaços cotidianos, propondo a realização de alguns programas, dentre os quais pode-se citar:

- a) Programa de Regulamentação Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano;
- b) Programa de Gestão do Espaço Cotidiano;
- c) Programa de Intensificação do Uso Social da Cidade;
- d) Programa de Construção Cooperativa.

### **5.2.2.3 Serviços de Saúde**

Guiada pelos princípios básicos da universalidade, equidade e integralidade, o planejamento da RMBH, na área da Saúde, pretende seguir o impositivo Constitucional de uma gestão descentralizada e integrada por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais e, de forma complementar, por entidades de iniciativa privada.

Não há um planejamento consistente para área da Saúde, o PDDI, apresenta como ação inicial e um levantamento aprofundado, que inclua informações detalhadas sobre a situação epidemiológica, a infra-estrutura existente e os investimentos já realizados e previstos, possibilitando estabelecer uma escala de prioridades, necessidades de investimentos e programas com o objetivo de aprimorar a organização da assistência à saúde, a qualificação da gestão e do cuidado para a consolidação de uma rede assistencial regionalizada, hierarquizada e resolutiva na RMBH.

O único programa indicado para resolução dos problemas de saúde na órbita metropolitana é a criação de um *Programa de Estímulo à Integração dos Serviços de Saúde na RMBH*.

### **5.2.2.4 Assistência Social**

O PDDI, ao trazer uma definição do texto Constitucional para a Assistência Social, a coloca como política pública que compõe a Seguridade social, com o objetivo de garantir um mínimo bem estar social e justiça social, combatendo a pobreza e universalizando os direitos Sociais.

O ordenamento do território da RMBH é apontado como fator determinante para as séries de contradições presentes em torno da metrópole, dentre elas, a precarização dos serviços urbanos básicos e o mercado de trabalho.

Relembra o processo de urbanização brasileira, caracterizado pela periferizações, crescimento populacional desenfreado e ausência de melhora na prestação de serviços básicos, como saúde, habitação, educação e saneamento.

Propõe o PDDI-RMBH, adotar programas em prol das camadas sociais mais pobres e vulneráveis, com a finalidade de reduzir a pobreza e promover a inclusão social. Pretende assim, acolher o chamado planejamento socialmente inclusivo, a partir da consolidação e expansão de um “Sistema de Proteção Social não-contributivo na RMBH e do desenvolvimento de ações integradas, regionalmente, nas áreas de educação, saúde, intervenção urbana e segurança pública, contribuindo para o incremento da estrutura de oportunidades e qualidade de vida da população em situação de risco social.”

O PDDI-RMBH, traz indicativo de três programas a serem implementados, a saber:

- a) Programa de Universalização da Atenção em Assistência Social na RMBH;
- b) Programa de Desenvolvimento da Tecnologia Social;
- c) Programa de Gestão Colegiada e Controle Social.

#### **5.2.2.5 Outros Eixos**

O PDDI- RMBH possui ainda três eixos, Seguridade, Urbanidade e sustentabilidade. O primeiro engloba as condições básicas de vida plena, com redução das vulnerabilidades sociais. O eixo seguridade traz aspectos econômicos, sociais e ambientais a fim de garantir segurança ao cidadão metropolitano, através do desenvolvimento sócio econômico e ambiental.

Dentre as políticas que englobam o Eixo Seguridade estão incluídas:

- a) Política integrada de Segurança Pública: O objetivo desta é executar programas de promoção, prevenção e coerção no campo da segurança pública, com a finalidade de reduzir índices de criminalidade e violência da RMBH.
- b) Política integrada de Gestão de riscos ambientais e mudanças climáticas: O objetivo é identificar os riscos ambientais e promover o controle,

monitoramento de tais riscos e criar programas de modernização da Defesa Civil, Conscientização, informação e prevenção das populações em área de risco, bem como desenvolver programas de desenvolvimento de instrumentos de gestão de risco.

