

O PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA RM DE BELO HORIZONTE

O dia seguinte

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

Relatório de Pesquisa



O PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA RM DE BELO HORIZONTE

O dia seguinte

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE
B

Relatório de Pesquisa



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa

e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

O PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA RM DE BELO HORIZONTE

O dia seguinte

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE **B**

Relatório de Pesquisa



COORDENAÇÃO NACIONAL

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). Coordenador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

COORDENAÇÃO DO PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do INCT/INPuT. Coordenador da Codur/Dirur/Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

SUPERVISÃO TÉCNICA

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

Luís Gustavo Vieira Martins

Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

Lizandro Lui

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

Sara Rebello Tavares

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

REVISÃO TÉCNICA

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

Sara Rebello Tavares

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

AUTORIA

Maria Valeska Duarte Drummond

Pesquisadora no Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro (CEPP/FJP). *E-mail:* <valeska.drummond@fjp.mg.gov.br>.

DOL: <https://dx.doi.org/10.38116/rp-rmbelohorizonte-comp-b>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 A CONTRATAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA RM DE BELO HORIZONTE	8
3 A DINÂMICA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PDDI	10
4 A COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS.....	12
5 OS CONFLITOS COM O PLANEJAMENTO MUNICIPAL	13
6 A TEORIA NA PRÁTICA.....	17
7 À GUIA DE FINALIZAÇÃO: QUAL O LIMITE DO PLANO?	20
REFERÊNCIAS.....	21
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	22

1 INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte foi criada em 1973 por meio de lei federal, juntamente com as RMs de outras sete capitais. Em âmbito estadual, foi institucionalizada em 1974, com a promulgação de uma lei que criava a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), com atribuições de articulação, planejamento, formulação e execução de projetos.

A atuação do Plambel adquiriu relevo durante um período, mas foi se fragilizando, *grosso modo*, com o esvaziamento do planejamento metropolitano e a emergência de pressupostos teóricos de viés municipalista e a descentralização de diversas políticas públicas.

A Constituição de 1988 (CF/1988) transferiu para os estados a prerrogativa de criação dessas regiões e, em Minas Gerais, se seguiram experiências que resultaram em arranjos pouco operantes. O atual modelo de governança, fruto de reflexões acerca dos acertos e equívocos passados, foi definido em uma conjuntura na qual convergiram interesses e esforços do prefeito da capital, do governador, do Legislativo estadual, e até mesmo movimentação da sociedade civil na busca por uma alternativa que lograsse resgatar a sua importância na pauta política.

Uma alteração na Constituição estadual, em 2004, estabeleceu o arranjo institucional que atualmente norteia as RMs mineiras. A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), com caráter técnico e executivo, é um dos seus alicerces. Prevista na emenda constitucional (EC), esta agência foi criada em janeiro de 2009 e inaugurada em abril do mesmo ano.

A bibliografia especializada costuma se referir aos anos pós-1990 como um período no qual emergiu um vazio institucional na seara metropolitana, em função da sua perda de centralidade na agenda pública. O primeiro diretor-geral da Agência RM de Belo Horizonte contestava essa assertiva, contrapondo a expressão *cheio institucional*, uma vez que, em que pese à falta de políticas públicas elaboradas com esta perspectiva territorial, em cada instância federativa havia um rol de instituições com atribuição nas diversas funções públicas de interesse comum. A Agência RMBH começou a atuar com muito tato, buscando frestas em que pudesse evitar colisões ou superposições de agenda com outras instituições. Graças a um esforço no plano dialógico, a agência foi conseguindo engendrar parcerias que facilitaram a sua atuação.

Dentre as funções públicas de interesse comum, o uso do solo metropolitano é a única prerrogativa exclusiva da agência, por força da Lei federal nº 6.766 de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e incumbe a autoridade metropolitana do exame e da anuência prévia à aprovação dos projetos de parcelamento nos municípios que integram a região.

Imediatamente antes da sua criação, o papel de emitir diretrizes e anuir previamente os parcelamentos dos municípios metropolitanos encontrava-se sob o abrigo da subsecretaria de desenvolvimento metropolitano da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru). A Agência RMBH assumiu esta responsabilidade quando foi criada.

À luz da Lei Complementar (LC) nº 88 de 2006, que dispõe sobre a instituição e a gestão de RMs em Minas Gerais, a competência para elaborar e propor o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM de Belo Horizonte era da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Contudo, na ausência de lei que a regulamentasse, a subsecretaria de desenvolvimento metropolitano da Sedru obteve a autorização do governador para dar início à contratação do PDDI.

2 A CONTRATAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA RM DE BELO HORIZONTE

Em 2008, foram iniciadas as tratativas para a elaboração do PDDI. A Sedru promoveu diversas reuniões das quais participaram membros do colegiado metropolitano, que é um grupo de entidades da sociedade civil organizada, não previsto na estrutura legal e organizado em 2007 na I Conferência Metropolitana. Ainda hoje o colegiado se reúne para debater com os representantes da sociedade civil que possuem assento no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Belo Horizonte os temas a serem pautados naquelas reuniões, o que em princípio lhes resguarda a legitimidade. Participaram também dos debates membros do Instituto Horizontes, organização não governamental (ONG) formada por empresários, que elaborou um plano estratégico para o que chamavam Grande Belo Horizonte, haja vista que no seu entendimento a totalidade dos municípios da RM de Belo Horizonte não apresentava, na prática, coesão metropolitana. A elaboração do PDDI foi discutida também nas reuniões do conselho deliberativo, do qual participam representantes de prefeitos, do Executivo e do Legislativo estadual, além dos dois membros da sociedade civil, um total de dezesseis representantes.

