

PIONEIRISMO NA GESTÃO COMPARTILHADA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Thêmis Amorim Aragão¹

1 INTRODUÇÃO

Dentro do arcabouço do debate urbano atual, podemos identificar que a questão metropolitana perpassa diversos aspectos, que não se restringem unicamente às políticas urbanas necessárias para o desenvolvimento de determinada aglomeração humana. A complexidade do tecido urbano engloba ainda fatores de organização político-administrativos, de gestão de serviços públicos e de relações interfederativas, no que diz respeito à regulação e ao financiamento das cidades.

Apesar das dimensões regionais, é necessário reconhecer que a metrópole se comporta como um único organismo social, compondo uma dinâmica urbana singular. É ainda importante se pensar sob a perspectiva da governabilidade destes espaços, dado o mosaico de agentes políticos que a integram e a interconexão das políticas setoriais, que se sobrepõem ao recorte territorial da metrópole.

A gênese do processo de metropolização da cidade de Belo Horizonte se deu nos anos 1940, quando importantes intervenções influenciaram a expansão da malha urbana da capital mineira e a sua conurbação com outros municípios adjacentes (Mendonça e Marinho, 2015). Em 1946, a Cidade Industrial de Contagem foi inaugurada, estabelecendo importante vetor de crescimento a oeste, onde grandes plantas industriais se instalaram ao longo da BR-381, que liga Belo Horizonte a São Paulo. Na década posterior, o vetor norte foi impactado pela implantação do complexo turístico da Lagoa da Pampulha e da Avenida Antônio Carlos. Somadas à expansão territorial ao oeste e ao norte do município de Belo Horizonte, as décadas de 1950 e 1960 também foram marcadas por grande crescimento demográfico, que registrou cerca de 350 mil habitantes na cidade de Belo Horizonte em 1950 e 1,2 milhão em 1970.²

1. Pesquisadora no Projeto Governança Metropolitana no Brasil, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <themisaragao@gmail.com>.

2. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Séries Estatísticas & Séries Históricas.

Ainda na década de 1970, Minas Gerais favoreceu outra onda de urbanização ao promover a política conhecida como nova industrialização mineira.³ Os incentivos dessa política privilegiaram a região de Belo Horizonte, que arcou com os efeitos demográficos da urbanização, derivada do impulso industrial. Além do grande ganho no setor industrial, o espaço urbano de Belo Horizonte e do entorno vivenciou considerável desenvolvimento do setor de serviços, notadamente na siderurgia, na energia e nos transportes. Juntamente com esse processo, a questão metropolitana despontou como uma problemática a ser abordada pelo poder público em diversas escalas, dado que os problemas urbanos oriundos das transformações históricas extrapolavam o campo de atuação das prefeituras que compunham o que hoje forma a Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte (Costa e Magalhães, 2011).

No cenário nacional, a partir de meados do século XIX, o fenômeno urbano se estabeleceu como problemática. A questão metropolitana foi incluída como objeto de políticas na Constituição Federal (CF) de 1967 e mantida na Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969 (Azevedo e Mares Guia, 2000). Como consequência desse debate, em 1973, foram criadas as nove primeiras RMs do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Recife, Salvador, Belém, Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte.

A capital mineira compunha a RM de Belo Horizonte, juntamente com Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Santa Luzia, Sabará e Vespasiano. Porém, antes mesmo da institucionalização da RM de Belo Horizonte, pela Lei Complementar (LC) nº 14, de 8 de junho de 1973, em 1971, já tinha sido criado um grupo de estudos e planejamento, coordenado pela Fundação João Pinheiro. As atividades deste grupo de estudos desencadearam a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel).

A Plambel foi uma autarquia estadual que era responsável pela promoção do planejamento urbano e regional integrado no estado de Minas Gerais. Esse órgão elaborou diagnósticos e planos com elevado nível técnico. Contudo, sua atuação foi criticada pelo excessivo centralismo e autoritarismo, não havendo efetiva participação dos municípios, nem da sociedade civil nos processos de planejamento.

Com a promulgação da Constituição Estadual de 1989, foram acrescentados quatro municípios à RM de Belo Horizonte: Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme. Desde então, novos municípios têm se inserido na RM, mediante sucessivas leis estaduais, e hoje a RM de Belo Horizonte totaliza 34 municípios.

3. Lei Estadual nº 5.261, de 19 de setembro de 1969, concedeu isenção de até 32% do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para indústrias que se instalassem no estado e para aquelas que promovessem a expansão de sua produção em pelo menos 40%. Esta lei beneficiou 298 projetos industriais.

Vale lembrar ainda que essa região metropolitana tem uma peculiaridade em relação a outras brasileiras: o Colar Metropolitano.⁴ Esse colar é “formado por municípios do entorno da RM de Belo Horizonte afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum” (UFMG, PUC-Minas e UEMG, 2011).

Embora não haja previsão nos textos legais de obrigações ou de direitos decorrentes do fato de pertencer ao Colar Metropolitano, os municípios nele inseridos podem compor arranjos para a execução integrada de funções públicas de interesse comum, tal como ocorrido no projeto para tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos metropolitanos, em que foram firmadas parcerias público-privadas (PPP) que envolveram o estado e os municípios. Esses municípios também exercem preponderância no processo de análise regional e de definição de diretrizes relativas ao planejamento territorial metropolitano, o qual considera as influências da rede de cidades no entorno imediato da metrópole.