- c) Política integrada de segurança alimentar e nutricional: Propõe criar alternativas de apoio as Atividades Rurais e atuar sobre a produção, abastecimento e consumo alimentar, de forma a promover preços acessíveis dos alimentos e erradicar a fome e a desnutrição. Além disto, pretende criar programas de conscientização do consumo.
- d) Política Integrada de formação e qualificação profissional: Pretende aumentar investimentos na formação e qualificação profissional de parcela da população excluída do acesso de oferta de trabalho
- e) Política integrada de apoio a produção em pequena escala: Objetiva dar maior visibilidade à pequena produção na RMBH e promover a expansão econômica da região. Pretende adotar programas que visem a elevação da qualidade e competitividade da pequena produção e regulamentar Empreendimentos Individuais, Solidários, Microempresas e Empresas de pequeno porte. Além disso, pretende a implantação de um programa de criação de uma refe metropolitana de Produção e Consumo Solidário.

O segundo eixo, denominado Urbanidade, tem como principal objetivo promover uma identidade metropolitana e o sentimento de solidariedade e cooperação dentro do espaço territorial, através da diversidade cultural e social no interior da metrópole. Dentre as políticas a serem executada no eixo Urbanidade, tem-se com as principais, a seguir:

- a) Política Integrada de Democratização do Espaço Público: Visa combater o processo de privatização do Espaço Público, através de uma maior Intervenção do Estado no ordenamento urbano e na estrutura Social. A viabilidade desta política poderá ser verificada na implementação de Programas de requalificação, ampliação e Implantação de espaços e equipamento públicos, a democratização do acesso à informação, dentre outros.

- b) Política Integrada de Gestão Territorial da Educação e Cultura: Tem como dois principais objetivos universalizar o Direito a Educação Básica e o aumento de tempo escolar na dinâmica do território.
- c) Além das políticas citadas acima, o eixo Urbanidade possui políticas voltadas para o investimento e acesso a cultura e a promoção de atividade recreativas.

O terceiro e último eixo do PDDI-RMBH, é chamado de Sustentabilidade, no qual propõe a implantação de políticas integradas para o desenvolvimento produtivo sustentável; tratamento e destinação final adequados dos resíduos sólidos, gestão adequada de resíduos de construção e demolição, conservação ambiental de toda a espécie e o saneamento básico integrado.

### **5.3 O Planejamento Metropolitano Integrado para Desenvolvimento Socioeconômico da RMBH**

O planejamento integrado da RMBH, apresentado no tópico anterior, representa uma importante experiência para o início da promoção de um desenvolvimento sócio econômico, que possa garantir a efetivação dos princípios do Estado Democrático de Direito e a da ordem Econômica, dispostos na Constituição de 1988..

O reconhecimento das dificuldades de cooperação e integração dos municípios e a concentração de investimentos e recursos para a cidade polo, pode ser considerado o primeiro passo para superação do massacre a direitos sociais e individuais no interior da metrópole Belo Horizonte.

A participação de organismos privados e a sociedade civil demonstra a preocupação do governo Estadual em proporcionar uma gestão cooperada e mais participativa, que possibilite a interação entre Poder Público e os agentes receptores das políticas públicas. Tal fato, inegavelmente, representa a tentativa de garantir maior legitimidade na criação e execução de políticas públicas na RMBH.

Sobre a interação entre agentes públicos e privados, expõe o Professor Giovani Clark:

As políticas econômicas podem ser desenvolvidas tanto pelos poderes públicos, quanto pela iniciativa privada. Invariavelmente elas se interpenetram e se sujeita aos planos. No caso das efetuadas pelo Estado, são ações coordenadas, ditadas por normas jurídicas, onde órgãos públicos atuam na vida econômica presente e futura, e automaticamente nas relações sociais, em busca, hipoteticamente, da efetivação dos comandos da Constituição. (CLARK, 2008, p.68)

Percebe-se a adequação do planejamento aos níveis básicos de estruturação, representados pelos três etapas: Estabelecer metas, identificar e avaliar condições atuais e futuras e desenvolver formas de execução de tais objetivos. Por outro lado, não há menção, no PDDI, de forma de controle e fiscalização da execução das políticas e programas do respectivo plano. Estas condições podem induzir a percepção do plano como mera carta de intenções, sem qualquer grau de compromisso ou responsabilidade do Poder Público e os agentes sociais.

Todavia, a perspectiva constitucional de planejamento requer uma máxima efetivação dos direitos Constitucionais estabelecidos e, portanto o Plano deve guardar total obediência à ideologia Constitucionalmente estabelecida e aos impositivos do Estado Democrático de Direito.