Com a colaboração de diversos especialistas, a Sedru encaminhou o termo de referência para a contratação do PDDI da RM de Belo Horizonte, a ser financiado com recursos do Fundo de Desenvolvimento, que na ocasião tinha uma previsão de aporte de R\$ 2 mil. O contrato foi assinado em 2009. Os recursos calculados para o fundo, rateados na proporção de 50% entre estado e municípios, foram alterados, em 2011, para R\$ 5 mil; e, em 2013, para R\$ 10 mil.

A opção por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) não era uma unanimidade. Havia no governo, sob o ponto de vista de uma minoria, a expectativa de que os próprios servidores do Executivo, com perfil profissional multifacetado e atuantes em diversas secretarias, compusessem um grupo para a sua elaboração. Havia também representantes governamentais que advogavam a contratação de uma empresa privada para este fim. Ao final, prevaleceu a contratação de uma equipe composta por professores e alunos de pós-graduação e graduação da UFMG, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), da Escola de Design de Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) e consultores setoriais.

Vale destacar que o caráter pioneiro desse plano de viés democrático deu relevo ao planejamento metropolitano na RM de Belo Horizonte, projetando-o nas searas acadêmica e política. O processo de mobilização social e comunitária para a participação na sua elaboração envolveu 3 mil participantes, contemplando poder público estadual e municipal, setor privado e sociedade civil organizada.

A dinâmica do processo participativo assentou-se em três ciclos de debates, com cinco reuniões cada e três seminários, além de inúmeras reuniões e encontros. A estrutura do plano, eivada de relativa complexidade, acabou sendo bem absorvida pelas pessoas que acompanhavam a sua formulação. Foram definidas, a princípio, dez áreas temáticas transversais, que perpassavam três núcleos temáticos: desenvolvimento econômico, social e ambiental, com enfoque transdisciplinar. Foram definidos também estudos complementares que exigiram um esforço específico por não estarem inteiramente contemplados nas áreas temáticas transversais.

Por fim, com vistas a um grau ainda maior de integração e transdisciplinariedade, foram definidos eixos temáticos integradores, para orientar as políticas e os programas do plano.

Os quatro eixos temáticos integradores eram: *i*) urbanidade, assentado no direito à cidade; *ii*) acessibilidade, tendo como referência o acesso a serviços urbanos e sociais; *iii*) seguridade, que responde pela assistência do Estado e da própria sociedade aos seus membros; e *iv*) sustentabilidade, que indo além da questão ambiental, se refere também à sustentabilidade econômica, social, política e cultural. As propostas foram reunidas em 28 políticas públicas com uma carteira de projetos de curto prazo (horizonte 2015), médio prazo (horizonte 2023) e longo prazo (horizonte 2050).

A elaboração do plano durou cerca de quinze meses, tendo sido aprovado e ratificado nas instâncias de gestão metropolitana – o conselho deliberativo da RM de Belo Horizonte e a Assembleia Metropolitana, em 2011.

Em abril de 2013, o conselho deliberativo aprovou a proposta de elaboração do macrozoneamento, que foi realizado por meio de um processo tão participativo quanto o do PDDI. A mesma equipe que o elaborou foi contratada com recursos do Fundo Metropolitano para elaborar o macrozoneamento, identificando zonas de interesse metropolitano, nas quais o benefício regional prevalece sobre o interesse local.

Até aquele momento havia uma insegurança jurídica sobre a possibilidade de o macrozoneamento vincular ou não o planejamento territorial dos municípios. No decorrer do processo, contudo, foi aprovado o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de janeiro de 2015, que deu o respaldo jurídico ao PDDI e ao macrozoneamento, assegurando a sua efetividade, desde que aprovado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Ambos foram reunidos e encaminhados à assembleia. O projeto de lei (PL) foi protocolado em 20 de dezembro de 2017 como Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 74/2017. Em dezembro de 2019, encontrava-se arquivado em função de mudança da legislatura. Cabe a ressalva de que, quando mencionarmos o PDDI da RM de Belo Horizonte, estamos nos referindo ao plano e ao macrozoneamento, que foram agrupados no PL, compondo uma única peça jurídica.

O PDDI construiu uma estratégia metodológica muito refinada, que permitiu contornar uma característica pouco desejável, porém presente em diversos planos territoriais, que é a setorialização de propostas ou a falta de integração entre elas.

A redação do PL enviado à ALMG reflete a complexidade da estrutura matricial sobre a qual se assentam as propostas do plano, tendo sido realizado um grande esforço no sentido de preservar conceitos *sui generis* tais como dimensão estruturante de institucionalidade e dimensão estruturante de territorialidade, pouco usuais na terminologia jurídica, mas referências fiéis do plano. O anteprojeto de redação do PL foi elaborado pelo conselho deliberativo da RM de Belo Horizonte e encaminhado para a ALMG depois de tramitar nas instâncias de praxe do Executivo.

Resta a dúvida se, com o decorrer do tempo, essa redação legislativa que mescla metodologia e propostas, continuará sendo bem assimilada por futuros operadores do plano, nas esferas jurídica, Legislativa e Executiva. No caso dos planos diretores municipais, o extinto Ministério das Cidades sempre ressaltou a importância da linguagem simples e de fácil compreensão popular.

3 A DINÂMICA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PDDI

A RM de Belo Horizonte foi pioneira na elaboração de um plano diretor democrático e participativo, acompanhado do macrozoneamento, tendo se constituído em uma referência. Em que pese seu avanço em relação às demais regiões do país, o plano foi perdendo potência política no decorrer do processo. Hoje em dia, duas RMs contam com planos aprovados nas assembleias estaduais: Vitória (em 2017) e Cuiabá (em 2018). Como foi dito, o PLC nº 74/2017 foi protocolado na ALMG e se encontra arquivado.

De qualquer forma, ainda que em compasso de espera da sua aprovação, o PDDI tem norteado em grande medida a atuação da agência. Diversos projetos por ela desenvolvidos seguiram as orientações do plano, em que pese os prazos definidos não terem sido cumpridos. A inobservância dos prazos era previsível, haja vista que a sua estrutura não comporta a implementação simultânea de tantos projetos que demandam o seu protagonismo.