Apesar de a RM de Belo Horizonte e seus arranjos administrativos terem se estabelecido inicialmente na década de 1970, a crise dos anos 1980 teve influência no enfraquecimento do sistema de gestão metropolitana. O municipalismo, assim como a interrupção dos investimentos federais nas RMs, resultou no desmonte de organismos responsáveis pelo planejamento e pela gestão desses territórios. Como consequência desta conjuntura, em 1996, a Plambel foi extinta.

O vazio institucional deixado pela sua extinção fez com que diversos eixos de desenvolvimento pensados para a metrópole durante o período de sua existência fossem interrompidos, gerando aprofundamento das problemáticas sociais oriundas do processo de metropolização. Porém, a década de 2000 representou um período em que o governo do estado de Minas Gerais buscou reverter o quadro regressivo das práticas de planejamento. Com arranjos institucionais inéditos, a RM de Belo Horizonte implantou processos de planejamento e gestão metropolitana que vêm se consolidando nos últimos anos e que buscam minimizar os obstáculos da gestão interfederativa.

2 A ESTRUTURA DE GESTÃO COMPARTILHADA DO TERRITÓRIO METROPOLITANO DA RM DE BELO HORIZONTE

Ao longo da década de 2000, considerando o agravamento dos problemas relacionados às funções públicas de interesse comum (FPICs) na RM de Belo Horizonte, o governo do estado de Minas Gerais sentiu necessidade de retomar ações que envolvessem a questão metropolitana, o que se deu mediante a adoção

4. O Colar Metropolitano é composto por dezesseis municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bom Jesus do Amparo, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Morais, Santa Bárbara, São Gonçalo do Rio Abaixo, São José da Varginha e Sete Lagoas. Informações sobre a PPP estão disponíveis em: <<http://www.ppp.mg.gov.br>>.

de um novo modelo de planejamento e gestão. A partir de 2004, observa-se o desenho de um arranjo institucional proveniente de debates públicos que discutiam solu es para os impactos econ micos gerados pela falta de planejamento metropolitano resultante da extin o da Plambel.

Em 2006, as LCs nós 88, 89 e 90 estabelecem novo modelo para o planejamento e a gestão das RMs de Belo Horizonte e do Vale do A o. As inova es institucionais dispostas nessas leis englobaram a cria o de arranjos que permitiram o ordenamento destes territórios e o controle sobre o desenvolvimento das FPICs. Inicialmente, as conferências metropolitanas formaram espaços de discussões e envolveram a cria o da Assembleia Metropolitana ( rg o de decisão superior do qual participam representantes do estado, prefeitos e presidentes do Legislativo municipal) e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano ( rg o colegiado de coordena o geral das a es relativas ao planejamento metropolitano, com representa o do estado, dos municípios e da sociedade civil). Efetivamente, a composi o dos grupos participantes destas arenas de debate e delibera o deu-se durante a I Conferência Metropolitana, em 2007. Essas duas instâncias são auxiliadas pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte), criada em 2009. Essa agência   uma autarquia de caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento, regula o urbana e apoio   execu o das FPICs na região metropolitana.⁵ Por fim, também foi criado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, para apoiar as a es planejadas pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI),⁶ elaborado entre 2009 e 2011. Essa estrutura teve como objetivo estabelecer uma gestão compartilhada entre a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo e a Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que pressupõe a divisão das decisões entre o estado, o conjunto de municípios e a sociedade civil.

5. Embora a agência tenha sido instituída em 2009, em 2008 e 2009, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) assumiu as atividades de apoio técnico ao Conselho Deliberativo e   Assembleia Metropolitana.

6. O PDDI foi aprovado pelo Conselho Deliberativo, conforme previsto na legisla o estadual. Entretanto, por força dos novos dispositivos trazidos pelo Estatuto da Metrópole, deverá ser submetido   aprecia o da Assembleia Legislativa para ser convertido em lei complementar estadual.

FIGURA 1

Esquema do arranjo institucional de planejamento e gestão metropolitana



Elaboração da autora.

O arranjo de gestão metropolitana criado em 2006 inaugurou um modelo ousado de procedimentos, que previu a descentralização da decisão e a participação dos municípios e de representantes da sociedade civil no processo de planejamento e gestão. Em meados de 2007, foi elaborado o projeto estruturador, para promover a gestão integrada de FPICs na região.⁷ Esse documento tinha o intuito de tornar a RM de Belo Horizonte mais competitiva e elevar a qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos. Para atingir tais metas, entre 2007 e 2009 foi definida a necessidade

7. O art. 43 da Constituição Estadual de 1999 descreve: "Consideram-se Fpic's: I – transporte intermunicipal e sistema viário de âmbito metropolitano; II – segurança pública; III – saneamento básico, notadamente abastecimento de água, destinação de esgoto sanitário e coleta de lixo urbano, drenagem pluvial e controle de vetores; IV – uso do solo metropolitano; V – aproveitamento dos recursos hídricos; VI – produção e distribuição de gás canalizado; VII – cartografia e informações básicas; VIII – preservação e proteção do meio ambiente e combate à poluição; IX – habitação; X – planejamento integrado do desenvolvimento socioeconômico; XI – outras, definidas em lei complementar. Parágrafo único. As diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídas as das Fpic's, serão objeto de plano diretor metropolitano elaborado pela Assembleia Metropolitana".

de adoção de um PDDI para a RM de Belo Horizonte como instrumento de planejamento. Acreditava-se que a região tinha um potencial de desconcentração urbana e econômica na rede de centralidades interna. O aproveitamento desse potencial permitiria a criação de uma estrutura metropolitana mais equilibrada.

Segundo Costa e Magalhães (2011), a distribuição dos serviços em centros intermediários seria positiva não somente para a população residente nas diversas localidades, mas também para as atividades produtivas ali realizadas. Como consequência deste pressuposto, o PDDI também previa a construção de um processo permanente de planejamento que envolvia municípios, o estado de Minas Gerais, os órgãos federais e a sociedade civil organizada em seus movimentos sociais, associações empresariais e populares. Este processo implicou a edificação de um sentido de solidariedade e identidade metropolitana e, também, o envolvimento das populações com seus territórios⁸ para a execução das FPICs.

A efetivação e o aprimoramento do modelo de gestão se deram ainda pela inserção da academia na coordenação do processo de elaboração do PDDI-RM de Belo Horizonte,⁹ o que estabeleceu procedimentos voltados a aspectos técnicos e isentos de privilégios decisórios por qualquer que seja a parte envolvida.

O objetivo metodológico de elaboração desse documento foi encontrar uma estratégia de debate horizontal que contemplasse as problemáticas metropolitanas em diversas escalas e perspectivas. Tratou-se ainda de consolidar um processo contínuo de discussão do território metropolitano, uma vez que foi previsto o estabelecimento de esferas de participação e mecanismos de monitoramento das políticas urbanas que lidam com horizontes de pequeno, médio e longo prazos. Nesse sentido, a academia propôs uma metodologia de planejamento para além de um processo que resultasse num documento que reunisse diretrizes, políticas, procedimentos e metas. Essa proposta de elaboração abrangeu a constituição de um ambiente pedagógico de comprometimento e solidariedade dos agentes envolvidos.

O PDDI, elaborado de forma interdisciplinar e interfederativa, consolidou suas diretrizes sobre quatro eixos temáticos: urbanidade, acessibilidade, seguridade e sustentabilidade. Estes eixos resultaram na proposição de 23 políticas, além de outras relativas aos temas de territorialidade e de institucionalidade.

8. Mais informações a esse respeito em ARMBH (2011).

9. Apesar de empreendida pelo governo do estado, por intermédio da Sedru e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead), o PDDI da RM de Belo Horizonte foi realizado sob a coordenação do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Ce-deplar/UFMG), com a participação direta de professores e alunos de pós-graduação e graduação de várias unidades e departamentos. O desenvolvimento dos estudos englobou também as atuações da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) e da Escola de *Design* da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG).

3 REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL METROPOLITANA – O MACROZONEAMENTO

O PDDI foi consolidado com base em políticas, programas, projetos e ações definidos para as mais diferentes áreas da gestão pública, os quais delinearam o cenário de desenvolvimento econômico e social esperado para a RM de Belo Horizonte. Nesse sentido, como desdobramento desse documento, o macrozoneamento metropolitano foi considerado ação prioritária no que diz respeito ao ordenamento territorial.

Seguindo as mesmas premissas de participação utilizadas na elaboração do PDDI da RM de Belo Horizonte,¹⁰ em 2013 foi dado início aos procedimentos para debate e elaboração do macrozoneamento metropolitano, que teve como objetivo promover o planejamento dentro de uma “perspectiva teórico-metodológica transdisciplinar, experimental, democrática e crítica, na qual se reconhece a horizontalidade entre o conhecimento técnico-científico especializado e os saberes populares emanados da prática cotidiana” (Ipead, 2013, p. 19).

Ao integrar a dimensão territorial do desenvolvimento metropolitano, o debate incluiu as outras temáticas transversais que foram discutidas nos ciclos de elaboração do PDDI. Em termos de diretrizes, o macrozoneamento adotou seis eixos principais, como vemos a seguir.

- a) *Criação elou fortalecimento de centralidades urbanas em rede*: promoção de melhor distribuição e descentralização do emprego, do comércio e dos serviços públicos e privados, redução da dependência em relação ao núcleo central de Belo Horizonte, criação de oportunidades de desenvolvimento para áreas periféricas.
- b) *Planejamento da expansão da ocupação do território*, levando em consideração a necessidade de mobilidade intermodal que propicie a articulação e o deslocamento em uma metrópole estruturada em rede.
- c) *Intensificação do uso do espaço urbano existente*, a partir da recuperação de edificações e áreas degradadas, aproveitamento de vazios urbanos e parcelamentos vagos, abertura de áreas verdes, novas centralidades e espaços públicos destinados ao lazer e à recreação.
- d) *Redução da pressão da expansão urbana periférica sobre as áreas verdes, áreas rurais e ambientalmente protegidas*, com valorização e proteção das áreas destinadas à produção agropecuária e artesanal, e estímulo a atividades produtivas sustentáveis e criativas nas áreas de fronteira rural/urbana.
- e) *Ampliação das áreas permeáveis urbanas, restauração e revitalização de cursos d'água*, controle da expansão imobiliária, industrial e minerária sobre áreas de interesse para abastecimento e conservação da biodiversidade.

10. Mais uma vez, a gerência do processo foi atribuída à Ipead, que delegou à UFMG a coordenação das atividades, por intermédio do Cedeplar. A supervisão das atividades ficou a cargo da Agência Metropolitana, que contou com forte envolvimento da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo.

- f) *Consolidação de um marco regulatório para o uso e a ocupação do solo*, que expresse as políticas de reestruturação territorial do PDDI, possibilitando que os municípios e o sistema de planejamento metropolitano possam exercer seu papel regulador nas disputas pelo espaço metropolitano, fazendo prevalecer o interesse coletivo metropolitano (UFMG, 2014).

Embora o PDDI já tivesse produzido rico material de análise, o processo de macrozoneamento deu enfoque à identificação das principais centralidades para desenvolver suas estratégias territoriais e definir uma nova hierarquia urbana na RM de Belo Horizonte (mapa 1). Esta hierarquia foi dividida em:

- a) *Metrópole*: trata-se do centro metropolitano principal, consolidado no hipercentro de Belo Horizonte e na Savassi, já alcançando, a partir das avenidas Raja Gabaglia e Nossa Senhora do Carmo, a região do Belvedere na capital e do Vale do Sereno em Nova Lima.
- b) *Centros metropolitanos*: correspondem às novas centralidades propostas – Oeste (Betim) e Norte e Sul (Nova Lima) – devendo se estruturar em torno de quatro pilares: o uso residencial em grande quantidade e densidade, incluindo a habitação de interesse social, a ligação com as economias industriais em seu entorno, um forte aspecto cultural e identitário, e a interligação em rede com outras centralidades através de estações da rede de mobilidade multimodal dentro desses novos centros.
- c) *Subcentros metropolitanos*: têm a mesma função dos centros metropolitanos, porém, com menor adensamento e grau de polarização, dando apoio aos centros metropolitanos em áreas relativamente distantes destes. Foram selecionados como possíveis subcentros metropolitanos: Venda Nova (Belo Horizonte) articulada ao São Benedito (Santa Luzia) e ao Morro Alto (Vespasiano), Barreiro (Belo Horizonte) articulado ao Eldorado (Contagem), Sabará, Jardim Canadá (Nova Lima), e um novo centro Leste, em Ravena (Sabará).
- d) *Centros microrregionais*: constituem um nível intermediário entre os subcentros e os centros locais, cumprindo um papel de polarização para além do nível local, articulando, por exemplo, um conjunto de bairros e de municípios vizinhos menores.
- e) *Centros locais*: correspondem às centralidades de menor nível, correspondentes a muitas das sedes dos municípios menos populosos da RM de Belo Horizonte, e que servem como centros de apoio ao meio rural, e vêm passando por processos de transformação ligados à extensão da urbanização sobre estas áreas rurais (UFMG, 2014).

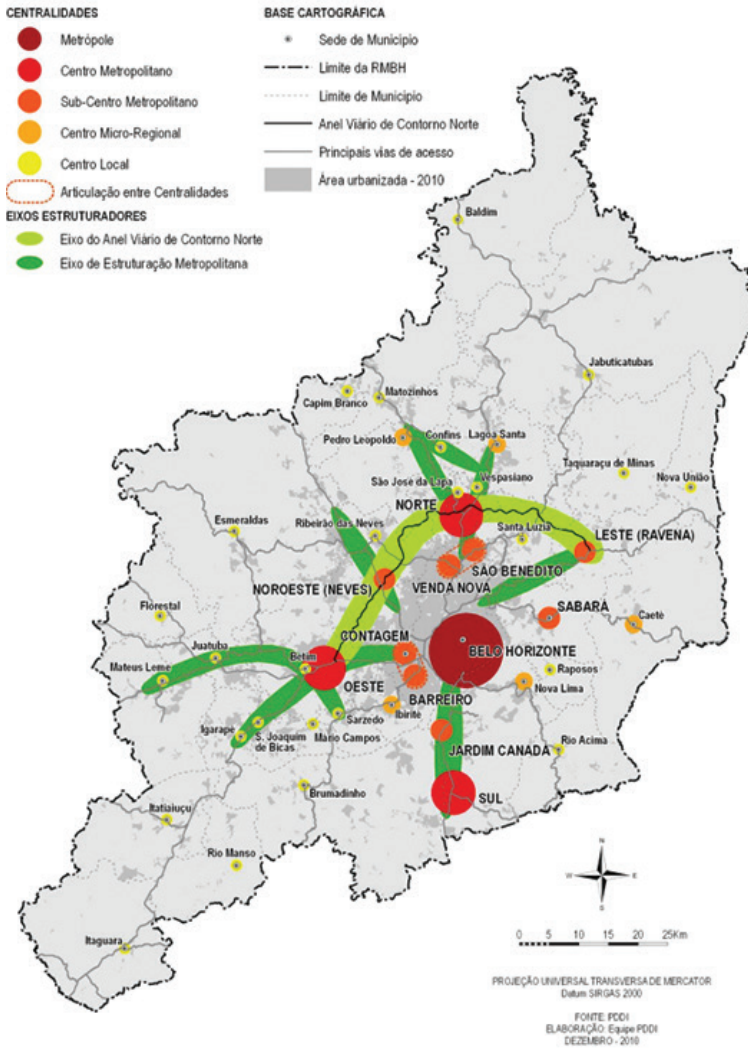
Após a identificação dessas centralidades, foram definidos eixos estruturantes, que configuram áreas em torno das principais vias estruturantes de ligação da RMBH com outras regiões do estado e do país, onde se localizam grandes equipamentos de infraestrutura, áreas industriais, usos de grande porte ligados ao setor terciário e outros equipamentos, e formas de ocupação ao longo dos eixos, que se localizam de forma mais espalhada no território. (...) Os eixos também têm a função de direcionar o crescimento da metrópole, promovendo a interligação com as áreas de vacância fundiária crítica que se desejam adensar ou dar alguma destinação adequada (UFMG, 2014).

Para além das centralidades e dos eixos estruturadores, o macrozoneamento da RM de Belo Horizonte criou a categoria de “lugar metropolitano”, que busca conceber estratégias específicas de conservação, requalificação, dinamização, divulgação, sinalização e facilitação do acesso a territórios que venham desempenhar um potencial de novas oportunidades de desenvolvimento local e contribuir para que estes possam se assentar no imaginário coletivo como referências simbólicas para os cidadãos metropolitanos. Da mesma forma, foram pensadas as categorias de complexos ambientais culturais (CAC), que consistem em uma proposta de intervenção e gestão territorial resultante do estudo das vocações e vantagens ambientais e culturais da RM de Belo Horizonte que sejam capazes de sustentar o desenvolvimento que se propõe para a metrópole.

Em termos operacionais, o debate sobre o zoneamento metropolitano se apropriou de algumas perspectivas que envolvem o zoneamento tradicional, o qual tem como objetivo, nem sempre explícito, excluir e proibir determinadas atividades e/ou grupos sociais em áreas específicas das cidades, ou ainda promover uma relação entre usos e densidades (Souza, 2004; Villaça, 1995; Acioly e Davidson, 1998). Embora o debate sobre zoneamento considere uma vasta gama de abordagens, a especificidade de um zoneamento metropolitano ainda tem provocado questionamentos no que diz respeito à questão federativa, que inclui as competências relativas ao ordenamento do solo urbano e às estratégias de desenvolvimento metropolitano, que antagonizam, em alguns casos, com as ambições municipais de desenvolvimento.

MAPA 1

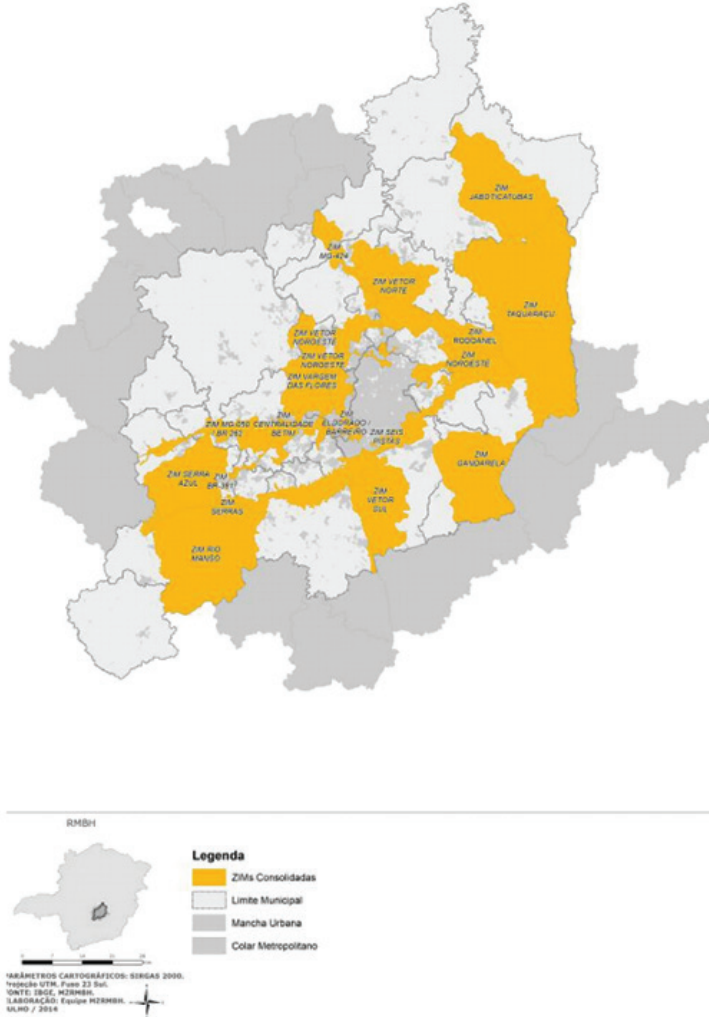
Disposição das centralidades e seus eixos estruturantes



Fonte: PDDI, 2010.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 2
Zonas de interesse metropolitano da RM de Belo Horizonte



Fonte: Equipe MZRBH (2014).
 Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Para lidar com os diversos recortes territoriais dentro da metrópole e suas particularidades, foi observada a necessidade de adaptações dos instrumentos usuais de zoneamento à nova escala de planejamento. Para isso, o Macrozoneamento da RM de Belo Horizonte adotou as chamadas zonas de interesse metropolitano – ZIMs (mapa 2) e buscou articular o zoneamento convencional de uso e ocupação do solo aos zoneamentos ambientais mais abrangentes, envolvendo unidades de conservação, proteção de recursos hídricos, patrimônio geológico, entre outros.

É importante destacar que o processo de elaboração do macrozoneamento metropolitano estabeleceu parâmetros urbanísticos para as ZIMs, os quais definiam índices com margens flexíveis para serem adotadas pelos municípios em posterior revisão de seus planos diretores. Ressalta-se que a definição de parâmetros urbanísticos numa esfera legislativa estadual pode gerar um campo fértil para posteriores contestações legais referentes aos conflitos de competência, dado que os municípios têm autonomia para legislar sobre o uso do solo de seus territórios. Porém, também é válido estar ciente de que a hierarquia das leis no ordenamento jurídico brasileiro não estabelece peso diferenciado entre as regulações estabelecidas em cada tipo de casa legislativa (municipal, estadual e federal). Sendo todos entes federados, as leis possuem igual relevância, observadas as hierarquias entre as diversas categorias (lei complementar, lei ordinária, decreto, normativa etc.). No caso dos parâmetros de uso e ocupação do solo, é válida a regulação que define maior grau de restrição, a exemplo das restrições estabelecidas pelo Código Florestal, que são consideradas na definição dos índices urbanísticos na escala local. Desta forma, prováveis contestações que possam surgir com a definição de índices urbanísticos num processo de macrozoneamento metropolitano se estabelecem como uma falsa questão.

Embora o problema não esteja no fato de o estado legislar ou não sobre índices urbanísticos, a questão que se coloca é se os processos de planejamento metropolitano conseguem capturar a dinâmica urbana da escala local em todas as suas dimensões e refletir isto em índices adequados. Considerando que a produção do espaço urbano é um processo eminentemente político, como lidar com os interesses locais e conciliá-los numa estratégia metropolitana?

No caso da RM de Belo Horizonte, esses conflitos têm sido mitigados pelo caráter participativo e plural do processo de elaboração do macrozoneamento. A ampla discussão pública, que envolveu equipes de cada município integrante dessa RM, o governo do estado e a sociedade civil, atribuiu grande legitimidade ao conteúdo do documento. Porém, considerando o sistema político e as regras do federalismo brasileiro, apenas durante o processo de revisão dos planos diretores municipais, quando houver um confronto mais direto com os interesses políticos existentes na escala local, será possível observar se o processo participativo foi suficiente para garantir a aplicação dos índices definidos no macrozoneamento pelo Legislativo e pelo Executivo municipal sem que, com isso, dinâmicas urbanas tenham sido afetadas negativamente.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO

Após a legislação que criou o arranjo de planejamento e gestão para as RMs do estado de Minas Gerais, há o entendimento, na esfera estadual, de que os planos diretores dos municípios que compõem a RM de Belo Horizonte devem adotar os parâmetros definidos no macrozoneamento, considerando que a aprovação do macrozoneamento metropolitano foi realizada pelas instâncias legalmente competentes (Conselho Metropolitano e Assembleia Legislativa do estado, conforme lei complementar). Contudo, a dinâmica política nas diversas escalas impõe uma constante renovação de representantes, o que ocorre nos pleitos sazonais, que acontecem de dois em dois anos, e que pode alterar o quadro de legitimidade do processo. Nesse sentido, o *timing* entre o planejamento e seus mecanismos de execução é essencial para a consecução das metas e o alcance das diretrizes, sem comprometer a estabilidade das arenas de debate. Desta forma, para mitigar o descompasso político, para além do instrumento do PDDI, é importante haver um horizonte de investimentos concreto que fundamente as mudanças dos parâmetros urbanísticos propostos.

A justificativa dos índices adotados deve estar em concordância com uma realidade urbana concreta, sem remeter a uma realidade esperada, que possa não se concretizar em curto e médio prazos. Nesse sentido, é primordial que os programas e os projetos dispostos no PDDI convirjam para um *cronograma de investimentos*. Porém, como não existe um banco de programas/projetos associado a um cronograma de obras com recursos garantidos e contingenciados pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, o PDDI, assim como o macrozoneamento e as decorrentes revisões dos planos diretores municipais, apenas logrará restringir usos e densidades, em vez de ter um papel ativo na melhoria da qualidade de vida dos habitantes.

A ausência de um plano de investimentos real gera expectativas que, por si sós, desencadeiam efeitos especulativos em relação ao solo urbano. Maricato (2000) destaca as limitações da regulação do uso do solo na indução do desenvolvimento e questiona a eficácia do instrumento do zoneamento para este objetivo. Para a autora, o debate acerca do planejamento territorial se perde quando é restrito à definição de parâmetros urbanísticos, deixando de lado a discussão sobre os reais investimentos no território. Ela defende que a existência de um plano de ação surtiria maior efeito para o desenvolvimento urbano, uma vez que seus objetivos e diretrizes trariam mais aderência ao plano político. Sem um plano de ação, o zoneamento seria mero instrumento de mitigação dos impactos negativos dos investimentos (ou da expectativa de investimentos) no território, restringindo usos e densidades. Ou, mais ainda, os parâmetros urbanísticos promoveriam, ou agravariam, o quadro de informalidades, uma vez que poderiam não se adequar

ao padrão de ocupação de cada espaço, impossibilitando, desta forma, processos de regularização fundiária.