O planejamento apresentado pelo Estado de Minas Gerais é marcado por contradições e o tratamento parcial de algumas questões emblemáticas no território metropolitano, como saúde e Educação, sem fazer o enfrentamento necessário de alguns direitos essenciais para promoção do bem estar social.

Não há discussão sobre proposta de interação dos municípios, sobretudo entre as “ grandes cidades” e municípios pequenos”, no sentido das primeiras ceder parte dos investimento recebidos, em prol dos pequenos municípios. Não há proposta alguma que possa promover um cultura metropolitana entre as cidades.

É indiscutível que a realização do PDDI-RMBH, foi pautada num ideário descentralizado, no sentido de desviar a atenção do investimento público para cidade-polo e ampliar o atendimento as cidades-irmãs, bem com participativo, na medida em que contou com a colaboração parte dos setores sociais.

Na contramão, o plano plurianual, conforme relatado no capítulo 4, aponta expressamente para a promoção do “fortalecimento” da cidade pólo ( Belo Horizonte), e a preferência por investimento públicos de municípios de Betim e Contagem, mantendo os demais numa relação de subserviência e meros figurantes no território metropolitano.

O planejamento no Direito Econômico, em seus níveis mais avançados, realizados na forma de intervenção concertada, é baseado num compromisso formal de todos os atores envolvidos na busca do desenvolvimento econômico e social. A intervenção concertada foi desprezada no PDDI, que não estabelece qualquer responsabilidade aos agentes sociais e os indivíduos, ou seja, peca por não direcionar para uma participação na execução.

A experiência de anos de intervenção do Estado na Economia e na Sociedade parece não ter sido suficiente para reconhecer que o Estado não consegue sozinho promover as finalidades máximas do Estado Democrático de Direito.

Consideramos, o planejamento, como principal instrumento de intervenção do Estado para transformar a realidade a partir de um ideal constitucional estabelecido, deve se aliar, ou ser auxiliado por todos os sujeitos envolvidos no processo, para atingir as finalidades de determinada política pública. Neste sentido, para Silva (2002, p.785), *o planejamento econômico é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos.*

O PDDI-RMBH, por vezes, representa apenas um relato de direitos sociais e econômicos, não oferecendo qualquer segurança para o cidadão-metropolitano e os municípios integrante da metrópole de uma real efetividade e acesso a direitos. Não há garantias de obtenção dos “benefícios e estímulos” dos planos, que sequer está coerente com o Plano Plurianual do Estado de Minas Gerais, Daí a importância dos planos equilibrar todas as suas dimensões - políticas, jurídicas, econômicas e orçamentária.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão em torno da problemática da Região Metropolitana de Belo Horizonte – regiões metropolitanas de modo Geral- e a importância do planejamento tem se tornado cada vez mais frequentes em todas as áreas de atuação, no Direito, Economia e Geografia, todos, de algum modo, tem buscado apresentar contribuições para a transformação do cruel quadro de violência à direitos sociais e econômicos, tão evidentes nos espaços metropolitanos.

O exame da legislação mineira para a RMBH demonstrou o reflexo das deficiências do Estado em, não somente em fazer o Planejamento, mas harmonizá-lo com os princípios da ordem Constitucional vigente. O plano diretor de desenvolvimento integrado da RMBH, sequer foi levado a discussão junto a Assembleia Legislativa, que dirá ao debate público, a fim de possibilitar uma maior efetividade à execução da respectiva carta.

É indiscutível a importância do planejamento e logicamente da intervenção Estatal no Domínio Econômico e social para reduzir as desigualdades, eliminar a pobreza, distribuir as riquezas produzidas no processo produtivo e estabelecer ações que favoreçam o pleno desenvolvimento da região metropolitana de Belo Horizonte.

A ausência de uma técnica de planejamento adequada, a necessidade de atender prioritariamente ao poder econômico privado e o modelo neoliberal regulador de Estado, tem resultado em dificuldades ao longo da história, inclusive na atualidade, para o planejamento estatal ajustado e equilibrado das regiões Metropolitanas.

Quando existe a descentralização de investimentos públicos e a sua distribuição justa, há conseqüentemente descentralização de pessoas e dos investimentos do setor privado, que por sua vez favorece a prestação do serviço público de qualidade e o bem estar social. Um dos papéis do planejamento para a região metropolitana é justamente este.