O PDDI tem duas dimensões estruturantes: *dimensão estruturante de territorialidade* e *dimensão estruturante de institucionalidade*.

Essas dimensões se articulam matricialmente com os eixos temáticos integradores, dando origem a 28 políticas públicas, como foi dito. Cada política contém um conjunto de programas e ações concertadas. As políticas propostas, em curso na Agência RMBH, por ocasião deste relatório são as que se seguem.

3.1 Política Metropolitana Integrada de Centralidade em Rede

A criação/fortalecimento de centralidades urbanas em rede é um contraponto ao atual modelo monocêntrico e disperso da RM de Belo Horizonte. Há uma hierarquia na proposta das centralidades: centros metropolitanos, subcentros metropolitanos, centros microrregionais e centros locais. Os primeiros correspondem às novas centralidades de maior porte e foram propostos em três vetores: a oeste em Betim, ao norte em Ribeirão das Neves e ao sul em Nova Lima. Os eixos de estruturação metropolitana, áreas lindeiras a vias estruturantes de ligação da RM de Belo Horizonte com outras regiões do estado e do país, teriam a função de direcionar o crescimento metropolitano, interligando também as centralidades.

Essa política e seus desdobramentos serão mais bem detalhados em um item específico adiante.

3.2 Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo

Diversos programas dessa política estão em curso na Agência RMBH.

- 1) O Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano é uma proposta que ensejou o macrozoneamento antes mesmo da promulgação do Estatuto da Metrópole.
- 2) O Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais visa promover, com a participação dos municípios, a revisão da legislação urbanística – planos diretores e legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo – no que for necessária a compatibilização destas às diretrizes do PDDI.

A agência contratou, em setembro de 2016, o Cedeplar da UFMG como responsável pela equipe incumbida de assessorar a revisão dos planos diretores de onze municípios da

RM de Belo Horizonte e detalhar as zonas de interesse metropolitano, da Trama Verde e Azul (TVA) e das diretrizes do macrozoneamento em instância local.¹

Em 2018, a agência lançou outro edital de chamamento público tendo como objeto a seleção de organização social da sociedade civil (OSC) para execução de um projeto de assessoria técnica para revisão de planos diretores municipais e legislação complementar, de acordo com o PDDI, e em cumprimento aos requisitos do art. 42B do Estatuto da Cidade.²

- 1) O Programa de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo foi previsto no PDDI com os objetivos de regular procedimentos afetos ao uso e à ocupação em áreas de interesse metropolitano e promover o planejamento e a gestão urbano-ambiental integrados no que se refere ao uso e à ocupação do solo em áreas de interesse comum da RM de Belo Horizonte.
- 2) O Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável tem o objetivo de aprimorar e promover a continuidade das ações de regularização fundiária, que se iniciaram na Sedru, mas continuam em curso na agência, e normatizar, em nível metropolitano, a matéria relativa a este tema.

3.3 Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: moradia e ambiente urbano

O Comitê de Habitação da Agência RMBH passou a se reunir em 2017 com vistas a promover discussões acerca da habitação de interesse social e formular e propor estudos, diretrizes e ações estratégicas pautadas por esta temática, na RM de Belo Horizonte.

Essa política foi formulada como um conjunto de programas, projetos e ações interdependentes, que podem criar condições para a autonomia da produção do espaço cotidiano na escala microlocal, de uma maneira congruente com a dinâmica metropolitana como um todo.

3.4 Política Integrada de Mobilidade Metropolitana

Com fulcro no programa do PDDI intitulado Adequação e Implantação de Infraestrutura Viária, a Agência RMBH iniciou o Plano de Mobilidade, a ser retomado após uma pausa, e o projeto Rede de Mobilidade.

A rede de mobilidade é uma reunião de projetos viários e de transporte coletivo em desenvolvimento na RM de Belo Horizonte. Concluída esta coletânea, a rede de mobilidade servirá como ferramenta de proteção do espaço urbano reservado aos sistemas de transporte, garantindo a sua viabilidade ao longo do tempo.

O Programa de Adequação e Implantação de Infraestrutura Ferroviária havia sido uma agenda nos primeiros anos de funcionamento da agência, ficou um tempo inativo e voltou a ser discutido recentemente, desta vez em âmbito estadual.

Em atenção ao programa Racionalização da Logística Metropolitana de Distribuição Física de Cargas em Belo Horizonte, a agência realizou uma parceria com a antiga Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (Setop), atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais (Seinfra), que contratou um plano de logística para a RM de Belo Horizonte, em curso.

1. Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano.
2. Confins, Esmeraldas, Florestal, Itaguara, Mário Campos, Raposos e Itaquaraçu de Minas.

3.5 Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional

Os esforços neste sentido estão em andamento com a assinatura de um protocolo de intenções entre a Agência RMBH, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater-MG), a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig), a UFMG, os governos locais pela sustentabilidade (Iclei, em inglês) e outras onze prefeituras da RM de Belo Horizonte, visando ao estabelecimento de cooperação institucional para o fortalecimento da agroecologia na RM, colar e entorno de Belo Horizonte e a implantação do Sistema Participativo de Garantia (SPG).

3.6 Política Metropolitana Integrada de Resíduos Sólidos

As primeiras ações dessa política remontam a 2010, tendo sido objeto de um grande investimento técnico e financeiro nas gestões subsequentes. Em 2013, foi finalizado o Plano Diretor Metropolitano de Resíduos Sólidos para a RM de Belo Horizonte e o colar metropolitano.

O PDDI previa uma solução para a destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos ancorada em consórcios. As discussões no âmbito do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos acabaram por conduzir a proposta pela via da parceria público privada (PPP), que se assentava na transferência dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final, dos municípios para o estado, que por sua vez licitaria os serviços de uma empresa privada na modalidade de concessão administrativa. A PPP contava com a adesão de 43 municípios entre aqueles da RM propriamente dita e os do colar metropolitano.

