



Rural *versus* urbano: quais são as regras da disputa? Uma discussão a partir da aplicação do artigo 42-B do Estatuto da Cidade em Betim / MG

Rural *versus* urban: what are the rules of the dispute?
A discussion based on the application of article 42-B
of the City Statute in Betim / MG

*Raquel Tomanik*¹, Universidade Federal de Minas Gerais,
Fundação Universidade de Itaúna, Prefeitura Municipal de
Betim, raqueltomanik@ufmg.br

¹ Arquiteta Urbanista, Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (UFMG), Mestre em Engenharia Urbana (UFSCar), Professora da Fundação Universidade de Itaúna / MG, Arquiteta da Prefeitura Municipal de Betim / MG.

RESUMO

O município de Betim, Minas Gerais, situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tem a ocupação de seu território caracterizada pela formação de núcleos isolados entremeados por grandes áreas de expansão urbana. Apesar do estoque de área a ser ainda ocupada, são crescentes as pressões pela alteração de parâmetros da legislação urbanística, especialmente a transformação de grandes propriedades rurais em áreas de expansão urbana. A legislação urbanística municipal passou por revisões significativas nos últimos anos: o Plano Diretor, aprovado em 2007 seguindo os preceitos definidos pelo Estatuto da Cidade, foi revisado em 2011 e as leis complementares a ele – parcelamento, uso e ocupação do solo e código de obras – foram editadas entre os anos de 2010 e 2012. Apesar desse processo de atualização recente, o Plano Diretor segue passando por alterações pontuais, predominantemente sob demanda da iniciativa privada, provocadas pela intenção de ocupação de porções específicas do território. Diante do exposto, o presente trabalho propõe analisar a aplicabilidade do artigo 42-B do Estatuto da Cidade (que delimita diretrizes e restrições para os municípios que queiram ampliar seus perímetros urbanos) considerando seus objetivos, exigências, limites e necessidades de aprimoramento. A partir de uma porção do território de Betim convertida em área de expansão urbana em 2016, será avaliada a aplicação do artigo 42-B do Estatuto da Cidade seguindo os critérios de interpretação da administração municipal e instruções do órgão responsável pelo planejamento metropolitano da RMBH – Agência de Desenvolvimento da RMBH.

Palavras Chave: Expansão urbana; Legislação urbanística; Artigo 42-B; Gestão do território.

ABSTRACT

The territory occupation of Betim, Minas Gerais, located in the Metropolitan Region of Belo Horizonte (MRBH), is characterized by the formation of isolated nuclei interspersed by large areas of urban expansion. Despite the stock of area to be still occupied, there are increasing pressures for changes in urban planning parameters, especially the transformation of large rural properties into areas of urban expansion. The local planning law has undergone significant revisions in the last years: the Master Plan, approved in 2007 following the precepts defined by the City Statute, was revised in 2011 and the complementary laws to it – land parcelling, land use law and building code – were published between 2010 and 2012. Despite this recent updating process, the Master Plan continues to undergo occasional changes, predominantly on the demand of the private sector, caused by the intention of occupying specific portions of the territory. In view of the above, this paper proposes to analyze the applicability of Article 42-B of the City Statute (which defines guidelines and restrictions for municipalities that wish to expand their urban perimeters) considering their objectives, requirements, limits and improvement needs. From a portion of the territory of Betim converted into an urban expansion area in 2016, the application of article 42-B of the City Statute will be assessed following the municipal administration interpretation criteria and instructions of the RMBH Development Agency – responsible for metropolitan planning of the RMBH

Keywords: Urban expansion; Urban planning law; Article 42-B; Territory management.

INTRODUÇÃO

O município de Betim, Minas Gerais, situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), constitui uma das centralidades metropolitanas apontadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI RMBH) ². Em virtude de sua localização estratégica em relação a grandes eixos viários que cortam o Estado – rodovias BR 381, BR 262 e Via Expressa leste-Oeste – (Figura 1 Figura 2), Betim possui uma das maiores áreas com vocação às atividades de indústria e logística, designadas como Zonas de Indústria e Logística (ZIL) na proposta de macrozoneamento metropolitano, atualmente em elaboração, cumprindo o que dispõe o artigo 12 da Lei Federal 13.089, de 2015 – Estatuto da MetrÓpole.