É preciso romper com este modelo metropolitano centralizador, cujo predomínio é o interesse da cidade polo e fortalecimento desta, em detrimento dos demais municípios, que ao invés de atuarem como coautores do processo de desenvolvimento, acabam por se tornar meros coadjuvantes de um processo excludente e repleto de contradições sociais.

Acreditamos que a partir da intervenção combinada, podemos evoluir para a intervenção contratual, onde existe a realização de contratos/ convênios entre Estado e particulares (empresariado, consumidores, trabalhadores, ambientalistas) garantindo-se por parte do Estado obras, incentivos fiscais ou sociais, empréstimos subsidiados em troca de certos comportamentos/ações dos particulares (empresas, cooperativas, sindicatos, movimentos sociais), que permitem a concretização do que foi “pactuada” no planejamento entre as partes, digo, a efetivação de políticas sociais e econômicas. Logicamente, todos os segmentos comprometidos com essas espécies de intervenção terão metas a serem cumpridas e resultados auferidos, inclusive pelos referidos particulares.

O planejamento, dentro do modelo de Estado Democrático de Direito, deve permitir “na máxima medida possível” a construção participada que vai desde a captação dos interesses dos agentes econômicos, cidadãos e da sociedade à sua execução, com vistas a uma maior inclusão de todos os municípios integrantes da metrópole Belo Horizontina e de suas populações.

Analisando a metrópole de Belo Horizonte e os órgãos criados pelo Estado de Minas Gerais e os resultados do “desplanejamento metropolitano”, observou-se que o conselho deliberativo desta região é composto por representantes de apenas 8 das 34 cidades que compõe a referida metrópole.

Coincidentemente, dessas 8 cidades, a saber: Belo Horizonte, Contagem, Betim, Santa Luzia, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Jaboticatuba, exceto esta última, todas são cidades com os melhores índices de desenvolvimento social e econômico e concentram grande parte das políticas públicas investidas na região.

As intervenções combinada e contratual, na medida em que possibilita a participação de todos os membros da sociedade, agentes públicos, privados e sociedade civil, pode propiciar o desenvolvimento da região metropolitana e não apenas o crescimento modernizante.

Portanto, planejar para desenvolver, é a meta principal dos Estados Membros enquanto gestores das metrópoles no Brasil. Assim sendo, planejar não se resume a adoção de metas, na forma autoritária ou estabelecida por um ou alguns municípios. É o reconhecimento de que a Metrópole é um todo e deve ser analisada como tal, realizando a interação de Municípios autônomos com realidades distintas.

A presente dissertação comprova que a região metropolitana de Belo Horizonte é um exemplo de “ausência de planejamento” e de desigualdades locais.

As intervenções combinada e/ou contratual se mostram adequadas com os princípios do nosso Estado Democrático de Direito, seja porque permite a participação dos indivíduos e da sociedade e possibilita objetivamente transformar a realidade caótica metropolitana.

Somente um planejamento legítimo, democrático, que propicie um dialogo entre representantes de todos os setores e o Estado, poderá viabilizar o principal objetivo de qualquer planejamento Estatal, ou seja, de efetivação dos direitos fundamentais, a garantia do bem estar social e do desenvolvimento socioeconômico, no caso específico, da região metropolitana de Belo Horizonte.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Mônica ; ARAUJO, Marinella Machado . Condições institucionais de cooperação entre os municípios. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de (Org.). **Como anda Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles e Letra Capital Editora, 2009. v. 10, p. 69-83.
- ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: Bushatsky, 1981.
- ANGHER, Anne Joyce (Org.). **Vade mecum acadêmico de direito**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Rideel, 2007. 1742 p. (Coleção de leis Rideel )
- ANDRADE, Luciana Teixeira. (Org.). **Como anda Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles e Letra Capital Editora, 2009. v. 10.
- ARAUJO, Marinella Machado ; SILVA, Ana Paula Chahim . O planejamento urbano como ação afirmativa para inclusão socioespacial. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE INCLUSIVA, 4, 2006, Belo Horizonte. **Propostas e ações inclusivas: impasses e avanços**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006. v. 4. p. 26.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC, 1982. 362p
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRÊTAS, Anchises et al. **Direito econômico do planejamento**, Belo Horizonte: UFMG, 1980.
- CARLOS, Ana Fani A.; CARRERAS VERDAGUER, Carles. **Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole**. São Paulo: Contexto, 2005. 159p.
- CLARK, Giovanni. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.
- CLARK, Giovanni. Política Econômica e Estado. In: GALUPPO, Marcelo Campos. **O Brasil que queremos: reflexões sobre o Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2006. p. 239-248.
- DELORENZO NETO, A. **A reorganização das áreas metropolitanas: urbanização e descentralização**. São Paulo: Pioneira, 1972. 137p.