O extrato do contrato de concessão administrativa firmado entre o governo do estado e a Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos S/A (EMTR) para a exploração final de resíduos de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos (RSUs) nos municípios convenientes chegou a ser publicado no Diário Oficial do Estado em 2014. Na gestão seguinte, em 2015, a PPP foi cancelada, tendo sido considerada desfavorável ao estado, do ponto de vista financeiro.

Em 2016, foi concluída nova etapa do Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos, complementando a abordagem acerca dos resíduos de serviços de saúde (RSS) e resíduos da construção civil e volumosos (RCCV), elaborado por um consórcio formado por duas empresas, sob a coordenação da agência e do seu grupo de acompanhamento. Os recursos advieram de um termo de cooperação financeira com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

4 A COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

Sequencialmente à conclusão do PDDI e do macrozoneamento, a Agência RMBH iniciou um esforço para integrar o planejamento urbano municipal ao planejamento metropolitano, com vistas a equacionar conflitos entre os municípios da região.

Em 2016, a agência contratou uma equipe coordenada pelo Cedeplar, por meio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis (Ipead) da UFMG, para prestar os serviços de detalhamento das zonas de interesse metropolitano, da TVA e das diretrizes do macrozoneamento metropolitano da RM de Belo Horizonte em instância local, bem como assessorar a revisão dos planos diretores dos seguintes municípios da região:

Baldirim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano. O valor do contrato foi de R\$ 1.722.203,19, pagos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM).

A inserção de onze municípios em um único contrato estava ancorada na perspectiva de um ganho econômico gerado pelo processo em escala, tendo buscado também benefícios urbanísticos conferidos por uma análise integrada do território.

Com o intuito de pactuar as competências entre as partes, a Agência RMBH assinou com cada município um termo de compromisso, definindo as obrigações de cada um. O processo não transcorreu sem desgastes. O trabalho da UFMG se distingue pela valorização da dimensão participativa, o que não deixou de acontecer nesta etapa. Em alguns municípios, contudo, houve certa tentativa de interferência de prefeitos e vereadores. Os produtos foram entregues às prefeituras, mas resta uma insegurança de que o Executivo ou Legislativo municipais interfira na proposta e a distancie do resultado alicerçado no processo de formulação participativa.

Em 2018, foi aberto um edital de chamamento público em nome do conselho deliberativo de desenvolvimento da RM de Belo Horizonte, por meio da extinta Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (Secir) e da Agência RMBH, circunscrito a organizações sociais da sociedade civil (OSCs). O objeto foi a execução de projeto de assessoria técnica para revisão ou elaboração de planos diretores municipais, de legislações de parcelamento de uso e ocupação do solo para sete municípios: Confins, Esmeraldas, Florestal, Itaguara, Mário Campos, Raposos e Itaquaraçu de Minas.

Os planos municipais devem estar alinhados com o PDDI, com as diretrizes e os parâmetros urbanísticos do macrozoneamento metropolitano e com o art. 42 B do Estatuto da Cidade.

O contrato foi assinado com o Instituto de Mobilidade Sustentável – Rua Viva, no valor de R\$ 623.365,98, também com recursos do FDM. Foram realizadas audiências de lançamento dos planos, mas com a mudança de gestão no governo estadual, o contrato foi cancelado. A equipe da própria agência, composta por profissionais bastante experientes, realizará a revisão e/ou elaboração dos sete planos diretores.

As diretrizes e o zoneamento do Plano Diretor de Belo Horizonte, município sede da região, não conflitam com o PDDI, haja vista que o macrozoneamento não interferiu na sua área central, tendo indicado algumas macrozonas nos limites municipais, a exemplo de São Benedito/Venda Nova (municípios Santa Luzia/Belo Horizonte), Barreiro/Eldorado (municípios Belo Horizonte/Contagem), Capitão Eduardo (região nordeste) e áreas de serras.

Para além de algumas situações de constrangimento, o processo de elaboração dos planos municipais propiciou uma oportunidade para a realização de uma sintonia fina no macrozoneamento, permitindo alguns ajustes em função de uma escala mais próxima do território municipal.

5 OS CONFLITOS COM O PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Em algumas situações, os ajustes aconteceram a contento e outras não. Até o momento, foram identificadas duas situações de conflito bastante expressivas: nos municípios de Contagem e Lagoa Santa.

A equipe do plano metropolitano fez uma proposta de cunho mais restritivo, do ponto de vista da ocupação e do adensamento do solo, para a região de Vargem das Flores e a bacia do córrego Bom Jesus – Pampulha.

A Zona de Interesse Metropolitano Vargem das Flores (ZIM Vargem das Flores), correspondente à bacia de captação do reservatório de Vargem das Flores, tem o interesse metropolitano ligado à preservação da quantidade e qualidade de suas águas para fins de abastecimento, controle da expansão e do adensamento urbanos e fomento a padrões de ocupação e usos do solo compatíveis com a preservação de seus mananciais, ameaçados também pela travessia do rodovial na porção sul da bacia, apresentando como principais funções públicas de interesse comum a proteção e gestão de recursos naturais, o sistema viário de âmbito metropolitano e a habitação (PLC nº 74/2017).

A prefeitura de Contagem, onde se insere a maior parte dessas áreas, pretendia que o plano municipal tratasse o entorno do manancial como um zoneamento mais permissivo. Ressalte-se que Contagem é o segundo maior município em termos de população da RM de Belo Horizonte e o terceiro maior do estado.

A bacia de Vargem das Flores está situada no entorno de uma barragem que integra o sistema de abastecimento de água potável da RM de Belo Horizonte. Nas adjacências, foi delimitado o perímetro de uma área de proteção ambiental (APA) estadual, criada pela Lei nº 16.127/2006, APA Vargem das Flores. A lei cria um conselho destituído de poder deliberativo, com atribuição apenas consultiva. Esta APA não possui plano de manejo.