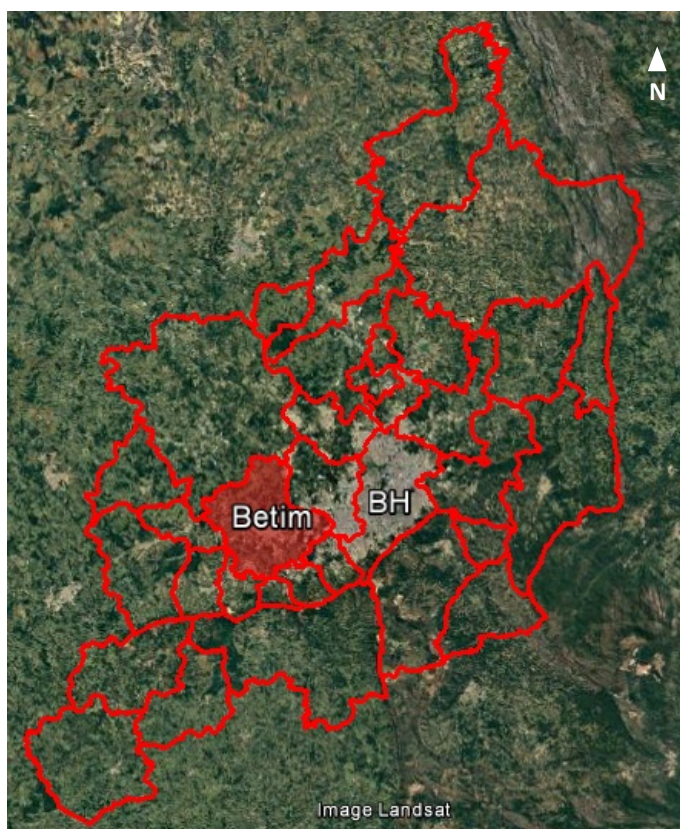


Figura 1: Betim na RMBH. FONTE: Sobreposição produzida pela autora – imagem Google Earth e limites de municípios disponibilizados pelo IBGE.

² MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte PDDI – RMBH. Relatório de Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários. Belo Horizonte: 2011, 1538p. Disponível em: < <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/pddi-mapa/> >. Acesso em: 06 de junho de 2016.



Figura 2: Localização de Betim em relação às rodovias BR 381 e 262. FONTE: Sobreposição produzida pela autora – imagem Google Earth e limites de municípios disponibilizados pelo IBGE.

Além da vocação industrial do município, que abriga uma montadora de automóveis e toda uma cadeia de produção e logística que se apóia ou dá sustento à atividade, Betim atrai a atenção do mercado imobiliário pela disponibilidade de terras a serem ocupadas. Grande parte desse estoque está situada na Zona de Expansão Urbana (ZEU), onde podem ser instalados usos urbanos. Conforme informações da Diretoria de Políticas Urbanas (DPURB) da Prefeitura Municipal de Betim, o município possui 26,83% (98,97 km²) de seu território em ZEU e 24,53% (90,47 km²) em Zona Rural (ZRR), onde não é permitido o parcelamento do solo para fins urbanos. A Figura 3, abaixo, ilustra a proporção entre ZUR, ZER e ZRR, sua distribuição no município, e ressalta a situação de núcleos urbanos dispersos.

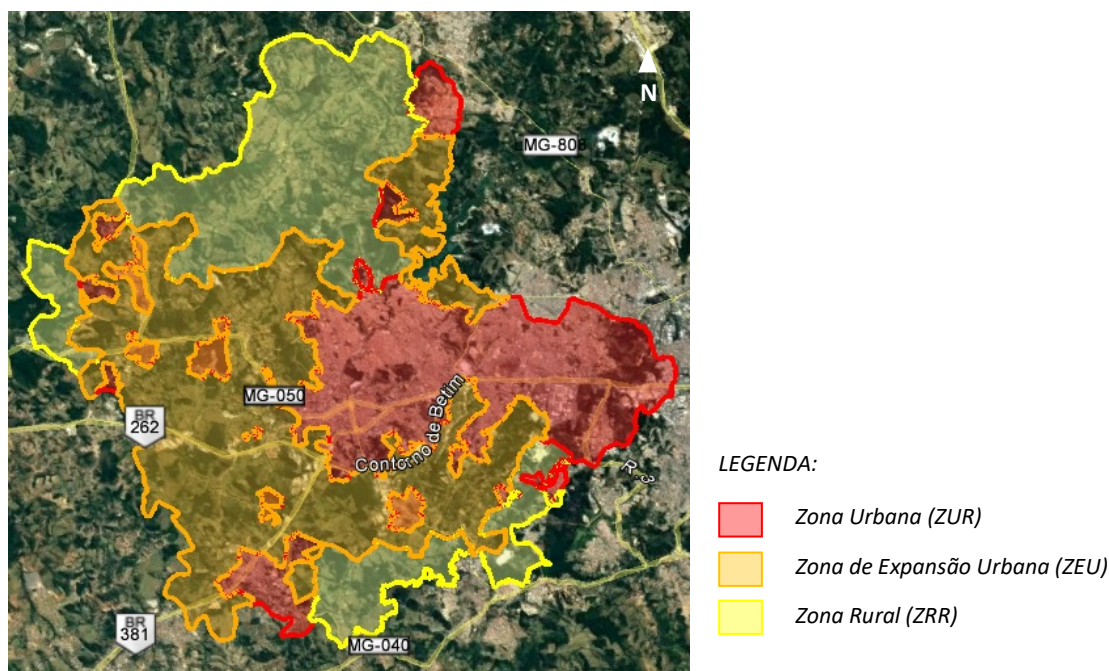


Figura 3: Betim – Zonas Urbana, de Expansão Urbana e Rural. FONTE: Sobreposição produzida pela autora – Imagem Google Earth e Macrozoneamento do Plano Diretor de Betim