DERANI, Cristiane. Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica, São Paulo: Max Limonad, 2002.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Metrópole**: território, sociedade e política : o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2008. 444 p. (Temas urbanos )

FARIA, José Eduardo. **Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FREITAS JUNIOR, Antônio Rodrigues de. **Os direitos sociais e a Constituição de 1988**: crise econômica e políticas de bem-estar. Rio de Janeiro: Forense, 1993. 208p.

FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG; **O impasse metropolitano**: São Paulo em busca de novos caminhos. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000. 121p.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 29. ed. São Paulo: Nacional, 1999. 248p. (Biblioteca universitária ; 23 ).

GODOI, M. S. de. **Justiça, igualdade e direito tributário**. São Paulo: Dialética, 1999. 271 p.

GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. Transformação da economia direcionada ao crescimento e ao alcance do progresso social, sob égide da Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 17, n. 66, p. 170-196, jan./mar. 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**: interpretação e crítica. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. 362p.

GRAU, Eros. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978

GRAU, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas**: regime jurídico. São Paulo: Jose Bushatshky, 1974. 203p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda. **População, espaço e gestão na metrópole**: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2003. 336p.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.602, de 22 de agosto de 2007. Contém o regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano - FDM -, instituído pela Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 23 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44602&comp=&ano=2007>> Acesso em: 15 out. 2009.

MINAS GERAIS. **Legislação Mineira**. Disponível em:  
[http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao\\_mineira/](http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira/)>Acesso em 13 Dez. 2011.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº. 88 de 2006**. Disponível em:  
[http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao\\_mineira/](http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao_mineira/)>Acesso em 13 dez. 2011.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual**. Disponível em:  
<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp/>>Acesso em 06 set. 2009.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento**. Disponível em:  
[http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Proposta\\_do\\_PM\\_DI\\_2007-2023.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Proposta_do_PM_DI_2007-2023.pdf). Acesso em 06 set. 2011.

MONCADA, Luis Cabral. **Direito econômico**. 4.ed., Coimbra: Almedina, 2003.

NUSDEO, Fabio. Legislação econômica, grupos de pressão e regulação. In: FERRAZ JUNIOR, Tercio; SALOMÃO FILHO, Calixto; NUSDEO, Fabio. **Poder econômico: direito, pobreza, violência, corrupção**. Barueri: Manole, 2009.

PLAMBEL. **O ordenamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas: uma proposta para a nova constituição**. [S.l. : s.n.], 1986. 12p.

POMPEU, Gina Marcílio (Org.). **Estado, constituição e economia**. Fortaleza: Fundação Edson Queiroz, 2008. 350 p.

PETTER, Lafayete Josué. **Direito econômico**. 3 ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 504p.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: LTr, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIQUEIRA, Jaques. **Planejamento e desenvolvimento econômico em Minas**, Belo Horizonte: Armazém de Idéias, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 366 p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de, CLARK, Giovani;. **Questões polêmicas de direito econômico**. São Paulo: LTr, 2008. 102p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Dicionário de direito econômico**. [Belo Horizonte]: [s.n.], 1972.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Lições de direito econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 555p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 5. ed. São Paulo, Ltr, 1999.

SUAREZ-VILLA, Luiz. Reestruturação industrial, mudança tecnológica e planejamento do desenvolvimento metropolitano. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro , v.19, n.1 , p. 161-182, abr. 1989.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

VAZ, Manuel Afonso, **Direito econômico**. 4. ed.. Coimbra: Almedina, 1998

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIDIGAL, Geraldo Camargo. **Teoria geral do direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.