Por se tratar de uma barragem utilizada para abastecimento, o macrozoneamento tratou a região com o controle de uso e a ocupação condizentes com esta destinação. Contudo, em 2017, a Câmara Municipal de Contagem aprovou uma lei complementar alterando o plano diretor da cidade. À luz desta modificação, as áreas do entorno da barragem, até então rurais, foram transformadas em urbanas, com possibilidade de parcelamento em lotes que podem chegar a 2.000 m² e de instalação de empreendimentos industriais.

Um estudo elaborado pela Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (Coppetec), ligada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), encomendado pela Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais (Copasa), indicou que se confirmada a tendência de ocupação da bacia, o reservatório pode perder o espelho d'água em 33 anos ou encontrar-se assoreado em 23 anos.

No âmbito do PDDI e da Agência RMBH, esse imbróglia se manifestava desde o momento em que o macrozoneamento estava sendo elaborado pela via do processo participativo. A prefeitura de Contagem se posicionou a favor da alteração do zoneamento proposto no PDDI, advogando o adensamento da área, o que não teve eco junto à equipe coordenada pelo Cedeplar nem junto à sociedade civil organizada, excluindo o mercado imobiliário.

As discussões se seguiram no âmbito das reuniões do conselho deliberativo. O prefeito de Contagem utilizando argumentos frágeis, afirmava que o município precisava ampliar a sua atividade industrial e que, como havia muitas ocupações irregulares na área, ele temia a expansão dessa prática. Membros do conselho rebateram esses argumentos e o embate continuou nas reuniões subsequentes.³

3. Ata da reunião do Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/atNV0>. Acesso em: 20 dez. 2019.

Numa tentativa de conciliação, foi criado um grupo técnico, no âmbito do conselho, para elaborar uma proposta alternativa, que foi apresentada na reunião de 2 de outubro de 2017. Contudo, o Ministério Público, por meio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Habitação e Urbanismo, encaminhou a Recomendação nº 2/2017, orientando o conselho a rejeitar a proposta do município de Contagem e retomar os estudos originais do macrozoneamento, estabelecendo um prazo de trinta dias para as devidas providências. A promotora, que se encontrava presente na reunião, argumentou que a prefeitura não havia apresentado estudos técnicos consistentes que justificassem as alterações. Assim, a proposta da prefeitura poderia comprometer a preservação dos mananciais da bacia de Vargem das Flores.

O prefeito, também presente na reunião, reiterou o pleito de aprovação da proposta apresentada pelo município de Contagem e solicitou que ela fosse colocada em votação. Depois do debate no qual foram cotejados diversos pontos de vista, optou-se pelo adiamento da votação para a reunião subsequente.

Na votação realizada na reunião de 6 de novembro de 2017, foram registrados onze votos a favor e cinco contra a proposta do município de Contagem. Porém, de acordo com a Lei Complementar nº 89 de 2006, as deliberações do Conselho da RM de Belo Horizonte devem ser aprovadas com voto favorável de três quartos dos seus dezesseis membros. Esta votação expressiva de onze votos em um total de dezesseis leva a uma inferência acerca do perfil do conselho, com contorno mais político do que técnico (e não tecnocrático).

Infelizmente, o PDDI/Macrozoneamento não chegou a ser aprovado na Assembleia Legislativa, até o momento. Em janeiro de 2018, a Câmara Municipal de Contagem aprovou uma lei complementar alterando o plano diretor. O perímetro urbano e o zoneamento em Vargem das Flores foram modificados em relação ao plano anterior, transformando áreas rurais em urbanas, onde são autorizados o parcelamento em áreas menores que os 20 mil hectares anteriores e a instalação de empreendimentos industriais.

O Ministério Público, desta vez representado pelo promotor de Justiça titular da Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Patrimônio Cultural de Contagem, impetrou uma ação civil pública com pedido de tutela de urgência a fim de cancelar a tramitação do PL do plano diretor municipal. A ação não logrou êxito e o plano foi aprovado.

Em novembro de 2019, um deputado estadual encaminhou à Assembleia Legislativa o PL nº 1.284, que altera a lei de criação da APA de Vargem das Flores, reforçando o poder das instâncias supramunicipais e, na prática, suspendendo os efeitos perversos do plano diretor municipal sobre a área. Em 18 de dezembro de 2019, o PL foi aprovado em primeiro turno pelo plenário, na forma de um substitutivo.

Se não houver modificação, o projeto restringe a intervenção no uso ou na ocupação do solo na APA Vargem das Flores à implantação ou ampliação de infraestrutura rodoviária, desde que sua aprovação pelos municípios atenda a três requisitos:

- licença ambiental emitida pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam);
- anuência popular, obtida em processo consultivo, que envolva consulta pública por prazo mínimo de 45 dias, ampla divulgação do projeto e uma ou mais reuniões públicas por município abastecido pelo Sistema de Produção de Água Vargem das Flores; e
- anuência prévia da autoridade metropolitana da RM de Belo Horizonte.

Ficam proibidos na APA Vargem das Flores o parcelamento do solo e a implantação de loteamentos, assim como a expansão de loteamentos aprovados, para fins residenciais, não residenciais e mistos.

Até o fechamento deste texto, em dezembro de 2019, esta era a situação da tramitação do PL nº 1.284.

O Plano Diretor de Lagoa Santa também resultou em conflitos e na interposição de uma ação civil pública de autoria conjuntados Ministérios Públicos estadual e federal e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Os autores da ação requereram a concessão de tutela provisória de urgência de natureza cautelar, em face do município de Lagoa Santa, suspendendo o zoneamento municipal constante do novo plano diretor, Lei nº 4.129/2018, em áreas que contrariavam o zoneamento da APA Carste, UC criada na esfera federal.