O montante de áreas a serem parceladas não tem sido suficiente para frear as propostas de alteração do macrozoneamento rural para urbano. Tal fato se deve, em parte, à procura por áreas disponíveis à urbanização na RMBH com preços atrativos ao mercado e que possam se converter em ganhos consideráveis. Comumente, as áreas rurais são mais visadas já que o preço da terra, antes e após sua aptidão aos usos urbanos, é significativamente alterado do menor para o maior valor. Segundo Rolnik (2008) o processo de valorização imobiliária no país, independentemente do porte dos municípios, se dá "na passagem da terra rural para a terra urbana, através dos loteamentos". No caso aqui discutido, parte dessa valorização antecede a aprovação do projeto de parcelamento do solo, já que é ela a medida viabilizadora para que tais empreendimentos aconteçam. A autora destaca também o papel das administrações e câmaras municipais que, em conjunto com a iniciativa privada, promovem as alterações que garantem a valorização imobiliária de partes da cidade.

A organização territorial do município de Betim, definida inicialmente no Plano Diretor de 1996, prevê a zona de expansão urbana como transição entre a área já urbanizada e a zona rural. Essa área destinada a possível expansão da mancha urbana, caracterizada pela baixa densidade populacional – abrindo ainda usos rurais de chácaras e sítios –, constituiria a primeira opção de ocupação a partir do esgotamento das áreas urbanas. Entretanto, não é o que tem ocorrido quando se observa a dinâmica de expansão da cidade.

A metáfora da explosão descrita por Lefebvre (1999) parece ocorrer em Betim saltando as áreas já destinadas à urbanização e avançando sobre a zona rural, estendendo a malha urbana a partir da criação de núcleos desconexos e fragmentados (Figura 3). A conversão das áreas rurais em áreas de expansão urbana tem acontecido sob demanda de investidores imobiliários que selecionam imóveis de menor preço com a certeza de que a aptidão idealizada para o empreendimento será alcançada a partir da modificação de zoneamentos e parâmetros urbanísticos.

O histórico das alterações da legislação urbanística municipal, desde a vigência do Plano Diretor aprovado em 1996, demonstra a fragilidade da gestão pública do espaço, ainda que amparado pelo arcabouço legal previsto na política urbana nacional preconizada pelo Estatuto da Cidade. O próprio Plano Diretor vigente, Lei nº 4.574, de 2007, prevê a possibilidade de que qualquer município possa propor alterações mediante justificativa e estudos técnicos que subsidiem as intervenções pretendidas.

Será visto no decorrer deste trabalho que o município de Betim possui legislação urbanística atualizada em relação às diretrizes da política urbana nacional, contando com Plano Diretor revisado de acordo com o conteúdo delimitado pelo Estatuto da Cidade e leis complementares ajustadas a ele. Entretanto, conforme destacado por Maricato (2000), "cabe levantar dúvidas sobre a eficácia de instrumentos urbanísticos legais a serem propostos, quando a experiência histórica mostra exemplos abundantes da falência das leis que contrariam interesses poderosos". O histórico de alterações pontuais da legislação betinense comprova a ponderação da autora.

Partindo da proposta de se avaliar em que medida a legislação urbanística é capaz de regular o avanço da expansão urbana, serão discutidos os efeitos do artigo 42-B, incluído no Estatuto da Cidade em 2012, como instrumento de controle da ampliação do perímetro urbano municipal. A partir da análise de uma porção do território de Betim convertida em área de expansão urbana em recente alteração do Plano Diretor vigente, serão considerados os resultados da aplicação desse artigo seguindo a interpretação adotada pela administração municipal em consonância com instruções da Agência de Desenvolvimento da RMBH, órgão responsável pelo planejamento metropolitano.

Os dispositivos do artigo 42-B podem frear ou qualificar novas frentes de expansão urbana?

A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE BETIM

Seguindo diretrizes da política urbana nacional, o município de Betim efetivou a revisão de seu Plano Diretor no ano de 2007, processo que deu origem à Lei nº 4.574, de 2007. A lei original, objeto da atualização, foi aprovada no ano de 1996 e, mesmo sendo anterior ao Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 2001, já abarcava parte dos instrumentos da política urbana e se constituía como ferramenta de gestão democrática da cidade por prever a criação do Conselho do Plano Diretor e do Fórum do Plano Diretor como assembléia pública de consulta, avaliação e revisão da lei (Betim, 1996). O plano dedicou um capítulo à função social da propriedade, seguindo preceitos da Constituição Federal de 1988. O produto da revisão finalizada em 2007 preservou os mesmos atributos da lei anterior resguardando o conceito da função social da propriedade, agora reforçado pelo Estatuto da Cidade.