A inexistência de um plano de investimentos atrelado à elaboração do PDDI e do macrozoneamento também pode fragilizar a legitimidade do processo de planejamento e gestão em curso. Dado que estes processos não envolvem deliberação sobre a localização, o volume dos investimentos e o prazo de execução, os representantes enviados pelas prefeituras para a participação no processo de planejamento metropolitano podem não possuir grande poder decisório ou não expressar o real posicionamento político do município em relação a sua inserção na esfera metropolitana. Nesse sentido, a participação e a subscrição dos municípios ao processo pode se tornar *pro forme*. Como consequência, o planejamento corre o perigo de ser resumido ao que Villaça (1999) descreve como a ideia de planejamento como ideologia. Nesta crítica, o autor identifica a alteração dos conceitos de “plano” e “planejamento”. O planejamento “passa a ser identificado como a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, eventualmente, procure justificá-la” (Villaça, 1999, p. 222).

A experiência mineira de planejamento metropolitano tem conseguido abranger um amplo leque de problemáticas e envolve temas transversais debatidos em intensidades diferentes nas mais variadas escalas. Contudo, a operacionalização do PDDI e do macrozoneamento, assim como a manutenção do processo de planejamento e debate público, envolve o aprofundamento e a reflexão de algumas ideias-força para a condução de um debate consistente, além da articulação de questões políticas e de financiamento. Em termos práticos, podemos afirmar que a metodologia participativa utilizada no caso da RM de Belo Horizonte colabora positivamente para uma reflexão coletiva sobre a metrópole e abre uma arena para que a gestão compartilhada realmente aconteça. Contudo, ainda é muito cedo para observar os reais ganhos do processo, já que os planos diretores dos municípios que compõem a RM ainda estão em fase de adequação, e os conflitos na escala local ainda não foram identificados de forma clara.

Nesse contexto, é necessário considerar que a atualização dos planos diretores municipais não seja somente uma adaptação aos parâmetros estabelecidos no macrozoneamento, mas que esse processo possa retroalimentar adaptações do próprio macrozoneamento, caso identificados efeitos negativos relevantes à economia e à dinâmica urbana local. Caso contrário, ao assumir o macrozoneamento em caráter acabado, desconsiderando as transformações das dinâmicas políticas e sociais particulares de cada espaço constituinte, os instrumentos podem se transformar em um mecanismo de ingerência à discricionariedade municipal para a definição da política urbana da cidade.

Apesar do avançado estágio de planejamento em relação às outras metrópoles brasileiras, a elaboração do PDDI e do macrozoneamento tem se restringido a ordenamentos do uso do solo e princípios de planejamento e gestão, sem adentrar de forma incisiva no que diz respeito às funções públicas de interesse comum. Embora o PDDI trace diretrizes para as ZIMs, no que diz respeito às FPICs, e embora o macrozoneamento pense outras questões relativas ao uso do solo, em termos práticos, não há indicativos de enfrentamento das principais questões políticas que envolvem a operacionalização dessas funções. Várias questões ficam em aberto, a exemplo destas:

- Qual o modelo de gestão dos transportes na RM de Belo Horizonte?
- Como serão tratados os conglomerados de empresas de transporte que atualmente operam e dominam o sistema e que se fragmentam no tecido metropolitano com base em uma lógica de mercado?
- Quem vai ser o agente integrador da política de transporte nesse contexto?
- Como serão estabelecidos os mecanismos de informação relativos a custos e outros dados relevantes que servem para propiciar a participação e o debate aprofundado sobre essas questões?

Além destas:

- Como pensar uma política de saneamento se as concessionárias possuem capital aberto e operam de forma autônoma no que diz respeito aos processos decisórios relativos aos investimentos nas redes de água e esgotamento sanitário?
- Como pensar numa política de resíduos sólidos se não há pacto político claro que estabeleça vantagens aos municípios que poderiam centralizar o recebimento e o processamento desses resíduos?
- Como tratar essas políticas considerando os interesses das empresas que realizam o recolhimento e a disposição desses resíduos?

Enfim, a grande questão gira em torno da harmonização dos interesses econômicos dos agentes privados que operam as FPICs com o caráter social que essas funções exercem como bens públicos.

Apesar do grande esforço dispensado pela Agência Metropolitana e pela universidade para tornar o debate o mais democrático possível, existem limitações por parte dos municípios que refletem não somente a heterogeneidade da cultura política, como também o desenvolvimento institucional de cada prefeitura. Embora a metodologia adotada na elaboração do PDDI e do macrozoneamento na RM de Belo Horizonte expresse preocupação com as multidimensões do processo

de planejamento, é preciso reconhecer que existem fragilidades no campo legal e político que vão além das atribuições dos envolvidos na coordenação do processo de elaboração dos instrumentos de planejamento até aqui concebidos.

5 CONCLUSÃO

Belo Horizonte, ao se constituir como lócus do projeto de desenvolvimento do estado de Minas Gerais, não fugiu aos efeitos da urbanização acentuada decorrente das transformações econômicas. Mesmo antes da criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a cidade já manifestava aspectos do fenômeno metropolitano, ao se conurbar com Contagem e expandir a ocupação do território em direção norte, para além da malha urbana projetada. O espraiamento da ocupação urbana trouxe reflexos ao leque de serviços públicos de interesse comum dos municípios que compunham a dinâmica da metrópole. Como consequência, foram observadas experiências de planejamento e gestão do território metropolitano de Belo Horizonte mesmo antes da criação da RM de Belo Horizonte.

No caso dessa RM, houve um esforço institucional para preservação da cultura de planejamento, mesmo em períodos que, no âmbito nacional, o planejamento urbano e regional deixou de ter relevância. O resgate da prática de planejamento territorial desenvolvida pelo grupo de trabalho promovido pela Fundação João Pinheiro foi uma reação aos efeitos da extinção da Plambel. Nesse sentido, observam-se iniciativas para preservar o debate acerca das demandas urbanas e o estabelecimento de estratégias para retomada do desenvolvimento da metrópole. Desta forma, precedendo o marco legal definido pelo Estatuto da Metrópole, a RM de Belo Horizonte fixou arranjos institucionais com o objetivo de constituir uma força social e política que considerasse uma gama diversificada de interesses, direitos e deveres dos diversos agentes sociais, integrando-os ao processo de planejamento metropolitano.

A experiência de elaboração do PDDI da RM de Belo Horizonte e do macrozoneamento representa um processo de planejamento metropolitano pioneiro dentre todas as regiões metropolitanas brasileiras. Para além das arenas de discussão e elaboração de estratégias, o arranjo institucional garantiu recursos, embora limitados, para a continuidade dos projetos previstos por intermédio do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Com isso, essa RM tem formalizado e implementado grande parte dos instrumentos de planejamento e gestão contidos no Estatuto da Metrópole antes mesmo da sanção desta lei.

Embora o processo de planejamento metropolitano tenha adquirido grande consistência de conteúdo e tenha, ainda, seus instrumentos assumindo *status* legal, a concretização do PDDI depende de contínuo engajamento das autoridades locais e intersetoriais. De maneira geral, podemos situar as estratégias

de planejamento e gestão metropolitanas a partir de expedientes que abrangem tanto um olhar objetivo, como é o caso da elaboração de instrumentos como o PDDI e o macrozoneamento, quanto olhares subjetivos, no que diz respeito à consolidação de princípios norteadores do debate e ao estabelecimento de processos de formação e participação na escala local.

No mais, chama-se atenção para os limites do PDDI da RM de Belo Horizonte e do macrozoneamento como ferramentas de planejamento e gestão. Nesse sentido, é necessário considerar a já mencionada necessidade de promover o desenvolvimento das autonomias locais para efetivação das estratégias territoriais, além do estabelecimento de um pacto político que permita não somente a consolidação de estratégias metropolitanas na escala macro, mas que abra possibilidades para que esses instrumentos absorvam, *pari passu* ao seu processo de implementação, novas questões e estratégias territoriais identificadas no âmbito particular de cada município. A adoção de uma flexibilidade a esses dois instrumentos permite a constante retroalimentação do processo de planejamento e a adaptação às transformações econômicas e sociais, inerentes ao processo de desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ARMBH – AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Agência RMBH, 2011. v. 2. (Relatório final).

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, n. 3, p. 131-144, out. 2000. Disponível em: <file:///C:/Users/t2366618/Downloads/50-70-3-PB.pdf>.

COSTA, G. M.; MAGALHÃES, F. N. C. Processos socioespaciais nas metrópoles de países de industrialização periférica: reflexões sobre a produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte, Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 9-25, maio 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/t2366618/Downloads/282-554-3-PB.pdf>.

IPEAD – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS DE MINAS GERAIS. **Projeto do Macrozoneamento metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Ipead, 2013. (Termo de Referência – TR.DR, n. 1).

MARICATO, E. As ideias fora de lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MENDONÇA, J. G.; MARINHO, M. A. C. As transformações socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *In*: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; DINIZ, A. M. A. **Belo Horizonte**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC-Minas, 2015.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Macrozoneamento metropolitano**. Produto I – Macrozoneamento metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; PUC-MINAS – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS; UEMG – UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: UFMG; PUC-Minas; UEMG, 2011.

VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 9, n. 2, 1995.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COSTA, G. M. The (im)possibility of planning and governance at a metropolitan geographic scale as a means for social change: the case of Belo Horizonte. *In*: INTERNATIONAL PLANNING HISTORY SOCIETY CONFERENCE, 15., São Paulo, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Editora da USP, 2012.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1981.

LEFEBVRE, H. **The production of space**. Oxford: Blackwell, 1994.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2009.

_____. Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2009.

_____. Lei Complementar nº 90, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q. **O futuro das metrópoles**: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan; Ippur, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

SOUZA, M. L. Termo de Referência nº 1, de 2013. Belo Horizonte: Governo de Minas Gerais, 2013.

TONUCCI FILHO, J. B. M. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte**: um estudo das experiências do Plambel e do PDDI-RMBH. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TOPALOV, C. **La urbanización capitalista**: algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979.