O macrozoneamento não conflitava com as unidades de conservação (UCs) legalmente instituídas. Com vistas a assegurar a sua efetiva proteção no caso de alguma situação que porventura houvesse passado despercebida, foi assegurado no art. 22 do PLC nº 74/2017 que, havendo conflitos entre macrozoneamento, UCs e áreas de proteção especial existentes, prevalecerão as últimas, sejam elas municipais, estaduais ou federais.

Porém, à medida que os municípios foram cotejando a escala do PDDI com a escala local, houve um entendimento de que caberiam alguns ajustes. As solicitações eram encaminhadas à Agência RMBH e, em 2017, o município de Lagoa Santa enviou uma demanda de alteração no macrozoneamento. Algumas solicitações foram aprovadas com fulcro no entendimento da agência de que coadunavam com o PDDI e, outras foram aprovadas pelo conselho deliberativo, com uma recomendação singular de que ficasse registrada a incompatibilidade em relação ao zoneamento da APA Carste.

Há entendimentos de que as modificações realizadas pela agência foram bastante criteriosas e não maculavam as diretrizes das macrozonas. Os casos mais polêmicos eram encaminhados ao conselho deliberativo, que tem a função de acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação, nos termos do inciso III, do art. 15, da Lei Complementar nº 88/2008.

De acordo com uma nota técnica elaborada pelo ICMBio, em 28 de novembro de 2017, a revisão do Plano Diretor do Município de Lagoa Santa, levada a efeito pela Lei Municipal nº 4.129/2018, inclui no perímetro urbano áreas inseridas em zonas da APA Carste em que a urbanização é terminantemente proibida.

O Plano de Manejo da APA Carste, contendo o zoneamento ecológico-econômico da UC, foi elaborado em 1998 pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), juntamente com o Serviço Geológico do Brasil (CPRM).

Dentre outros argumentos, os autores da ação apontaram que o zoneamento do plano desrespeitava o zoneamento da APA federal, com previsão de urbanização da Zona de Conservação do Planalto das Dolinas (ZCPD) e da Zona de Proteção do Patrimônio Cultural (ZPPC). Nestas duas zonas, é proibido o parcelamento do solo destinado a loteamentos urbanos e, no caso da ZPPC, também são proibidas as chácaras de recreio.

A ação demandava a suspensão de procedimentos de aprovação de parcelamento do solo e de empreendimentos nas seguintes zonas do plano diretor municipal, constantes da Lei nº 4.129/2018:

- zona urbana especial consolidada (ZUEC);
- zona urbana I (ZU I);
- zona urbana especial I (ZUE I);
- zona urbana especial II (ZUE II);
- zona de adensamento restrito II (ZAR II);
- zona de interesse federal (ZIF);
- zona econômica de porte (ZEP);
- zona consolidada adensada (ZCA); e
- zona de adensamento preferencial (ZAP).

O juiz deferiu a tutela pleiteada em janeiro de 2019, e o município está obrigado a suspender a tramitação de quaisquer procedimentos administrativos que tenham por finalidade autorizar empreendimentos com base no zoneamento municipal, bem como abster-se de aprovar quaisquer parcelamentos do solo e empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental em desconformidade com o zoneamento ambiental da APA Carste de Lagoa Santa e sem prévia anuência do órgão gestor da UC.

6 A TEORIA NA PRÁTICA

Uma grande expectativa sobreveio com a aprovação do Estatuto da Cidade, que seria a possibilidade de reversão de uma ordem urbanística excludente, patrimonialista e predatória, por meio de um planejamento que conduzisse ao crescimento com justiça social, e tendo como norte o direito à cidade e o princípio da função social da cidade e da propriedade.

Nessa mesma esteira, a elaboração do PDDI se fundamentou na busca da inclusão social e econômica, fortalecimento da justiça social e ambiental, redução das desigualdades e da pobreza e inversão de prioridades metropolitanas.

O processo participativo foi investido da intenção de se fortalecer a cidadania e os direitos políticos, tendo buscado contemplar diversos grupos sociais com seus pontos de vista conflitantes.

Contudo, quem tem prática com planejamento territorial, vivenciou a experiência de se deparar com dificuldade em controlar todas as variáveis e, portanto, todos os resultados. Não raro, planejadores são surpreendidos com consequências imprevistas das suas propostas.

Há uma afirmativa na seara do planejamento, de que quem configura o território no nosso país é o setor imobiliário. Não raro, promotores imobiliários buscam intervir nas condições que estruturam o mercado, influenciando na arena de tomada de decisões, como realização de obras públicas, oferta de subsídios, alterações de zoneamento etc.

Tonucci Filho e Freitas (2020) iniciaram uma investigação crítica acerca das relações entre os grandes projetos urbanos e o PDDI/Macrozoneamento. Eles reconhecem que o macrozoneamento levou em conta, dentre outros fatores, os grandes projetos e empreendimentos privados em diferentes estágios de viabilidade.

A autora deste estudo considera que não poderia ter sido de outra maneira, haja vista que o governo havia dado aval a praticamente todos os empreendimentos. Os grandes projetos eram acolhidos com muito interesse pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede). Tomando esta situação como dada, só restaria ao planejamento metropolitano tentar eliminar impactos que porventura fossem identificados, tendo em conta que não seria possível prescindir de apoio governamental.

O município de Nova Lima, assim como outros, solicitou diversas alterações no macrozoneamento, que foram submetidas ao conselho deliberativo. Quase todas foram aprovadas, tendo ocorrido um único caso de indeferimento.

Esse município apresentou nos últimos trinta anos uma expansão urbana bastante expressiva com a realização de empreendimentos imobiliários que ocasionaram um adensamento populacional de alta renda, comércio e serviços.