Quanto à organização territorial, a nova lei conservou a metodologia já consolidada no município: a divisão em macrozonas denominadas Zona Urbana (ZUR), Zona de Expansão Urbana (ZEU) e Zona Rural (ZRR). A ZUR e a ZEU continuaram divididas em áreas de adensamento demográfico considerando porções de alta, média e baixa densidade populacional. Relacionados a esse mapeamento de densidades foram mantidos parâmetros de parcelamento do solo e coeficientes de aproveitamento que serviram como base para a edição das leis específicas posteriores. Às áreas de alta densidade foram atribuídos lotes menores e coeficientes de aproveitamento maiores. O tamanho mínimo de lotes foi aumentado e o coeficiente reduzido da média para a baixa densidade. Além desses parâmetros, mantiveram-se mapeadas áreas de interesse ambiental, urbanístico e social, as quais possuem diretrizes específicas de acordo com o atributo a se

preservar ou o uso e destinação que se pretende potencializar. As áreas de interesse social, por exemplo, assumem a função das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) definidas pela política urbana nacional.

A partir das diretrizes da política urbana municipal delimitadas pelo Plano Diretor, foram aprovadas as leis urbanísticas complementares a ele, sendo: o Código de Obras e Edificações – Lei nº 5.116, de 2011; a Lei de Parcelamento do Solo – Lei nº 5.169, de 2011; e a Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei nº 5.386, de 2012. Além dessas, foram regulamentados os instrumentos urbanísticos das operações urbanas consorciadas, transferência e outorga onerosa do direito de construir, e estudo de impacto de vizinhança, sob as Leis nº 5.245, de 2012; 5.387, de 2012; 5.388, de 2012; e 5.540, de 2013, respectivamente.

Conforme já mencionado, em virtude da vocação industrial do município, favorecida por sua posição estratégica em relação a grandes eixos viários, bem como o grande estoque de áreas a serem ocupadas, a administração municipal sofre, historicamente, a pressão pela alteração de dispositivos da legislação urbanística com vistas à instalação de novos empreendimentos.

Antes da revisão do Plano Diretor em 2007, a lei anterior, Lei nº 2.963, de 1996, foi alterada pontual e sucessivamente. A pesquisa na página da Câmara Municipal de Betim ³ retornou doze registros de alteração entre os anos de 1999 a 2005, sendo cinco datadas do último ano desse período. Algumas dessas alterações foram motivadas pela necessidade de implantação de empreendimentos de interesse público, como a instalação de conjuntos habitacionais destinados à população de menor renda ou de equipamentos de uso comunitário. Em outros casos, os ajustes garantiram a viabilidade para empreendimentos residenciais voltados para as classes média e alta e ampliação ou viabilização de distritos industriais privados.

Com a finalidade de resguardar a lei de possíveis incompatibilidades com a dinâmica territorial do município, o capítulo que dispõe sobre a gestão do Plano Diretor, na lei de 2007, previu a possibilidade de que qualquer munícipe pudesse propor ajustes ao texto original. Esse dispositivo foi incluído no artigo 100 com a seguinte redação:

Art. 100. As propostas de alteração do Plano Diretor, inclusive as relativas às Áreas de Interesse, sugeridas pelo Poder Público ou por particular, deverão ser objeto de processo administrativo específico, no qual estarão documentadas as justificativas técnicas relativas à proposta.

Parágrafo único. Havendo aprovação da proposta pelo Conselho do Plano Diretor, esta será redigida na forma de Projeto de Lei e será encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo (Betim, 2007).

Apesar do objetivo do artigo acima apontar para a padronização do rito de alteração do plano, seguindo a ordem de apreciação do conselho para posterior aprovação pelo poder legislativo, observa-se, a partir das sucessivas alterações da lei, que o mesmo tem sido incorporado pelos empreendedores imobiliários como mecanismo de adequação de porções consideráveis do município às demandas de seus investimentos.

Em nova consulta na página da Câmara Municipal de Betim e no Órgão Oficial do Município ⁴, observa-se que o Plano Diretor, após sua revisão de 2007, teve sete alterações sendo seis entre os

3 Câmara Municipal de Betim: www.camarabetim.mg.gov.br.

4 Órgão Oficial do Município de Betim: www.betim.mg.gov.br/orgaooficial.

anos de 2013 e 2016. A lei de alteração aprovada sob o nº 6.017, de 31 de março de 2016, converteu em Zona de Expansão Urbana uma área aproximada de 13,00 km² situada na porção sul do município.

No capítulo seguinte, essa alteração do Plano Diretor será avaliada à luz do artigo 42-B do Estatuto da Cidade, dispositivo que pretende regular a ampliação do perímetro urbano pelos municípios.

EXPANSÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE BETIM/MG: COMO TEM SIDO APLICADO O ARTIGO 42-B DO ESTATUTO DA CIDADE?

No ano de 2012, por meio da Lei Federal nº 12.608, o Estatuto da Cidade foi acrescido do artigo 42-B, com a seguinte redação:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I – demarcação do novo perímetro urbano;

II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI – definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII – definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Brasil, 2012).

A lei que incluiu o artigo 42-B no Estatuto da Cidade tem como finalidade instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, dispor sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e o

Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, autorizar a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, dentre outras providências (Brasil, 2012).

Tal escopo justifica a inclusão do inciso II do artigo 42-B, que define a necessidade de demarcação de áreas com restrição à urbanização, em virtude da ameaça de desastres naturais, nos novos perímetros urbanos municipais. Observa-se, no parágrafo 1º do mesmo artigo, que a preocupação com os novos perímetros urbanos se estende aos municípios que não tem plano diretor aprovado e, no parágrafo 2º, que se cogita a possibilidade dos municípios que tem planos diretores já contemplarem o conteúdo enumerado pelos incisos I a VII.

Apesar da delimitação da Lei Federal 12.608, de 2012, ser clara em suas finalidades e do artigo 42-B explicitar as condições em que deve ser aplicado, as interpretações desse dispositivo pelos municípios tende a não ser uniforme em virtude das diferentes realidades que enfrentam, sobretudo quando se considera a capacidade institucional. A partir dos temas relacionados nos incisos I a VII, pode-se apontar que seria essa a diferença a ser atacada com o objetivo de coibir ampliações de perímetro urbano sem o estudo cuidadoso das aptidões e fragilidades das novas áreas.

O que se observa, a partir do caso do município de Betim, é que a interpretação do artigo 42-B como uma relação de itens a serem atendidos nos projetos de ampliação do perímetro urbano, apesar de atribuir maior qualidade à nova expansão urbana, sobretudo pela diversidade de usos que impõe a ela, não tem sido medida capaz de garantir a gestão equilibrada do território. Tal interpretação segue instruções da Agência RMBH, órgão responsável pelo planejamento metropolitano, que orienta que os projetos específicos devem contemplar todos os itens do artigo 42-B⁵.

A preocupação da Agência RMBH é legítima, já que a realidade dos 34 municípios que compõem a região metropolitana sob sua responsabilidade é diversa tanto em especificidade territorial quanto em estrutura administrativa. A RMBH, apesar de figurar entre as poucas regiões metropolitanas brasileiras com capacidade governativa (Compans, 2015), é marcada por desigualdades institucionais e financeiras que dificultam a gestão do espaço pelos municípios (Costa, 2012). A intervenção do Estado, que atualmente elabora proposta de um macrozoneamento metropolitano, como reflexo do PDDI elaborado recentemente e em cumprimento às exigências do Estatuto da Metrópole, mostra-se necessária para controlar a expansão da área urbana dos municípios, sobretudo daqueles que despertam maior interesse no mercado imobiliário e que sofrem pressão pela ampliação de seu perímetro urbano.

Costa (2012) relata o processo de expansão da RMBH partindo do crescimento de Belo Horizonte e marcando os diferentes estágios até sua extensão sobre outros municípios do entorno:

Ao longo de seu primeiro século de existência, Belo Horizonte foi se transformando de um idealizado projeto de cidade/capital em cidade industrial, desta em metrópole periférica, para no momento atual expandir sua área de influência na forma de uma urbanização dispersa, extensiva, em direção a um largo entorno regional que transcende os limites formais da região metropolitana e seu colar (Costa, 2012).

⁵ Orientação transmitida à DPURB por meio do Ofício nº248/2015 – Agência RMBH.DR como resposta de consulta do município quanto à adequação do Plano Diretor ao art. 42-B do Estatuto da Cidade.

A partir dessa reflexão, a autora prossegue demonstrando como a urbanização extensiva da área metropolitana tem resultado em desigualdades sócio-espaciais. Sobre as características de expansão urbana da RMBH, Magalhães et. al. (2011) destacam que as tendências da dinâmica imobiliária da região revelam diferentes vetores de crescimento: enquanto a direção oeste recebe historicamente investimentos direcionados à população de baixa renda, municípios da porção sul e norte, por exemplo, são mais atrativos para os empreendimentos voltados para a alta e média renda:

Indica-se assim uma perspectiva de continuação do processo histórico de periferização de baixa renda nas localidades de menor acesso à infraestrutura, com a novidade das áreas periféricas de maior proximidade de "amenidades ambientais" se tornarem foco da periferização de alta renda na forma de baixa densidade dos condomínios fechados e chacreamentos. Deste modo, cria-se um anel periférico com características de alta renda e baixa densidade ocupacional, concentrado principalmente no eixo sul, mas com uma tendência de se estender também a nordeste entre Lagoa Santa e a Serra do Cipó e pontualmente em algumas outras áreas da RMBH (Magalhães et al, 2011).

No caso de Betim, situado no vetor oeste da RMBH, a expansão das áreas urbanas tem sido demandada também para abrigar empreendimentos industriais, como é o caso da recente alteração do Plano Diretor aqui analisada, aprovada por meio da Lei nº 6.017, de 2016.

A área do perímetro urbano ampliado pela Lei nº 6.017, de 2016, está situada na porção sul de Betim, entre o núcleo urbano de Bandeirinhas e a divisa com o município de Sarzedo (Figura 4). Tem seu acesso principal pela Avenida Fausto Ribeiro da Silva, via arterial que conecta a porção norte do município ao Distrito Industrial de Bandeirinhas e faz a ligação entre Betim e Sarzedo. Para adequação aos itens previstos no artigo 42-B, a lei mapeou áreas de interesse ambiental (AIA), sendo predominantemente as áreas de preservação permanente (APPs) dos cursos d'água e manchas de vegetação expressiva; áreas de interesse Urbanístico (AIU), destinadas à preservação de edificações de interesse do patrimônio histórico, instalação de equipamentos e abertura do sistema viário estruturante da região (linhas tracejadas em vermelho indicadas na Figura 4); e uma área de interesse social (AIS), destinada a programas habitacionais para atendimento à população de baixa renda. A maior porção da área da alteração foi caracterizada como Zona de Atividades Especiais I (ZAE I), onde não se permite o uso residencial.

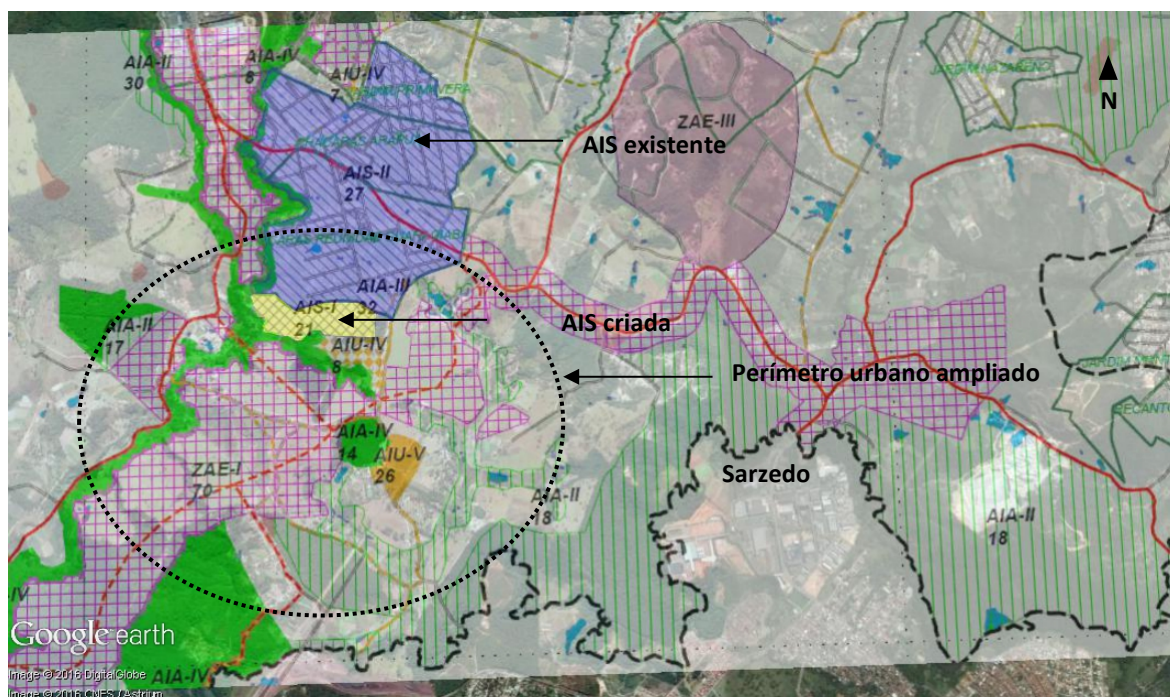


Figura 4: Perímetro urbano ampliado por meio da Lei nº 6.017, de 2016, e indicação das áreas de interesse.
Fonte: sobreposição de imagens produzida pela autora – imagem Google Earth e Anexo da Lei 6.017, de 2016.

Quanto às áreas de interesse social (AIS), o Plano Diretor de Betim definiu duas categorias: AIS I, para novos programas habitacionais destinados à população de baixa renda, e AIS II, áreas ocupadas por população de baixa renda onde há interesse de regularização urbanística e fundiária. A AIS existente corresponde ao segundo tipo – AIS II. É composta por loteamentos não aprovados ou aprovados e implantados irregularmente, caracterizados por ocupação esparsa, com grandes vazios urbanos.

Quanto aos itens relacionados pelo artigo 42-B, observa-se que o mapeamento do perímetro urbano proposto pela Lei Municipal nº 6.017, de 2016, atende grande parte dos incisos I a VII. Entretanto, o resultado poderia ser diferente caso fossem consideradas as situações externas ao projeto de ampliação, que já contemplam alguns desses itens.

O item relativo às ZEIS, inciso V, é o que merece destaque em virtude da grande área já mapeada para essa finalidade antes da proposta de alteração do Plano Diretor. Esse item poderia ter sido considerado como atendido diante da existência de uma AIS II destinada à regularização urbanística e fundiária, já que a mesma possui grandes porções vazias que poderiam receber novos empreendimentos voltados para programas habitacionais. Além disso, essa AIS II existente poderia ter sido objeto de novo mapeamento, garantindo áreas para usos não residenciais e equipamentos comunitários, atendendo, assim, o inciso IV do artigo 42-B, que visa a diversidade da ocupação. Ou seja, ao invés de criar uma nova AIS, a lei poderia ter qualificado a AIS II já existente.

Cabe destacar que a nova área de interesse social, por sua situação fundiária, tende a ser ocupada anteriormente à regularização das áreas de AIS II existentes, deixando, assim, a solução da situação irregular para o futuro. A resolução dessas irregularidades não poderia constituir

mecanismo "para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana" (Brasil, 2012) e assim atender o inciso VII do artigo 42-B? A partir do caso em estudo, confirma-se que o simples mapeamento de uma área para determinada finalidade não é capaz de atingir o cumprimento da função social da cidade e da terra urbana.

Nota-se, portanto, que a aplicabilidade ou não dos dispositivos do artigo 42-B tem relação com a escala a ser considerada na elaboração do projeto específico de alteração. Não seria o caso de se considerar a revisão da lei como um todo a cada ampliação do perímetro urbano, mas analisar a situação existente como parte da nova proposta, inclusive quanto à adequação ao artigo 42-B nas áreas confrontantes. Tal situação poderia ser vencida a partir de diretrizes que considerassem a área de influência imediata da ampliação do perímetro urbano e não somente a interpretação do artigo 42-B como um *check-list* de parâmetros atendidos e não atendidos.

Fernandes (2008), ao tratar do fenômeno da ilegalidade urbana, pontuou o seguinte:

(...) é preciso ir além da visão instrumental que tradicionalmente se tem do Direito, isto é, da visão dominante da lei meramente como "instrumento técnico" e fonte de resolução de conflitos e problemas, quando na verdade a ordem jurídica tem sido um dos principais fatores que têm determinado muitos dos problemas urbanos, sociais e ambientais que as políticas públicas tentam enfrentar (...) (Fernandes, 2008)

A observação do autor, apesar de relacionada com a ilegalidade urbana, sintetiza a conclusão da análise aqui proposta. Assim como Betim, vários municípios, metropolitanos ou não, possuem instrumentos jurídicos capazes de lidar com a gestão de seu território. Entretanto, tais instrumentos não são acompanhados de regras de aplicação, ficando essa ação a cargo daqueles que os implementam. Sendo assim, é importante considerar em que medida a interpretação das normas tem trazido mais problemas do que solução e questionar: é de mais regulamentos que se precisa? Em análise do histórico da Lei Federal nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, Blanco (2008), ao parafrasear Edésio Fernandes, destacou que "o problema no Brasil não é de falta de leis, é de leitura". Seguindo o destaque do autor, cabe discutir se o Estatuto da Cidade, um marco regulatório reconhecido internacionalmente, necessitaria de complementos, tais como o artigo 42-B, ou se as novas medidas já não estariam contempladas nos regulamentos existentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resgatando a questão formulada no título deste trabalho, sobre as regras da disputa entre o rural e o urbano, nota-se, a partir do caso do município de Betim, que os regulamentos existentes, apesar de não coibirem novas frentes de expansão, são capazes de atribuir qualidade à gestão do território quando se fala em ampliação do perímetro urbano. Conforme observado na Figura 1, a Lei nº 6.017, de 2016, definiu diretrizes ambientais e urbanísticas para a estruturação da futura área urbana, situação que possivelmente não ocorreria na ausência de instrumentos que pontuassem essa necessidade. Entretanto, tais medidas não são suficientes para definir o espaço de modo a reduzir as desigualdades existentes no município e distribuir os ônus e benefícios do processo de urbanização. Apesar da diretriz constante do inciso IV do artigo 42-B incentivar a diversidade de ocupação, a lei de alteração do Plano Diretor de Betim prevê grandes áreas homogêneas, como é o caso da ZAE e da AIS: uma grande mancha em que não haverá uso residencial ao lado de outra em que esse será o uso prioritário (Figura 4).

O Estatuto da Cidade, ao incorporar diretrizes para a delimitação de novas áreas de expansão, busca resguardar os municípios dos impactos negativos da gestão territorial que não considera as fragilidades e necessidades locais, sempre tratadas com menor importância diante da pressão de investidores que buscam extrair da terra seu máximo potencial de lucro.

A situação do município de Betim em relação à gestão de seu território demonstra que a existência de leis e regulamentos, ainda que sejam vistos como inibidores da ação do mercado imobiliário, são insuficientes para conter a desvantagem entre o controle da expansão urbana e a explosão da cidade sobre as zonas rurais. Sob esse aspecto, a intervenção do órgão metropolitano de planejamento mostra-se fundamental como apoio institucional para garantia do cumprimento das diretrizes da política urbana nacional e metropolitana, cumprindo as diretrizes do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). Entretanto, essa intervenção é ainda frágil, sobretudo em virtude da diversidade de municípios que compõem a RMBH.

Vê-se a necessidade de concepção de instrumentos que se adéquem à realidade dos municípios e que não sejam a simples cópia do conteúdo das leis maiores, como ocorreu com muitos planos diretores que reproduziram trechos do Estatuto da Cidade sem avaliar a aplicabilidade em seu território, conforme pontuado por Santos Júnior e Montandon (2011) em estudo sobre os planos diretores pós-estatuto. Ao mesmo tempo, parece inviável que um único órgão gestor atue em linhas diferentes considerando as particularidades de cada parte da metrópole. Algum nível de padronização é necessário e justificável e há que se considerar, ainda que estando em contexto metropolitano, a atribuição municipal de legislar sobre o uso e ocupação de seu território.

Compans (2015) ressalta que, apesar da importância do Estatuto da Metrópole como marco de "consolidação e padronização de mecanismos de governança", instituindo a obrigatoriedade da elaboração de um plano de desenvolvimento metropolitano participativo, "o ordenamento territorial segue como ponto de grande vulnerabilidade". E se essa vulnerabilidade é ainda presente nos municípios, como tratá-la no contexto metropolitano?

REFERÊNCIAS

BETIM. Lei Municipal nº 2.963, de 04 de dezembro de 1996. Plano Diretor do Município de Betim. Disponível em: < http://www.camarabetim.mg.gov.br/norma_juridica.aspx?id=8086 >. Acesso em: 06 de junho de 2016.

_____. Lei Municipal nº 4.574, de 02 de outubro de 2007. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Betim. Disponível em: < <http://www.dpurb.betim.mg.gov.br/site/index.php/legislacao-2/plano-diretor/> > Acesso em: 06 de junho de 2016.

_____. Lei Municipal nº 6.017, de 31 de março de 2016. Altera a Lei nº 4.574, de 02 de outubro de 2001 que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Betim. Disponível em: < http://www.betim.mg.gov.br/arquivosorgao/orgaooficial_9_1234_1_02042016.pdf > Acesso em: 06 de junho de 2016.

BLANCO, G. Breve histórico e comentários sobre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal 6766/79) In SAULE JR, N (org) **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo**. São Paulo, Instituto Polis, 2008, p 32-41.

- BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 10 de março de 2016.
- _____. Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art26 >. Acesso em: 06 de junho de 2016.
- _____. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em 02 de maio de 2016.
- COMPANS. Rose. A ingovernabilidade metropolitana. XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Belo Horizonte, maio de 2015. p.1-12.
- COSTA, Heloisa Soares de Moura. E nas metrÓpoles: quem planeja o território? Breve contribuição ao debate a partir da experiência recente de Belo Horizonte. In: RIBEIRO, A.C., LIMONAD, E., GUSMÃO, P.P. (Org.) **Desafios ao planejamento**. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. P. 75-94.
- FERNANDES, Edesio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, G.M. e MENDONÇA, J. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008. p.123-135.
- LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana** (S. Martins, Trans.). Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.
- MAGALHÃES, Felipe. N. C; TONUCCI FILHO, João. B. M; SILVA, Harley. "Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH" In: Mendonça, Jupira. G; Costa, Heloisa. S. M (Orgs). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**, 17-40. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E., **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.121-192.
- ROLNIK, R. As tipologias e os requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano no Projeto de Lei nº 3057/00 In SAULE JR, N (org) **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo**. São Paulo, Instituto Polis, 2008, p 42-48.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. **Os Planos Diretores**

Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ. 2011.