Nova Lima atualmente se configurava como uma localização privilegiada para condomínios de luxo, mas o crescimento do setor imobiliário nos moldes atuais pode ser atribuído ao transbordamento da ocupação promovida pela Prefeitura de Belo Horizonte na divisa entre os dois municípios. Mais especificamente, a verticalização abrupta do bairro Belvedere III, provocada pela alteração no zoneamento da área, aprovada pelo prefeito Sérgio Ferrara em 1988. Enxergando como uma oportunidade de capturar a valorização fundiária que vinha ocorrendo na sua fronteira, assim como possíveis benefícios de se abrigar uma população de alta renda, a Prefeitura de Nova Lima incentivou a expansão urbana no limite com Belo Horizonte, desde o bairro Vila da Serra, se estendendo até a região da Lagoa dos Ingleses.

Foram elaboradas no PDDI duas propostas com fulcro na estratégia de redirecionar o crescimento econômico-territorial da metrópole, são elas: a criação de uma rede de centralidades e de eixos de estruturação metropolitana.

A Zona de Interesse Metropolitano Vetor Sul (ZIM Vetor Sul) é caracterizada pela centralidade do Jardim Canadá, pelo eixo estruturante da rodovia BR-040 e pelo Vetor Sul de expansão metropolitana a partir do município de Belo Horizonte, orientando-se pela necessidade de compatibilizar as funções públicas de interesse comum ligadas à proteção ambiental, com destaque para a presença de mananciais de abastecimento e UCs integral, desenvolvimento socioeconômico e diversificação da oferta habitacional, juntamente com o atendimento às demandas relativas à infraestrutura viária, de transportes e de saneamento, condizentes com sua função de centralidade regional metropolitana (PLC nº 74/2007).

A centralidade sul acabou se estendendo até as proximidades da Lagoa dos Ingleses e do empreendimento imobiliário Alphaville. Ou seja, o plano já endossava uma ocupação no Vetor Sul com grande adensamento de uso residencial, ligação com economias em seu entorno e interligação com outras centralidades por meio de uma rede de mobilidade multimodal.

Um megaempreendimento imobiliário capturou o PDDI como estratégia para se legitimar na região. Até seu nome se valeu da nomenclatura utilizada no plano: Centralidade Sul (CSul). O PDDI também serviu para ancorar justificativas locacionais constantes do relatório de impacto ambiental do empreendimento. A sua escala superlativa, porém, está preocupando os moradores e ambientalistas.

O empreendimento CSul está planejado para ser construído no entorno da Serra da Moeda ocupando uma área de aproximadamente 20 milhões de m², com mais de 34 mil

unidades domiciliares. A empresa CSul Desenvolvimento Urbano é formada pelos acionistas majoritários Grupo Asamar, Alicerce/Tangará, Mindt e Barbosa Melo Participações e Investimentos (BPMI). O projeto foi desenvolvido pelo escritório de Jaime Lerner.

A proposta dos empreendedores é de que a área contemple todo tipo de serviço, evitando que moradores precisem se deslocar até a capital: comércios, serviços, indústrias, residências, prédios, loteamentos com bairros abertos e bairros fechados e imóveis voltados para distintas classes sociais.

O empreendimento conta desde 2018 com a licença prévia, concedida pela Câmara de Atividades de Infraestrutura de Transporte, Saneamento e Urbanização (CIF) do Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam). Ela foi aprovada por dez votos a favor e dois contra. As posições contrárias foram de membros da ONG Ponto Terra e da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes). Apesar da concessão da licença, a viabilidade hídrica do projeto é questionada por outras ONGs ligadas ao meio ambiente e vários especialistas.

O CSul será construído sobre uma formação geológica de mais de 2,5 bilhões de anos chamada Sinclinal Moeda, que é uma espécie de caixa d'água natural que abastece dezenas de cidades.

Seus limites territoriais estão inseridos na APA Sul – UC ambiental de uso sustentável, criada para proteger mananciais de abastecimento para diversos municípios da RM de Belo Horizonte. O território alcança, ainda, a zona de amortecimento de três UCs (Monumento Natural Serra da Calçada, Parque Estadual do Rola Moça e Estação Ecológica de Fechos). A área é caracterizada pela grande quantidade de nascentes e ótima qualidade de águas subterrâneas, que sofrem pressão pela presença dos condomínios fechados, da mineração e das atividades industriais.

Segundo especialistas, o empreendimento se situa em área de recarga do Aquífero Cauê, que contribui tanto para o rio das Velhas quanto para o rio Paraopeba, que compõem a bacia que abastece a capital. Com a impermeabilização provocada pelo empreendimento e com o bombeamento de água do aquífero, pode haver prejuízo aos rios e, conseqüentemente, ao abastecimento.

Em função da grande demanda pelo uso da água, que vem se tornando cada vez mais crítica, em 2018, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBH Rio das Velhas) solicitou ao Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) que declarasse a região do Alto Rio das Velhas, exatamente onde estão o Sinclinal Moeda, o Aquífero Cauê e o CSul, como região de conflito pelo uso da água.

O presidente da CSul alega que o empreendimento só avançará após a realização de estudo hidrogeológico, condicionante para a obtenção da licença de implantação. Segundo ele, tal levantamento irá monitorar a capacidade de recarga do Aquífero Cauê. Em defesa do empreendimento, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) afirma que ele será implantado em quatro fases, e, para cada uma delas, será exigida a demonstração de disponibilidade hídrica de forma a não impactar o abastecimento público na capital e na RM.

Em 11 de junho de 2018, o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e a CSul Desenvolvimento Urbano S.A assinaram um acordo por meio do qual a empresa se comprometeu a custear a contratação de estudos para a análise dos impactos ao meio ambiente decorrentes da implantação do empreendimento de parcelamento de solo.

Para fins de solicitação de diretrizes para parcelamento, atribuição da Agência RMBH, o empreendedor optou por fracionar a área e apenas uma parte foi submetida à Diretoria de Regulação.

Do ponto de vista do planejamento metropolitano, a avaliação dessa situação nos parece delicada. O macrozoneamento favoreceu o empreendimento, ao indicar a área como preferencial para a consolidação de uma centralidade metropolitana. Participantes da equipe argumentam, por sua vez, que houve um descolamento entre as diretrizes das propostas do PDDI e o formato assumido pelo projeto.

Um dos pontos-chave dessa controvérsia reside no estímulo à habitação de interesse social (HIS) nas centralidades. A proposta do macrozoneamento elaborada pela UFMG estipulava que 20% das novas unidades habitacionais fossem destinadas a HIS para famílias com rendimento entre 0 e 3 salários mínimos (SMs). O provimento de habitação de interesse social nas centralidades era uma forma de assegurar a diversidade social e cultural do espaço urbano e evitar que não resvalasse para enclaves de alta renda, contrariando a premissa de redirecionamento do crescimento econômico com inclusão.

Uma alteração foi realizada no âmbito do conselho metropolitano e no PLC nº 74/2017 enviado à Assembleia Legislativa. Com isso, ficou definido que nas zonas que correspondem às centralidades, as zonas de adensamento diversificado (ZDAs), 10% da área líquida de lotes será destinada ao atendimento de famílias com renda de 0 a 3 SMs, em parcelamentos com mais de 40.000 m².

Segundo Tonucci Filho e Freitas (2020), as propostas do PDDI foram construídas pela via da participação democrática da comunidade metropolitana, referendadas publicamente e aprovadas pelo conselho metropolitano. As alterações posteriores nos limites e nas divisões internas dos zoneamentos das centralidades, não apenas o Vetor Sul, mas também na centralidade norte, foram realizadas em negociações diretas entre grupos privados de proprietários/incorporadores e a Agência RMBH.

Do ponto de vista dos atores da gestão, o planejamento não pode ser inflexível, sob risco de ser obstaculizado. Trata-se de uma lacuna, que não é incomum, entre quem pensa e quem operacionaliza. Havia uma grande preocupação de que o PDDI se tornasse alvo de investidas de cunho político na ALMG.

A autora desta pesquisa faz a ressalva de que nem todas as propostas foram realizadas apenas no âmbito da agência, mas várias delas foram aprovadas pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Belo Horizonte, que detém as atribuições de avaliar a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação, ainda que em alguns momentos a aprovação tivesse sido pouco convencional.

Numa avaliação *ex post*, talvez tivesse sido mais prudente o planejamento ter indicado para o Vetor Sul não uma centralidade desse porte, mas um subcentro metropolitano.

7 À GUIA DE FINALIZAÇÃO: QUAL O LIMITE DO PLANO?

Este relatório levantou algumas situações que perpassam todo o processo de elaboração do PDDI/macrozoneamento, desde a sua contratação até a sua implementação, no limite das suas possibilidades, que hoje são aquelas conferidas por *um projeto de lei arquivado*.

A autora, neste estudo, considera necessário um aprofundamento dessa investigação, para que seja possível delinear algumas conclusões, ainda que preliminares. E cabe lembrar que quando o termo plano metropolitano ou PDDI for citado, entenda-se o conjunto plano e macrozoneamento, que ao fim se fundiram em um único produto.

As diretrizes emitidas pela agência para os parcelamentos em municípios da RM de Belo Horizonte têm se orientado pelo PDDI, na ausência de legislação municipal antagônica. Em situações de conflito, prevalece a legislação municipal.

O PDDI veio investido do que havia de mais progressista em termos de propostas para uma política territorial inclusiva, para o crescimento com justiça social em todas as vertentes que permeiam o fazer urbano. Uma parte significativa das pessoas que se envolveram com sua elaboração, desde a equipe técnica até a sociedade civil e representantes do estado e dos municípios acreditaram que seria possível construir outra lógica de cidade.

O dia seguinte frustrou as expectativas. Algumas políticas propostas no plano têm orientado as ações da agência, mas a cunha territorial é fundamental para viabilizar a inversão de prioridades e outros pressupostos sobre os quais o plano avançou. O arquivamento do PLC pode vir a comprometer bastante o planejamento metropolitano.

Sobejam então algumas dúvidas para refletirmos daqui para frente. Qual é de fato a força da participação? Até o momento, a imagem que se sobressai é que todo esse processo democrático ficou à deriva, sobrepujado por forças políticas de viés mais conservador.

Tonucci Filho e Monte-Mór (2013) consideram que a estratégia participativa constituiu um importante avanço conceitual e metodológico em relação aos tradicionais paradigmas de planejamento territorial no Brasil. Eles creditam esta evolução ao fato de o plano ter sido concebido em ambiente universitário, abrindo possibilidades de experimentação, inventividade e ampliação do diálogo entre as diferentes instâncias sociais metropolitanas. Estes autores apostaram que o intenso envolvimento do poder público no processo evitaria o risco de as propostas serem desconsideradas e que a participação da sociedade civil organizada em âmbito metropolitano engendraria um movimento de pressão para a implantação das políticas propostas.

Infelizmente, até o momento, não têm sido envidados muitos esforços no sentido de retomara tramitação do projeto de lei na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Por todo o exposto e pela nossa admiração pelo PDDI, desejamos que o PLC nº 74/2017 seja resgatado e possa nortear o planejamento metropolitano, vinculando os municípios e corrigindo as trajetórias.

REFERÊNCIAS

- TONUCCI FILHO, J. B. M.; FREITAS, D. M. Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades metropolitanas na RMBH. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 22, n. 47, p. 61-84, jan./abr. 2020.
- TONUCCI FILHO, J. B. M.; MONTE-MÓR, R. L. [1075] Avanços e desafios ao planejamento metropolitano: o caso do PDDI-RMBH. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife, Pernambuco. **Anais...** Recife: Anpur, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/32GcrYZ>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

FIX, M. **São Paulo, cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte** (6 volumes). Belo Horizonte: UFMG, 2011.

_____. **Macrozoneamento da RMBH**. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA