UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

João Bosco Moura Tonucci Filho

**Dois momentos do planejamento
metropolitano em Belo Horizonte:** um estudo
das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH

São Paulo
2012

João Bosco Moura Tonucci Filho

**Dois momentos do planejamento
metropolitano em Belo Horizonte:** um estudo
das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH

Dissertação apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade
de São Paulo para obtenção do título de
Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração:
Planejamento Urbano e Regional

Orientadora:
Prof^a Dr^a Sueli Terezinha Ramos Schiffer

São Paulo
2012

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL,
SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DO ORIENTADOR.

O original se encontra disponível na sede do programa.

São Paulo, 04 de Junho de 2012.

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO,
PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL AUTOR: jontonucci@gmail.com

E-MAIL ORIENTADORA: srschif@usp.br

T667d Tonucci Filho, João Bosco Moura
Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo
Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do
PDDI-RMBH / João Bosco Moura Tonucci Filho. --São Paulo, 2012.
235 p. : il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Planejamento
Urbano e Regional) – FAUUSP.

Orientadora: Sueli Terezinha Ramos Schiffer

1. Planejamento territorial – Belo Horizonte (MG) 2. Áreas metro-
politanas – Belo Horizonte (MG) 3. Gestão metropolitana
4. PLAMBEL 5. PDDI-RMBH I. Título

CDU 711(815.11)

Aos companheiros metropolitanos

AGRADECIMENTOS

Aos familiares, especialmente meus pais Denise e João Bosco, minha avó Rosa e meu irmão Gustavo, pelos esforços que tornaram possível este mestrado.

À minha tia Mônica (*in memoriam*), por ter sido meu porto seguro em São Paulo.

À professora Sueli Schiffer, pela atenção especial e apoio dedicado à orientação.

Aos professores Nuno Fonseca, Klara Kaiser e Nilton Ricoy, da FAUUSP, pela interlocução e acompanhamento ao longo do curso de mestrado.

Aos membros da Banca de Qualificação, pelas valiosas sugestões.

Aos professores Roberto Monte-Mór, Heloísa Soares, Geraldo Costa, Jupira Mendonça, Rodrigo Simões e Júnia Ferrari da UFMG, pelo convívio inspirador.

Aos colegas do PDDI, especialmente Sibelle Diniz, Harley Silva, Felipe Magalhães e Beatriz Magalhães, pelo engajamento e descobertas conjuntas.

Aos amigos de Belo Horizonte, especialmente Pedro, André, Rafael, Luan e Cecília, pela presença e encorajamento, mesmo que à distância.

Aos amigos de São Paulo, especialmente Vanda Quecini e Felipe Ozores, pela generosidade da amizade durante toda minha estadia paulistana.

Aos colegas da SMAPU/PBH, pelos incentivos e pela convivência diária.

À comunidade de Santo André, Bahia, pelo acolhimento durante a etapa final.

Ao Thiago Alcântara, pelo companheirismo e apoio incondicional nesta trajetória.

À Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, pela oportunidade de realização do curso de mestrado.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e à Associação Nacional dos de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), pela concessão da bolsa de mestrado para a realização desta pesquisa.

RESUMO

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte**: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

A presente pesquisa investiga dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte a partir do estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH, buscando compreendê-las à luz das transformações socioespaciais e econômicas da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). O primeiro momento refere-se à elaboração e implantação do *Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH* (PDIES-RMBH, de 1975) pelo PLAMBEL, autarquia estadual responsável pelo planejamento da RMBH durante o regime militar. Já o segundo momento diz respeito à retomada do planejamento da RMBH na década de 2000 a partir da constituição do novo arranjo institucional de gestão metropolitana e do processo de elaboração do *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH* (PDDI-RMBH, de 2011), coordenado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foram comparadas as propostas de desenvolvimento e de organização territorial dos dois planos com as configurações socioespaciais e a estrutura econômica da RMBH nos dois momentos distintos, assim como investigadas as eventuais relações entre os programas e projetos implantados e as transformações na organização metropolitana. O estudo também identificou os paradigmas de planejamento subjacentes à concepção metodológica dos dois planos, através da análise contextualizada da abordagem integrada e tecnocrática do PDIES e do enfoque participativo e transdisciplinar do PDDI. Quanto às propostas de ordenamento territorial dos planos, o estudo indicou que, enquanto a concepção do PDIES pautou-se numa compreensão instrumental do espaço metropolitano, no sentido de prepará-lo funcionalmente ao crescimento econômico e à industrialização a partir da implantação de grandes infraestruturas regionais, a concepção do PDDI avançou na direção de uma abordagem centrada na redução das desigualdades socioespaciais e na incorporação das diversidades socioambientais, a partir de uma estrutura territorial mais compacta e organizada em rede. Em relação às continuidades e rupturas entre o PLAMBEL e o novo modelo de planejamento da RMBH, concluiu-se que as perspectivas mais democráticas e inclusivas em gestação abrem maiores possibilidades para a construção coletiva de um processo de planejamento duradouro e legítimo do que o modelo autoritário vigente durante o regime militar, apesar dos entraves socioeconômicos e político-institucionais ao enfrentamento da questão metropolitana no Brasil.

Palavras-chave: Região Metropolitana de Belo Horizonte; Planejamento metropolitano; Gestão metropolitana; PLAMBEL; PDDI-RMBH.

ABSTRACT

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Two moments of metropolitan planning in Belo Horizonte**: a study about the experiences of PLAMBEL and PDDI-RMBH. Dissertation (Master's degree) – Faculty of Architecture and Urbanism, University of Sao Paulo, Sao Paulo, 2012.

This research investigates two different periods of metropolitan planning in Belo Horizonte, based on the study of the experiences of PLAMBEL and PDDI-RMBH, attempting to understand them in the light of the socio-spatial and economic transformations of the Metropolitan Region of Belo Horizonte (RMBH). The first period refers to the development and implementation of the *Plan for the Integrated Economic and Social Development of the RMBH* (PDIES-RMBH, 1975) by PLAMBEL, state authority responsible for the planning of the RMBH during the military regime. The second period refers to the resumption of RMBH's metropolitan planning in the decade of 2000, through the creation of a new institutional arrangement of metropolitan management and of the *Master Plan of Integrated Development of the RMBH* (PDDI-RMBH, 2011), coordinated by the Federal University of Minas Gerais (UFMG). The development and territorial organization proposals of both plans were compared with the socio-spatial configuration and economic structure of the RMBH in both periods. Incidental relations between the implemented programs and projects and the transformations in the organization of the RMBH were investigated. The study also identified the planning paradigms subjacent to the methodological conception of both plans, through a contextualized analysis of the PDIES's integrated technocratic approach and the PDDI's participative, transdisciplinary focus. As to the spatial planning proposals of both plans, the study showed that while the conception of the PDIES was based on an instrumental view of the metropolitan space, with the purpose of functionally preparing it for industrialization and economic growth through the implementation of large regional infrastructures, the conception of the PDDI was guided by an approach focused on reducing socio-spatial inequalities and incorporating RMBH's socio-environmental diversity through a more compact, network based territorial structure. Regarding the continuities and disruptions between the new planning model for the RMBH and PLAMBEL, it was concluded that the more democratic and more inclusive perspectives of the new moment open larger possibilities for the collective structuring of a long-lasting and legitimate planning process than the authoritarian model which governed during the military regime, in spite of the socioeconomic and political-institutional obstacles to tackling the metropolitan question in Brazil.

Keywords: Metropolitan Region of Belo Horizonte; Metropolitan planning; Metropolitan governance; PLAMBEL; PDDI-RMBH.

LISTA DE SIGLAS

AGÊNCIA RMBH	Agência de Desenvolvimento Metropolitano
BNH	Banco Nacional de Habitação
CED	Conselho Estadual de Desenvolvimento
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EME	Esquema Metropolitano de Estruturas
FJP	Fundação João Pinheiro
METROBEL	Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PACE	Plano da Área Central
PDDI-RMBH	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PDIES-RMBH	Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLAMBEL	Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Fundação João Pinheiro – fase 1)
PLAMBEL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (autarquia – fase 2)
PLAMBEL	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (autarquia – fase 3)
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
POS	Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana
RM	Região Metropolitana
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEMETRO	Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
TRANSMETRO	Transportes Metropolitanos
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Objetivos da pesquisa	11
1.2 Enfoque teórico-metodológico	13
1.3 Estrutura da dissertação	17
1.4 Justificativa da pesquisa	18
2 PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO METROPOLITANA NA CONTEMPORANEIDADE	22
2.1 Transformações contemporâneas do planejamento urbano	23
2.2 Breve panorama do planejamento urbano no Brasil	35
2.3 Os debates teóricos e os rumos da gestão metropolitana	43
2.4 A natureza da questão metropolitana no Brasil	47
3 FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE	60
3.1 Da cidade planejada à cidade fora do plano	61
3.2 Modernização e o preparo para a industrialização	69
3.3 Industrialização e o detonar da metropolização	75
3.4 A consolidação da metrópole segregada	82
3.5 A metrópole sob o peso da crise	91
3.6 Transformações metropolitanas contemporâneas	96
4 PLANEJAMENTO METROPOLITANO SOB BASES TECNOCRÁTICAS: A EXPERIÊNCIA DO PLAMBEL	109
4.1 Antecedentes do planejamento metropolitano	110
4.2 Trajetória de atuação do PLAMBEL	113
4.2.1 Primeiro período: 1971 a 1974	113
4.2.2 Segundo período: 1975 a 1978	115

4.2.3 Terceiro período: 1979 a 1982	118
4.2.4 Quarto período: 1983 a 1987	122
4.2.5 Quinto período: 1988 a 1996	125
4.3 O Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH, 1975)	128
4.4 Desdobramentos e avaliações do PDIES-RMBH	147
4.5 A experiência do PLAMBEL em perspectiva histórica	154
5 PLANEJAMENTO METROPOLITANO EM BASES DEMOCRÁTICAS: A EXPERIÊNCIA DO PDDI-RMBH	161
5.1 O novo contexto político-institucional da RMBH	162
5.2 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH, 2011)	171
5.2.1 Objetivos e diretrizes	171
5.2.2 Percorso metodológico	174
5.2.3 Processo participativo	179
5.3 Proposta de Reestruturação Territorial do PDDI-RMBH	182
5.4 Avanços e desafios à retomada do planejamento metropolitano	203
6 CONCLUSÃO	214
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	219
ANEXOS	226

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objetivos da pesquisa

A presente pesquisa investiga dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte a partir do estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH, buscando compreendê-las à luz das transformações socioespaciais e econômicas da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). O primeiro momento refere-se à elaboração e implantação do *Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH* (PDIES-RMBH), de 1975, pelo PLAMBEL, autarquia estadual responsável pelo planejamento da RMBH durante o regime militar. Já o segundo momento diz respeito à retomada do planejamento da RMBH na década de 2000 a partir da constituição do novo arranjo institucional de gestão metropolitana e do processo de elaboração do *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH* (PDDI-RMBH), concluído em 2011 sob coordenação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

A RMBH foi estabelecida em 1973 pela Lei Complementar Federal nº 14. Em 1974, foi criada, sob a forma de uma autarquia estadual, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), a partir de um grupo técnico da Fundação João Pinheiro (FJP), que desde 1971 vinha elaborando o Plano Metropolitano de Belo Horizonte, também denominado de PLAMBEL. O período de maior atuação e dinamismo da entidade deu-se entre 1975 e 1980, principalmente no planejamento do sistema viário e de transportes, na regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano, e na elaboração de amplos diagnósticos e estudos sobre a RMBH. A partir de meados da década de 1980, o órgão sofreu significativo enfraquecimento, notadamente em função da crise econômica e fiscal do Estado e do processo de redemocratização política, tendo sido oficialmente extinto em 1996 (GOUVÊA, 2005).

O PDIES-RMBH, aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMBH em 1975, incorporou grande parte dos estudos e planos setoriais que haviam sido elaborados pela equipe do PLAMBEL entre 1971 e 1974. Nos anos seguintes à sua aprovação, o Plano serviu como documento referencial para orientar as ações de planejamento metropolitano na RMBH. O PDIES foi também o único plano compreensivo para toda a região metropolitana concluído pelo PLAMBEL ao longo de sua existência, ainda que muitos dos seus objetivos, princípios e diretrizes tenham sido revistos e mesmo abandonados na década de 1980, e que se tenha ensaiado, em momentos distintos, a sua revisão e a elaboração de um novo Plano Metropolitano.

Em substituição ao vácuo deixado pela extinção do PLAMBEL na década de 1990, um novo modelo de gestão metropolitana da RMBH vem sendo progressivamente implantado desde 2003, com a participação do Governo do Estado, prefeituras, poder legislativo estadual e sociedade civil. O novo arranjo institucional metropolitano instituído caracteriza-se pela garantia de maior representatividade aos municípios e à sociedade civil no Conselho Deliberativo e na Assembléia Metropolitana, ainda que o governo estadual tenha mantido sua centralidade sobre o processo decisório nestas instâncias. Encontram-se também já instituídos o Fundo Metropolitano e a Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Agência RMBH), braço executivo do Conselho e entidade estadual responsável pela regulação urbana e pelo planejamento integrado da RMBH.

Neste novo momento, o PDDI-RMBH foi contratado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) à UFMG em agosto de 2009, tendo sido entregue oficialmente ao Governo do Estado em maio de 2011, aprovado pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH em 11 de julho, e referendado pela Assembléia Metropolitana da RMBH em 12 de agosto do mesmo ano. Este novo Plano Metropolitano foi elaborado por extensa equipe técnica e acadêmica, e contou, através de um processo participativo próprio, com a colaboração de entes públicos e privados e da sociedade civil organizada.

A partir do exposto, a pesquisa procurou revelar as principais continuidades e rupturas entre o novo modelo de planejamento da RMBH e a experiência do PLAMBEL. Foram comparadas as propostas de desenvolvimento e de organização territorial dos dois planos com as configurações socioespaciais e a estrutura

econômica da RMBH nos dois momentos distintos, assim como investigadas as eventuais relações entre os programas e projetos implantados e as transformações na organização metropolitana. O estudo visou também identificar os paradigmas de planejamento subjacentes à concepção metodológica dos dois planos, através da análise contextualizada da abordagem integrada e tecnocrática do PDIES e do enfoque participativo e transdisciplinar do PDDI.

1.2 Enfoque teórico-metodológico

Csaba Deák (2004: 13) entende que o planejamento urbano refere-se ao [...] “conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado [...] têm [...] que ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação”. Ainda segundo o autor, o planejamento urbano refere-se à formulação – explícita ou não – da intervenção do Estado no sentido de organizar e estruturar as aglomerações urbanas, e se dá principalmente pelo provimento de infraestruturas espaciais e pela regulação do uso e da ocupação do solo.

Segundo Flávio Villaça (2004), o conceito dominante de planejamento urbano no Brasil é o de atuação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano, tanto por meio do discurso quanto da prática. Para fins da pesquisa, considerou-se planejamento metropolitano a atuação do Estado sobre a organização e estruturação do espaço metropolitano de Belo Horizonte, seja no plano do discurso (por meio da elaboração de planos, programas e projetos) ou no da prática (pela implementação das diretrizes e ações contidas nos planos).

Como não existem limites rigorosos entre planejamento municipal, metropolitano, regional e políticas públicas setoriais no espaço urbano, e como a escala metropolitana vem sendo crescentemente atravessada e superposta a outras escalas territoriais de planejamento e gestão – em grande medida determinados

pela regulação ambiental – (COSTA, 2009), impôs-se a necessidade de considerar também a superposição entre estas formas distintas de atuação interestelar do Estado e da sociedade sobre o território metropolitano.

Diante da intensa pluralidade teórica, conceitual e metodológica que marca os estudos acerca da gestão e do planejamento de territórios metropolitanos (KLINK, 2010), se fez necessário recorrer a uma abordagem interdisciplinar que fosse capaz de estabelecer um diálogo entre o campo da teoria do planejamento, as discussões acerca da gestão metropolitana e o corpo teórico de natureza crítica que trata das macrodeterminações socioeconômicas que condicionam o planejamento.

É empobrecedor seccionar arbitrariamente a realidade estudada e considerá-la apenas com base em uma dessas abordagens, na medida em que na prática concreta o processo de planejamento se dá sempre imbricado ao arcabouço jurídico-institucional de gestão que lhe dá suporte e aos limites político-administrativos existentes que delimitam o território real. Ele está também condicionado pela dinâmica e estrutura socioeconômica nacional e internacional que, em última instância, determinam as condições objetivas da efetivação do planejamento, assim como da organização espacial requerida.

A pesquisa procurou caracterizar a experiência do PLAMBEL e do novo modelo metropolitano de Belo Horizonte a partir do mapeamento das correntes e paradigmas emergentes de planejamento, que são tanto fruto de transformações sociais mais amplas quanto também de inovações teóricas que estimulam e inspiram a renovação das práticas concretas. Entende-se que a prática de planejamento urbano situa-se sempre na interseção entre determinações mais gerais, advindas das estruturas econômicas e sócio-políticas de nível global e nacional, e os fatores de natureza mais local que influenciam a trajetória de cada contexto de planejamento em particular, e que lhe imprimem suas particularidades, assim como abrem as possibilidades diante dos constrangimentos impostos (SECCHI, 2006).

A partir destas constatações, o enfoque teórico e conceitual que perpassou a pesquisa buscou compreender a prática do planejamento metropolitano em Belo Horizonte levando-se em consideração as determinações socioeconômicas estruturais, os contextos e conjunturas sócio-políticos inscritos no processo histórico

concreto, assim como as principais abordagens e paradigmas teóricos de planejamento vigentes e influentes à época de cada experiência.

Para tanto, fez-se necessário recorrer, em paralelo às discussões da teoria do planejamento, ao repertório conceitual e crítico da economia política marxista, especialmente àqueles autores que refletiram sobre a natureza do planejamento urbano sob capitalismo. A pesquisa voltou-se então a compreender como o planejamento metropolitano da RMBH tem se vinculado ao estágio de desenvolvimento do país, e como as transformações na base econômica e material da sociedade tem repercutido sobre as demandas por organização espacial, expressas nas propostas de ordenamento territorial analisadas.

A discussão teórico-conceitual realizada no **Capítulo I** foi acompanhada da análise de dados empíricos que permitiram investigar a trajetória do planejamento metropolitano em Belo Horizonte, fornecendo subsídios para dar respostas aos questionamentos e objetivos da pesquisa. Para o levantamento de dados empíricos, foram realizadas as seguintes atividades:

- Pesquisa documental da legislação federal e estadual referente ao ordenamento jurídico-institucional e político-administrativo metropolitano;
- Pesquisa documental dos principais estudos, diagnósticos, planos e projetos produzidos pelo PLAMBEL ao longo da sua existência, por meio de arquivos disponibilizados em meio impresso e meio digital¹;
- Pesquisa documental dos principais estudos, diagnósticos, planos e projetos produzidos no âmbito do processo de elaboração do PDDI-RMBH e do novo modelo de gestão metropolitana em implantação, por meio de arquivos disponibilizados em meio impresso e meio digital.

¹ Todo o acervo da Fundação João Pinheiro e do PLAMBEL encontra-se hoje digitalizado e disponível na Biblioteca Digital do Estado de Minas Gerais Raymundo Nonato de Casto, acessível através do portal digital <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br>. Uma consulta básica ao termo “plano metropolitano de belo horizonte” – uma denominação mais freqüente do que “PLAMBEL” nos títulos dos documentos, mas equivalente – resulta em 1.228 documentos encontrados, o que evidencia a vasta produção técnica do PLAMBEL disponível ao pesquisador interessado.

Fugia ao escopo desta pesquisa realizar uma análise crítica e circunstanciada de todos os documentos produzidos pelo corpo técnico do PLAMBEL ao longo de mais de duas décadas. Diante disso, realizou-se uma seleção daqueles documentos que foram considerados mais relevantes para os objetivos da pesquisa. Nessa seleção, buscou-se privilegiar documentos cuja temática apresentasse abrangência metropolitana, em detrimento de considerações mais locais ou municipais. Além disso, procurou-se selecionar documentos que expressassem propostas concretas – planos, políticas, programas, ações etc. – ao invés de estudos e diagnósticos detalhados. Por fim, foi dada preferência aos documentos que guardassem relação direta com o PDIES-RMBH.

Foram analisados também documentos oficiais que contivessem informações e reflexões sobre a própria atuação do PLAMBEL, o que pôde ser encontrado em relatórios de avaliação das ações e das atividades do órgão, memoriais, comunicações internas, programas de obras, dentre outros. Esses documentos preencheram uma lacuna bibliográfica significativa, na medida em que não foram encontrados, na literatura acadêmica pertinente, textos que apresentassem um panorama contemplando a trajetória histórica da entidade.

O atual momento de retomada da gestão e do planejamento metropolitanos na RMBH foi investigado principalmente a partir do processo de elaboração do PDDI-RMBH. Foram analisados os trabalhos técnicos produzidos no âmbito do PDDI, com destaque para o *Produto 6 – Relatório Final – Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários* (UFMG, 2011), que constitui o documento consolidado das propostas do Plano Metropolitano.

O processo de elaboração do PDDI-RMBH foi também analisado a partir da experiência do autor como membro da equipe técnica do Plano², a partir da qual foi possível ter uma visão abrangente de todo o processo de elaboração do Plano, tal

² Durante o ano de 2010, o autor trabalhou diretamente na elaboração de estudos, pesquisas e análises referentes às dimensões metodológica, econômica e territorial do PDDI-RMBH; participou da organização do processo participativo e esteve presente em diversas oficinas públicas; atuou junto à Coordenação-Geral na definição da metodologia de trabalho e na avaliação, revisão e finalização de documentos de caráter técnico; acompanhou e supervisionou os trabalhos de geoprocessamento e cartografia do Plano; organizou e orientou reuniões entre a Coordenação, as equipes técnicas e os diversos entes públicos; realizou trabalho de campo referente às centralidades da RMBH; e coordenou a proposta de reestruturação territorial metropolitana junto à Coordenação Territorial.

como da atuação dos principais grupos envolvidos; dos impasses e dificuldades que precisaram ser enfrentados; das opções metodológicas e políticas da Coordenação-Geral; das relações entre a equipe técnica, os entes públicos e a sociedade civil no processo participativo; do diálogo entre diferentes áreas do conhecimento.

Todo esse material foi analisado criticamente com o intuito de balizar empiricamente as reflexões teóricas e conclusões da pesquisa. A análise empírica foi realizada levando-se em consideração o contexto histórico em que cada documento foi elaborado. Considera-se que os procedimentos metodológicos adotados para o levantamento de dados e informações empíricas foram adequados às análises realizadas e aos objetivos da pesquisa. Uma vez sistematizados e analisados a partir do marco teórico e conceitual adotado, permitiram uma leitura mais profunda e crítica da realidade pesquisada a partir de dados concretos e relatos vivenciais acerca do planejamento metropolitano em Belo Horizonte.

1.3 Estrutura da dissertação

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, acrescidos da conclusão.

O **Capítulo I** aborda as transformações pelas quais o planejamento urbano e a gestão metropolitana tem passado nos últimos quarenta anos, no Brasil e no mundo, tanto nas suas concepções teóricas quanto na prática profissional. Apresenta-se também uma breve trajetória do planejamento urbano e da gestão metropolitana no Brasil, do período do planejamento integrado de cunho tecnocrático engendrado sob o regime militar, às perspectivas mais contemporâneas associadas à Reforma Urbana e à maior participação, assim como ao planejamento estratégico.

O **Capítulo II** trata do processo histórico de formação da RMBH. São analisados seis períodos distintos da história de Belo Horizonte, com ênfase nos processos de crescimento urbano, industrialização e metropolização. Analisam-se as decorrentes transformações na estrutura territorial metropolitana a partir da atuação do Estado,

do mercado e da sociedade, desde a inauguração da capital em 1897 até a década de 2010, abarcando os trinta e quatro municípios que conformam hoje a RMBH.

No **Capítulo III**, aborda-se a experiência do PLAMBEL. Apresenta-se inicialmente um panorama histórico dos principais períodos de atuação da entidade, com particular atenção às suas principais propostas e desdobramentos concretos. Em seguida, investiga-se o PDIES-RMBH, através da análise do seu conteúdo, da sua concepção metodológica e do seu processo de implementação. Por fim, empreende-se uma avaliação crítica da experiência do PLAMBEL, dos seus limites e da sua efetividade como entidade de planejamento atuante sob o regime militar.

O **Capítulo IV** trata do processo de retomada do planejamento metropolitano na RMBH a partir da investigação do novo arranjo institucional da RMBH e da experiência de elaboração do PDDI-RMBH. Após apresentação do novo modelo de gestão metropolitana, procede-se à análise da concepção metodológica e da proposta de reestruturação territorial do PDDI-RMBH. Por fim, avaliam-se os avanços e desafios à retomada do planejamento metropolitano em Belo Horizonte, a partir da comparação do novo momento com a experiência do PLAMBEL.

1.4 Justificativa da pesquisa

Após anos de relativo esquecimento, o tema da metrópole e da gestão metropolitana tem recentemente recebido maior interesse da academia, dos legisladores e dos formuladores de políticas públicas, tanto no Brasil quanto em outros países do mundo (GOUVÊA, 2005; KLINK, 2010; ROY, 2009). As motivações para a retomada do interesse acadêmico e político pela questão metropolitana são variadas: no nível mundial, o debate tem sido dominado pelo tema das cidades-regiões globais e o seu papel enquanto nós de articulação dos circuitos econômicos globalizados; no caso brasileiro, assiste-se, ainda que incipientemente, à crescente preocupação com a necessidade de estabelecimento de políticas públicas supramunicipais, em contraposição ao espírito localista e competitivo predominante.

Há uma extensa literatura que trata da retomada do papel da metrópole como lócus central do capitalismo contemporâneo a partir dos processos de globalização, financeirização do capital, reestruturação produtiva e difusão das novas tecnologias informacionais (ROY, 2009). As cidades globais/mundiais são usualmente conceituadas como os “centros de comando” da economia internacional, na medida em que abrigam as principais concentrações das sedes de grandes corporações e dos setores de serviços avançados, como o financeiro. Já os autores que tratam das chamadas cidades-região globais indicam a superação das escalas institucionalizadas das regiões metropolitanas tradicionais na direção de áreas mais extensas, de limites pouco precisos, e que detêm atributos privilegiados de competitividade internacional.

Segundo Christian Lefèvre (1998), desde o final dos anos 1980 tem havido um retorno da questão metropolitana à agenda política dos países ocidentais, assim como o surgimento de numerosos experimentos de constituição de governos metropolitanos baseados na ideia de governança e nos princípios de flexibilidade, parcerias e participação voluntária dos governos locais, em contraposição à abordagem *top down* e autoritária dos modelos anteriores. Na opinião de Klink (2010), estes novos modelos surgem como resposta à insuficiência das formas tradicionais de planejamento metropolitano diante de uma nova realidade socioeconômica e territorial, marcada pela emergência de novos atores públicos e privados e pela multiplicidade e variabilidade das escalas espaciais.

Edésio Fernandes (2005) considera que não é possível dissociar a discussão sobre as dinâmicas socioeconômicas, urbanísticas, políticas e culturais características dos processos de metropolização, e que constituem a “cidade real”, das discussões acerca da dimensão jurídico-institucional desse mesmo processo. Klink (2010) chama a atenção para a pluralidade epistemológica das novas abordagens acerca da questão metropolitana, que abarcam estudos de natureza jurídica, aplicações das teorias de custos transacionais à problemática metropolitana, abordagens históricas acerca da trajetória de dependência das instituições metropolitanas, e leituras vinculadas ao campo marxista-estruturalista. Para os autores desta última corrente, o debate sobre as engenharias institucionais por trás da busca pelo melhor modelo metropolitano acaba por desviar a atenção da natureza transescalar e sociopolítica das disputas entre os diversos agentes e territórios nas regiões metropolitanas.

No Brasil, o retorno do debate em torno da questão metropolitana está associada ao arrefecimento do movimento de municipalismo exacerbado e de descentralização político-administrativa expressos na Constituição de 1988. Essa retomada associa-se também às profundas transformações econômicas e territoriais experimentadas pelo mundo e pelo Brasil nas últimas décadas. Fany Davidovich (2004) fala de um “volta da metrópole” no Brasil, a partir da retomada de questões relacionadas à concentração urbana e à metropolização, agora envolvendo diferentes atores sociais e distintos modelos de gestão supralocal para uma realidade socioespacial nova e mais complexa. Segundo Klink (2010: 08):

Mas não é apenas no âmbito do campo mais operacional, alimentado pelos gestores públicos e profissionais envolvidos no planejamento urbano e regional, e na gestão das metrópoles, que o debate sobre as regiões metropolitanas é “reerguido das cinzas” após um silêncio de quase duas décadas. Também nas discussões mais conceituais da academia presenciamos a reemergência do tema metropolitano. Evidentemente, não é fácil detectar consensos, ou até pontos convergentes na literatura acadêmica sobre a gestão e organização das regiões metropolitanas. Entretanto, é inegável que no bojo das análises multidisciplinares sobre as interdependências entre a globalização, a reestruturação produtiva e territorial e a emergência de novas governanças, o tema da gestão metropolitana assuma paulatinamente uma posição mais destacada.

Avançar no conhecimento sobre a gestão e o planejamento metropolitanos se faz hoje urgente, diante das graves e intensas demandas sociais, econômicas e ambientais acumuladas nas grandes metrópoles brasileiras, marcadas por extremas desigualdades e pela exclusão socioespacial da maior parcela de seus habitantes. Fragmentadas em unidades autônomas de governos locais e desprovidas de mecanismos efetivos de articulação e integração supramunicipal na escala metropolitana, as regiões metropolitanas reclamam urgentemente para que sejam assumidas como escala de planejamento e gestão territorial.

Ao avaliar duas experiências de planejamento metropolitano em Belo Horizonte consideradas relevantes para o caso brasileiro, o estudo procurou enriquecer a ainda restrita literatura que trata do tema em nível nacional. Considera-se de grande relevância acadêmica o resgate da experiência do PLAMBEL (1971-1996), por ter sido um dos órgãos metropolitanos mais atuantes e influentes do primeiro momento

de planejamento das metrópoles brasileiras; assim como do novo modelo metropolitano da RMBH, por seu ineditismo em relação a outros estados brasileiros no que se refere tanto ao marco jurídico-institucional avançado quanto pelo processo de elaboração de um abrangente Plano Metropolitano de longo prazo para a RMBH, em parceria com o ensino público superior³.

Acredita-se assim que a pesquisa se justifique pela relevância e interesse crescente do tema da gestão e do planejamento metropolitanos no Brasil e no mundo, pelo resgate e avaliação crítica da experiência do PLAMBEL, e pela investigação dos entraves e das potencialidades do novo modelo metropolitano da RMBH, ainda em processo de implantação. A abordagem histórica adotada também vem a contribuir para a literatura acadêmica sobre o tema, ao investigar as implicações contemporâneas e o legado das experiências de planejamento do regime militar. Aprender com a rica experiência passada do PLAMBEL é fundamental para que o novo planejamento metropolitano da RMBH avance criticamente e possa se consolidar efetivamente enquanto processo duradouro e democrático.

³ Apesar da sua reconhecida importância e longevidade, o PLAMBEL foi objeto de pouquíssimos estudos e pesquisas aprofundados. Podem-se encontrar referências esparsas e fragmentadas ao PLAMBEL em textos que abordam o tema da gestão metropolitana, mas são poucos os trabalhos que o tiveram especificamente como objeto de estudo. Já o novo modelo de gestão e planejamento da RMBH e o PDDI-RMBH receberam ainda pequena atenção das pesquisas acadêmicas, em virtude da sua atualidade e dos seus ainda incipientes desdobramentos.

2 PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO METROPOLITANA NA CONTEMPORANEIDADE

Este Capítulo busca estabelecer um marco teórico e conceitual de referência para a análise das duas experiências planejamento metropolitano em Belo Horizonte. Procurou-se construir um roteiro exploratório com o intuito de investigar as principais transformações do planejamento urbano e da gestão metropolitana nas últimas décadas, dando particular atenção aos processos sociais, econômicos e políticos subjacentes às diversas trajetórias e configurações assumidas pelo planejamento urbano e metropolitano no Brasil e no mundo.

A primeira sessão aborda as transformações teóricas e práticas pelas quais o planejamento urbano tem passado nos últimos quarenta anos, a partir da crise da concepção tecnocrática e da emergência das correntes centradas na luta pela democratização da gestão urbana e daquelas associadas às perspectivas neoliberais. Apresentam-se também as concepções teóricas do pensamento marxista sobre o planejamento urbano. A segunda sessão apresenta uma breve trajetória do planejamento urbano no Brasil, do período do planejamento integrado e tecnocrático engendrado sob o regime militar às perspectivas contemporâneas associadas à Reforma Urbana e às demandas por maior participação, assim como à difusão do planejamento estratégico neoliberal.

A terceira sessão trata dos debates teóricos e das concepções em torno da gestão metropolitana e dos governos metropolitanos no mundo ao longo das últimas décadas. Em seguida, a quarta sessão analisa a emergência da questão metropolitana no Brasil e as transformações das concepções e das formas pelas quais o Estado e a sociedade têm buscado equacioná-la e enfrentá-la desde a década de 1960 até o período contemporâneo, assim como as suas múltiplas relações com o planejamento urbano em cada período.

2.1 Transformações contemporâneas do planejamento urbano

Das suas origens urbanísticas até o seu amadurecimento enquanto prática sistemática e permanente de intervenção e regulação institucionalizada do Estado sobre o ordenamento territorial das cidades, o planejamento urbano consistia numa atividade eminentemente técnica e científica, a ser exercida por profissionais especializados e politicamente neutros que deveriam se guiar pelo ideal do “interesse comum”. A experiência de planejamento urbano tradicional, em suas diversas modalidades, foi pautada pela ideologia da tecnocracia, fundada na crença de que o saber competente técnico-científico deveria embasar a atuação do Estado no sentido de reformar a sociedade (FRIEDMANN, 1987).

Esta perspectiva tecnocrática pressupunha que, enquanto os planejadores eram os sujeitos técnicos por excelência da ação racional de planejar, a sociedade era apenas objeto passivo deste mesmo planejamento, não lhe cabendo espaço para qualquer participação. O ideal da tecnocracia foi fortemente influenciada pela filosofia positivista, cuja pretensão era transpor das ciências naturais para as sociais um arcabouço metodológico marcado pela descoberta de leis de caráter universal a partir do conhecimento objetivo e empírico da realidade, de preferência traduzido em relações matemáticas. A separação entre fatos e valores constituiu assim um dos pilares positivistas sobre o qual se assentou a ideologia da neutralidade política do planejamento urbano (ALLMENDINGER, 2009).

Segundo Taylor (2009), nos vinte anos que se seguiram ao fim da II Guerra Mundial, a prática de planejamento urbano nos países capitalistas ocidentais ainda era entendida enquanto um exercício em urbanismo e em desenho urbano. O planejamento era sinônimo de “arquitetura em sentido amplo”, e planejar significava produzir plantas e mapas em larga escala que dessem conta de representar as mudanças desejadas e o estado final que se almejava para o futuro das cidades. Assim como a arquitetura, o planejamento era visto como “arte aplicada”, ainda que considerações funcionais pudessem ser consideradas.

O surgimento das abordagens sistêmica e racional-processual ao final da década de 1960 significou uma ruptura com essa tradição. A visão morfológica/físico-territorial das cidades foi substituída por uma visão sistêmica, em que os elementos e atividades urbanas inter-relacionadas se encontrariam em um permanente estado de fluxo. Em oposição à perspectiva estética e urbanística tradicional praticada pelos arquitetos, os teóricos do planejamento sistêmico e racional-processual propugnavam a necessidade de uma abordagem racional, científica e multidimensional da realidade urbana

Após a II Guerra Mundial, havia a necessidade de se reconstruir uma Europa destruída por anos de conflito, e o papel principal do planejamento territorial era informar aonde deveriam ser implantados indústrias, equipamentos coletivos, habitações, etc., a partir de uma lógica racionalista e matemática. Coube ao planejamento compreensivo-racionalista fornecer as bases teóricas para este momento. De acordo com Taylor (2009), a própria teoria do planejamento do pós-guerra, seja em sua vertente físico-territorial ou sistêmico/racional-processualista, assumia que os princípios básicos do planejamento eram auto-evidentes e não sujeitos à discórdia. Claramente, tal visão relacionava-se ao pacto social-democrata do Estado keynesiano de bem-estar social, e a uma crescente confiança de que todos os problemas humanos, inclusive os urbanos, poderiam ser superados a partir da adoção de métodos científicos de planejamento. Acreditava-se, inclusive, que o planejamento iria finalmente substituir a política pela ciência.

Em resposta às profundas transformações do mundo contemporâneo, e como reflexo dos avanços teóricos e práticos do próprio campo, o planejamento urbano tem vivido nas quatro últimas décadas mudanças que interrogam e põem em xeque os seus próprios fundamentos constitutivos, mas que ao mesmo tempo abrem espaço para uma reinvenção radical das suas possibilidades. Até meados das décadas de 1970 parecia haver um virtual consenso tanto sobre a necessidade quanto sobre o que se entendia pela atividade de planejamento urbano no mundo capitalista: a expressão mais extremada desse consenso era a crença de que os teóricos haviam elaborado definitivamente uma “teoria unificada do planejamento”, sob a égide do planejamento sistêmico e racional-processual.

Entretanto, desde então esse entendimento monolítico vem se erodindo, e as teorias⁴ e práticas de planejamento se diversificando em uma pluralidade de experiências díspares, não mais agregadas em torno de um paradigma dominante. Ao contrário, o planejamento urbano tem se fragmentado em uma miríade de correntes, estilos e paradigmas distintos, cada qual relacionado a ideologias políticas, correntes filosóficas e realidades socioeconômicas e territoriais próprias.

Segundo Philip Allmendinger (2009), estas transformações têm como causa tanto o reconhecimento do fracasso das abordagens tecnocráticas tradicionais, quanto as mudanças profundas pelas quais tem passado o pensamento ocidental desde o último quarto do século XX. O autor argumenta que o planejamento tem respondido à emergência de uma perspectiva pós-positivista, aberta à adoção de critérios normativos, à indeterminação, incomensurabilidade, variabilidade, diversidade, complexidade e intencionalidade. Todavia, o autor ressalta que não houve um rompimento definitivo da teoria do planejamento com as suas raízes positivistas tradicionais. O quadro que se teria hoje seria um desordenado, multifacetado e eclético panorama de ideias e teorias sobre planejamento urbano.

Nigel Taylor (2009) identifica duas inflexões paradigmáticas no decurso da teoria do planejamento desde o pós-guerra: a primeira, ocorrida na década de 1960, teria se dado com a emergência das críticas ao planejamento físico-territorial, assentado sobre o urbanismo, e a consequente emergência do planejamento sistêmico e racional-processual. A segunda inflexão teria se dado ao longo das décadas de 1970 e 1980, decorrente de uma mudança na visão que se tinha sobre o papel do planejador: o profissional deixava de ser visto como um especialista técnico e neutro a serviço das burocracias estatais, e passava-se a cobrar do mesmo uma atuação mais participativa e atuante na esfera política.

⁴ A teoria do planejamento é uma área de estudo ampla e recente, baseada em uma grande diversidade de disciplinas e campos do conhecimento, e despossuída ainda de um cânone acadêmico estabelecido. Para Scott Campbell e Susan Fainstein (1996), a teoria do planejamento deveria se concentrar em compreender qual o papel do planejamento no desenvolvimento urbano e regional, levando-se em consideração os constrangimentos de uma economia capitalista e de um sistema democrático. A sua ênfase estaria então não na elaboração de um modelo ideal e normativo de planejamento, como se tentou nas décadas de 1960 e 1970, mas na busca por uma compreensão da prática concreta do planejamento urbano e regional inserida em um dado contexto político e econômico. Segundo Nigel Taylor (2009), o que distingue a teoria do planejamento dos outros conhecimentos técnico-científicos que informam a prática do planejador é o seu objetivo de fornecer uma compreensão abrangente da natureza do planejamento urbano.

O planejamento compreensivo e tecnocrático— seja em sua vertente físico-territorial, sistêmica ou racional-processual —, que vigorou incontestemente até meados da década de 1970 no mundo capitalista ocidental, tem sido alvo de críticas profundas. Como resposta ao acirramento do processo de globalização e ao desmonte do Estado interventor, o planejamento estratégico neoliberal tem ganhado força a partir da flexibilização da regulação urbana, do enfraquecimento do planejamento estatal de longo-prazo, e da sua substituição por modelos empresarialistas de gestão urbana, focados no crescimento a curto-prazo através de incentivos à iniciativa privada. Já o planejamento democrático — em suas inúmeras variantes: planejamento advocatício, participativo, comunicativo, colaborativo, autonomista etc. — tem se situado em contraposição às modalidades tecnocráticas e conservadoras, reclamando por um aprofundamento da democracia direta e do envolvimento da sociedade nos processos de tomada de decisões sobre a cidade (SOUZA, 2006).

Assim, o planejador encontra-se hoje diante de demandas sociais por maior participação democrática, em contraposição à postura tecnocrática que, segundo seus críticos, vale-se de uma linguagem técnico-científica para encobrir os verdadeiros interesses por trás de um suposto “interesse público”. A crítica pós-moderna à ideia de interesse público argumenta que se trata de uma noção ideológica que encobre uma série de demandas de grupos identitários, minoritários e mais fracos, numa sociedade cada vez mais diferenciada e desigual. Em contraposição à concepção tradicional e tecnocrática de planejamento urbano, diversos pesquisadores envolvidos com o campo da teoria do planejamento têm, desde a década de 1950, manifestado uma série de objeções à crença de que as decisões dos planejadores seriam efetivamente neutras e desprovidas de juízos de valor sobre qual seria o melhor ambiente urbano a ser buscado.

Nigel Taylor (2009) argumenta que as abordagens tradicionais de planejamento, ainda que substantivamente distintas entre si, assentavam-se todas sobre um mesmo pressuposto: a visão de que o planejador urbano possuía uma qualificação e uma *expertise* não acessível ao cidadão comum, e isso o qualificava a planejar em nome do “interesse público”. Todavia, ainda na década de 1960, começou-se a reconhecer que os julgamentos feitos pelos planejadores, a princípio baseados em critérios técnicos, eram também julgamentos de valor sobre a natureza dos ambientes urbanos desejáveis de se criar ou conservar. Assim, a definição do que

seria o “estado ótimo” para uma cidade não poderia ser fruto de critérios fundados na maximização técnica, e sim de um debate político e moral permeado por valores e interesses de todos os agentes envolvidos.

Evidentemente, essas respostas intelectuais à questão nutriram-se também de uma onda de descontentamento que emergiu nas metrópoles européias e norte-americanas, na década de 1960, como reação aos grandes projetos de renovação *tabula rasa* de áreas centrais, associados à abertura de vias expressas que dilaceraram o tecido urbano, e à construção de imensos conjuntos habitacionais verticalizados e homogêneos em áreas periféricas. Essas intervenções associavam-se ao ideário da arquitetura e urbanismo modernistas, cuja “compreensividade utópica” rejeitava as formas urbanas tradicionais e indicava o caminho para a sua completa substituição por uma ordem urbana racional superior.

Partindo do reconhecimento de que o planejamento não é uma atividade isenta de juízos de valor, John Friedmann (2008) chama a atenção para os avanços recentes na teoria política democrática, que reclamam por um aprofundamento da democracia deliberativa em oposição à democracia formal representativa⁵. O autor já havia defendido na década de 1970 um estilo de planejamento baseado na perspectiva do “aprendizado social”, no qual o conhecimento especializado dos planejadores deveria se mesclar ao conhecimento experimental dos cidadãos comuns num processo de aprendizado mútuo, abrindo espaço para formas de planejamento mais participativas e horizontais junto às comunidades locais.

Friedmann (1987) denominou de “planejamento radical” toda uma tradição de ativismo social associada à esquerda, e que encontra expressão principalmente nas inúmeras associações da sociedade civil que se posicionam além e mesmo contra o

⁵ Friedmann (2008) cita o pioneirismo de Paul Davidoff, que inaugurou a perspectiva do planejamento advocatício; os esforços de Susan Fainstein na defesa da cidade justa; as contribuições de Judith Innes e David Booher para os processos de negociação e mediação de conflitos em planejamento; as pesquisas de Archon Fung sobre democracia urbana e participação empoderada; e as reflexões de John Forester e Patsy Healey sobre o planejamento como processo deliberativo e colaborativo, cujas bases filosóficas repousam na obra do filósofo alemão Jürgen Habermas acerca da razão comunicativa. O autor constata também o crescente compromisso de escolas e organizações profissionais de planejamento urbano com valores progressistas, tais como a defesa das minorias e dos mais pobres, a democratização do processo de planejamento, a sustentabilidade ambiental, a inclusão social e o direito à moradia, etc.

Estado e as corporações. Segundo o autor (2008), desde a década de 1990 tem havido um movimento de emergência da sociedade civil organizada e de culminância de experimentações de planejamento participativo em todo mundo.

Há também uma crescente constatação dos limites da democracia representativa, ou seja, da democracia formal burguesa, tal qual conhecida e difundida no ocidente. Marcelo Lopes de Souza (2006) faz a defesa da democracia direta e deliberativa, em oposição aos canais indiretos e deformados da democracia representativa. Enquanto na democracia representativa moderna impera o princípio da representação, a democracia direta assenta-se sobre a delegação, que não significa efetiva alienação do poder de decisão a outrem, e sim que o delegado escolhido tem um mandato imperativo e executivo como porta-voz das decisões daqueles que ele representa, estando a eles diretamente subordinado.

Após aprofundar a crítica da democracia representativa tradicional, Souza (2006) levanta dois argumentos em favor da participação popular direta e voluntária nos processos decisórios: primeiro, a participação direta pode contribuir para redução de distorções nas políticas públicas (corrupção, desperdício, erros de avaliação etc.); segundo, cidadãos que participam do processo decisório se sentem mais responsáveis e envolvidos com os seus resultados. Mas, para além desses argumentos mais tradicionais, o autor defende que a participação é um direito inalienável, e que abrir mão desse direito corresponderia a aceitar uma posição de tutela. Este reconhecimento da dimensão política do planejamento fortalece a ideia de que, num sistema que se pretenda efetivamente democrático, a sociedade deva poder opinar e participar da tomada de decisões do planejamento.

Claramente, o pano de fundo por trás de todas estas transformações contemporâneas tem sido o debate em torno da crise do planejamento enquanto desdobramento do projeto da modernidade, entendida como projeto emancipatório da humanidade através do progresso, da razão e da ciência, e da emergência de diversas alternativas e novas abordagens associadas àquilo que se convencionou chamar de pós-modernidade. Friedmann (2008) argumenta que as principais mudanças e adaptações da teoria do planejamento ao contexto turbulento de transformações do último século, e à crise do planejamento tradicional e tecnocrático de herança positivista, referem-se à emergência de práticas sociais de diálogo,

aprendizado social, aprendizado mútuo, participação social, colaboração, mediação, mobilização social, empoderamento social e político.

Estas mudanças e questionamentos pelos quais tem passado o planejamento urbano estão também associados às profundas transformações do capitalismo contemporâneo. Parece não haver dúvida quanto ao reconhecimento de que desde a década de 1970 o sistema capitalista mundial vive um processo intenso de crise e reestruturação. Segundo Soja (2000), essas transformações devem-se, em larga escala, tanto à crescente globalização do capital – cada vez mais em sua forma financeira –, do trabalho e da cultura possibilitada pelas novas redes transnacionais e informacionais, quanto à reestruturação produtiva baseada em um regime de acumulação flexível pós-fordista e no avanço acelerado de inovações tecnológicas na microeletrônica, computação, e telecomunicações. Paralelamente, assistiu-se à emergência e à consolidação hegemônica da ideologia neoliberal, cujo resultado concreto tem sido o enfraquecimento e desmonte dos Estados keynesianos de bem-estar social e das diversas formas de regulação e intervenção pública sobre o capital, em favorecimento de uma atuação irrestrita dos mercados.

Segundo Harvey (2007), o neoliberalismo é, a princípio, uma teoria de política econômica que propõe que o bem-estar coletivo é alcançado a partir da liberação das liberdades empreendedoras e criativas individuais dentro de um arcabouço institucional de “Estado Mínimo” que assegure a propriedade privada plena, a abertura dos mercados e o livre comércio entre os países. Ele situa-se em direta oposição às teorias econômicas que postulavam a necessidade de maior intervenção estatal, como as formulações keynesianas, que ganharam proeminência a partir da década de 1930 em resposta à Depressão, e mais veementemente ainda contra as teorias de planejamento centralizado dos Estados socialistas.

Desde a década de 1970 tem havido uma profunda virada nos países capitalistas, desenvolvidos ou não, para o neoliberalismo enquanto uma prática de política econômica e também como uma forma de pensamento ideológico hegemônico, daí a desregulamentação, a privatização e a retirada do Estado do domínio da provisão social terem se difundido generalizadamente pelo mundo. Na interpretação de Harvey (2007), o neoliberalismo emergiu fortalecido desde então como um projeto político conservador para restabelecer as condições para a acumulação do capital e

para restaurar o poder das elites econômicas, ameaçadas pelos avanços da classe trabalhadora e das políticas do Estado keynesiano de bem-estar social durante a chamada “era de ouro” do capitalismo, que do pós-guerra ao início da década de 1970 logrou produzir intenso crescimento econômico, o aumento do salário real dos trabalhadores acoplado aos ganhos de produtividade, a elevação das taxas de lucro, a manutenção do pleno emprego e alguma redistribuição de renda.

Do ponto de vista do planejamento urbano, a ascensão do neoliberalismo nas décadas de 1980 e 1990 substituiu o planejamento compreensivo tradicional associado aos esforços intervencionistas do Estado keynesiano de bem-estar social (BRENNER; THEODORE, 2008). Segundo Souza (2006), advogou-se assim a flexibilização da regulação urbanística normativa e o enfraquecimento do planejamento de longo-prazo ditado por investimentos públicos, e a sua substituição por perspectivas mercadófilas, tais quais o *trend planning* (em que o Estado deve seguir as tendências de mercado), o *leverage planning* (em que cabe ao Estado criar as condições para a acumulação de capital) e o *private-management planning* (no qual adota-se métodos da administração privada pela gestão pública). Dentre essas correntes, destaca-se o planejamento estratégico, cujas origens remontam às técnicas de planejamento militar desenvolvidas em Harvard, e que foi posteriormente difundido a partir da experiência-modelo de Barcelona.

Segundo Ermínia Maricato (2000), a trajetória recente do planejamento urbano nos países capitalistas centrais é marcada por dois períodos distintos: o primeiro, que vai do pós-guerra até meados da década de 1970, em que predominou o planejamento urbano modernista e racionalista fundado no Estado interventor e garantidor de políticas de bem-estar social; e o segundo período, de “colapso do planejamento urbano estatal”, coincide com o questionamento neoliberal da intervenção do Estado e dos seus compromissos sociais, assim como com o aprofundamento da globalização, que atua no sentido de erodir as bases territoriais do Estado.

Enquanto o planejamento compreensivo baseava-se em diagnósticos abrangentes e planos de desenvolvimento de longo prazo, o planejamento estratégico vale-se de estratégias de atuação finalísticas de curto prazo, numa perspectiva estritamente instrumental sobre áreas fragmentadas do espaço urbano. A justificativa para o planejamento estratégico varia sempre em torno do tema de que se estaria vivendo

hoje uma crise aguda, na qual as cidades precisariam se reinventar para se inserirem competitivamente no mundo globalizado (BORJA; CASTELLS, 1996) a partir da criação e reforço de diferenciais, tais como qualidade de vida, atrativos históricos e culturais, meio-ambiente preservado, etc.

Harvey (1996) identifica a passagem do gerenciamento ao empresariamento da gestão urbana, a partir da adoção da lógica empresarial e de várias receitas de estratégias para promoção das cidades diante de uma crescente “guerra de lugares” na escala global. Sánchez (1999) discorre sobre as transformações vividas pelas políticas urbanas no final do século XX, com foco nas ações que passam a valorizar a promoção das cidades, através dos instrumentos de *city-marketing*, de planos estratégicos, do urbanismo-espetáculo, do fortalecimento das lideranças locais. As principais críticas que se fazem ao planejamento estratégico neoliberal dizem respeito à participação social muito restrita, ao pensamento de curto prazo e à crescente fragmentação da ação do Estado sobre o território. A participação no planejamento estratégico centra-se na identificação dos atores-chave mais relevantes, na busca pela construção de falsos consensos e legitimações autoritárias, excluindo várias parcelas da população dos processos decisórios, conforme analisado por Souza (2006) e Vainer (2000).

Assim, o cenário atual do planejamento urbano, tanto do ponto de vista teórico quanto das experiências concretas, encontra-se tensionado entre as perspectivas tecnocráticas tradicionais, arraigadas nas burocracias estatais, as lutas da sociedade civil e dos movimentos sociais em torno da democratização da gestão urbana, e a adesão dos governos locais aos modelos neoliberais voltados à promoção da iniciativa privada a partir de ações fragmentadas.

Entretanto, é necessário ressaltar que o que se encontra por trás da problemática acima enunciada diz respeito também à compreensão crítica de qual é o papel do Estado em uma sociedade capitalista. Não se pode perder de vista que o planejamento urbano, enquanto uma das diversas funções estatais voltadas para a reprodução do *status quo*, tem como objetivo principal organizar o espaço conforme as necessidades da acumulação do capital. Partindo de uma leitura materialista da realidade social, Csaba Deák (2001) entende que a cada estágio de desenvolvimento econômico de uma determinada sociedade corresponderia uma

organização espacial a lhe dar suporte. Assim, se uma sociedade não é igualitária ou justa em termos socioeconômicos, não o seria também o seu planejamento urbano e a sua decorrente organização espacial.

A abordagem marxista do Estado parte da crítica à teoria política clássica democrática (CARNOY, 2008). Segundo essa concepção, baseada no ideário da liberdade individual, o Estado é um ente neutro por meio do qual o povo define as políticas públicas buscando sempre o “bem comum” e o “interesse coletivo”, daí sua natureza pluralista e democrática. Para os marxistas, a teoria política clássica serve como ideologia oficial das democracias representativas ocidentais burguesas, ocultando tanto as relações de dominação e exploração inerentes ao capitalismo⁶, quanto a natureza de classe do Estado.

Martin Carnoy (2008) faz uma sistematização das diversas concepções teóricas acerca do Estado a partir do enfoque marxista. Na concepção de Marx, Engels e Lênin, o Estado não representaria o “bem comum”, mas seria uma expressão política da estrutura de classes inerente às relações sociais de produção. Daí a ideia do Estado como o “comitê executivo da burguesia”, o braço repressivo da classe dominante sobre as classes subalternas, em síntese, um instrumento de dominação de classe sem autonomia e subordinado aos interesses do capital. Numa outra linha, Gramsci compreendeu o Estado como um aparato ideológico voltado para a criação de um consenso necessário para o desenvolvimento capitalista através da garantia de hegemonia da classe dominante, que consiste na aceitação da sociedade de classes pelas classes subalternas. Já Louis de Althusser entendia a função do Estado como “ideológico-repressiva”, sendo o Estado também o campo onde os grupos dominantes organizam as frações concorrentes da classe capitalista para garantir a manutenção da sua hegemonia.

⁶ Considera-se aqui a elaboração teórico-conceitual de Marx (1988), segundo o qual o capitalismo é um modo de produção historicamente determinado baseado na utilização do trabalho assalariado mediante a busca permanente pelo aperfeiçoamento das forças produtivas. Segundo Deák (2001), o modo de produção capitalista caracteriza-se pela generalização da forma-mercadoria por toda a sociedade (crescente produção de valores de uso enquanto valores de troca) e pela mercadorização da força de trabalho a partir da relação assalariada. Assim, para se tornar capitalista a reprodução social passa a ter como base a produção de mercadorias, e para tal introduz e generaliza o assalariamento, na medida em que seus membros não produzem mais para a própria subsistência, passando a consumir as mercadorias industriais.

Nicos Poulantzas e Pietro Ingrao criticaram o determinismo do estruturalismo althusseriano e propuseram compreender o Estado como uma arena do conflito de classes, ou seja, o Estado como o lugar de conflito organizado da luta de classes entre os movimentos sociais de massa e os grupos dominantes. Numa outra direção, Carl Offe argumentou que o Estado é “independente” de um controle sistemático pela classe capitalista, mas o insulamento da burocracia de Estado identificar-se-ia com os interesses da burguesia, já que a sua manutenção só seria garantida pela continuidade do processo de acumulação de capital. Norberto Bobbio também considerava o Estado como relativamente “independente” e como lugar de possíveis “vitórias” políticas e materiais da classe trabalhadora sobre a classe capitalista dominante (CARNOY, 2008).

A partir destas abordagens diversas, é possível compreender o Estado não como uma entidade autônoma, mas sim como uma instância racionalizante necessária tanto à continuidade da acumulação de capital quanto à manutenção da reprodução social sob o capitalismo. Caberia ao Estado a função de garantir a reprodução social através da mediação dos antagonismos sociais, mesmo que isso signifique contrariar os ditames da classe dominante em alguns momentos e garantir avanços para as classes subalternas, mas desde que mantidas as relações sociais de produção e de dominação inerentes ao capitalismo.

A entrada do marxismo nos estudos urbanos deu-se a partir do final da década de 1960, e ganhou força ao longo da década de 1970, com as obras de Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey, Doreen Massey, Jean Lojkine, Christian Topalov, Edmond Préteceille, Michael Harloe, dentre outros. Esses autores partiram de uma leitura crítica das teorias urbanas vigentes, e inicialmente centraram seus ataques às perspectivas culturalistas e ecologistas da Escola de Chicago que encobriam as contradições sociais por trás dos fenômenos urbanos. A “questão urbana” passava então a ser compreendida a partir das relações de produção, da dinâmica da luta de classes e das estruturas de poder capitalistas.

Na concepção neomarxista, caberia ao planejamento – entendido enquanto a intervenção e regulação do Estado sobre a organização espacial – criar as condições para a sobrevivência do capitalismo a longo prazo. Segundo Klosterman (1996), a suposta neutralidade científica do planejamento, em prol de um também

suposto “interesse público”, serviria apenas como racionalização ideológica voltada para legitimar a atuação do Estado, encobrendo o papel real do planejamento de gerenciar as contradições sociais no espaço urbano.

Na sua obra *A Questão Urbana*, Manuel Castells (1972/1983) defendeu, ainda sob forte influência do marxismo estruturalista althusseriano, que o planejamento urbano teria como objetivo prover os meios de consumo coletivo (habitação, equipamentos de saúde e de educação etc.) para a reprodução da força de trabalho, já que esses bens não poderiam ser providos pelo mercado. O conceito marxista das condições gerais de produção foi resgatado e reformulado por Jean Lojkine (1981) e Christian Topalov (1979) como crítica à tese de Manuel Castells, que desvinculava o planejamento da esfera da produção. Para estes autores, as condições gerais de produção incluiriam: garantia legal pelo Estado das relações de propriedade privada e livre circulação de mercadorias (incluindo terra e força de trabalho), provisão de infraestrutura básica (energia, transporte, comunicações) e serviços para o capital industrial e financeiro, assim como para a reprodução da força de trabalho.

Já para David Harvey (1976), o planejamento urbano teria como objetivo a produção, manutenção, gerenciamento e coordenação dos investimentos em capital fixo (sistema viário, redes de água e esgoto, redes elétricas etc.) no espaço urbano, utilizados pelo capital como meios de produção, e que tampouco poderiam ser produzidos individualmente pelo mercado. Harvey (1985) argumenta também que o sentido estrutural do planejamento urbano numa sociedade capitalista seria contribuir com o processo de reprodução social, estabilizando e contornando as contradições inerentes ao processo de acumulação de capital no espaço urbano.

Os autores neomarxistas também criticaram a teoria do planejamento tradicional, na medida em que a mesma buscava definir o que o planejamento deveria ser (ou seja, supostamente atender ao bem estar coletivo), desconsiderando o seu contexto e sua base socioeconômica. Dessa forma, a teoria do planejamento estaria contribuindo para despolitizar o planejamento, legitimando-o enquanto atividade do Estado. Os neomarxistas argumentaram então que a teoria do planejamento não deveria ser normativa, e sim um esforço de compreensão do planejamento urbano circunscrito em suas bases concretas (HALL, 2009).

Peter Hall (2009) critica a postura neomarxista, que exigiria que o planejador abandonasse a atividade do planejamento – inexoravelmente presa aos desígnios e interesses capitalistas –, encerrando-se num quietismo teórico e contemplativo. Klosterman (1985) também discorda desse posicionamento, defendendo que os planejadores deveriam lutar por reformas progressistas internas ao capitalismo, favorecendo a classe trabalhadora e outros grupos minoritários e oprimidos. Esta perspectiva reformista seria também preferível à crença irrestrita nos mecanismos de mercado. Da mesma forma, Souza (2006) argumenta que existe a possibilidade do planejamento contribuir para a redução das injustiças sociais, mesmo nos marcos de uma sociedade capitalista heterônoma e desigual. As experiências de planejamento radical e democrático, assentadas sobre a perspectiva da mobilização social (FRIEDMANN, 1987), são um exemplo concreto dos desdobramentos das críticas neomarxistas, mas que ultrapassam a postura imobilista.

Ainda assim, não se deve perder de vista que, no modo de produção capitalista, cabe ao planejamento urbano de Estado prover uma organização espacial compatível com as exigências de reprodução do modelo econômico em vigor: algumas vezes, esse modelo pode exigir planos e obras progressistas como necessidade de avanço do nível de reprodução social, o que não implica necessariamente numa ruptura com o *status quo* (DEÁK, 2001).

2.2 Breve panorama do planejamento urbano no Brasil

No Brasil, o planejamento compreensivo e integrado de base tecnocrática teve o seu auge sob o regime militar, durante o qual se intentou estruturar um aparato de planejamento urbano fortemente centralizado, inicialmente a partir da atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) entre 1964-1974, e posteriormente da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU) entre 1974-1979. Ao longo da década de 1980, as sucessivas crises econômicas e fiscais e o processo de redemocratização política, que culminaram com a promulgação da Constituição de 1988, puseram em xeque a manutenção do

Estado autoritário, e por decorrência questionaram também as instâncias de planejamento que haviam sido gestadas sob os militares.

A partir de então, passaram a ganhar proeminência formas alternativas de planejamento, associadas tanto aos ideais da Reforma Urbana e à crescente politização da sociedade civil, quanto à adoção dos modelos de planejamento estratégico e neoliberal voltados para o empresariamento da gestão urbana. A trajetória do planejamento urbano no Brasil pós-1988 apresenta um horizonte complexo, marcado por embates entre as perspectivas mais conservadoras, herdeiras do planejamento racionalista compreensivo ou associadas ao planejamento facilitador da atuação do mercado, e as perspectivas mais progressistas tributárias da tradição de lutas políticas dos movimentos sociais populares e da sociedade civil organizada por melhores e mais justas condições de vida nas cidades, desdobrando-se na luta pela Reforma Urbana.

Flávio Villaça (2004) apresenta uma periodização ampla da história do planejamento urbano no Brasil, abarcando três momentos distintos. Para o autor, o primeiro período vai de 1875 a 1930, e é marcado pela execução dos “planos de melhoramentos e embelezamento”, que tinham como intenção remodelar as áreas centrais e portuárias das grandes cidades brasileiras para atender aos interesses de consumo conspícuo das elites dominantes. As reformas de Pereira Passos no Rio de Janeiro para a abertura da Avenida Central (1903-1906) e o plano de Joseph Bouvard para o vale do Anhangabaú em São Paulo (1907-1912) são considerados os principais marcos do período.

O segundo período abarca um período mais longo, de 1930 a 1990, marcado pela figura do plano-diretor compreensivo e fundamentado na técnica e na ciência. Segundo Villaça, a partir de 1930 há uma progressiva substituição das obras de embelezamento pelas de infraestrutura, denotando a passagem “da cidade bela para a cidade eficiente”. O planejamento urbano voltava-se então ao provimento das condições gerais de produção para a indústria que começava a se implantar, com destaque para as obras nos setores de transporte e sistema viário. Esse é o momento também do surgimento da figura do plano-diretor enquanto um “plano geral” multidisciplinar e abrangente. Os planos que inauguram essa nova perspectiva são o *Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento* para o Rio

de Janeiro, do urbanista francês Alfred Agache, e o *Plano de Avenidas* para São Paulo, de Prestes Maia, ambos do início da década de 1930.

O auge dessa perspectiva do plano diretor compreensivo e tecnocrático deu-se entre meados da década de 1960 e o fim do “milagre econômico” em 1973 (DEÁK, 2004). Esse período teve início com a criação, em 1964, do SERFHAU e do Banco Nacional de Habitação (BNH), instituindo assim o primeiro arcabouço nacional do planejamento e da política urbana no Brasil, sob o regime militar que se instalava. Até então, a prática de urbanismo estava restrita às investidas de algumas municipalidades mais ricas e equipadas, preocupadas com os efeitos do intenso crescimento urbano experimentado, porém sem qualquer coordenação ou subordinação à diretrizes de uma política urbana de caráter nacional.

O SERFHAU foi criado para coordenar e apoiar a elaboração de planos diretores para os municípios brasileiros. Como gestor do Fundo de Financiamento do Planejamento (FIPLAN) e do Programa de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), o SERFHAU financiava a contratação de consultorias privadas para a elaboração dos planos, segundo as suas orientações metodológicas, e prestava assistência técnica aos municípios. Conquanto a intenção original fosse de que o BNH deveria se subordinar ao SERFHAU, houve uma inversão de papéis, já que os largos investimentos habitacionais do BHN acabaram por se dar totalmente desvinculados das diretrizes de planejamento urbano (ALMEIDA, 1983).

A principal característica do planejamento integrado vigente à época era a sua concepção dos problemas urbanos a partir da interdisciplinaridade, envolvendo diversos campos do conhecimento (economia, sociologia, geografia, urbanismo, etc.), baseando-se numa racionalidade técnico-científica e abarcando a aglomeração urbana em toda a sua extensão. O planejamento integrado e racionalista desenvolveu-se em contraposição aos planos diretores tradicionais e aos “planos de melhoramentos e embelezamento” do período anterior, e que se caracterizavam por relevarem mais a dimensão arquitetônico-urbanística do que os aspectos socioeconômicos e infraestruturais a partir de uma compreensão global, multisetorial e científica da realidade urbana (VILLAÇA, 2004).

Segundo Deák (2004), este período caracterizou-se por um crescente distanciamento entre as abrangentes propostas apresentadas pelos planos e as suas reais possibilidades de implementação pelas prefeituras, em parte devido ao fato de que eram na maior parte das vezes elaborados por consultorias contratadas, e não por equipes técnicas dos órgãos públicos locais. Analisando criticamente o período, Villaça (2004: 218) argumenta que [...] “o discurso do planejamento (note-se que não há planejamento efetivo) é sustentado pela supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação, ou seja, a ideologia da tecnocracia”. Csaba Deák, avaliando o período, comenta que:

A onda de planejamento local centralmente orquestrado com sua desova de planos de desenvolvimento integrado durou uma década, com pico na virada de 1960 para 1970. Mas em alguns anos começou a se generalizar um crescente sentimento de frustração quanto aos planos: vistosos em sua concepção, pouco deles era efetivamente “implantado” e o crivo entre “teoria” e “prática” de planejamento (urbano) tornava-se tão gritante já que não podia ser ignorado. Virou lugar comum os planos “ficarem na prateleira” e os meados dos anos de 1970 presenciaram a extinção dos planos integrados [...] (2004: 13-14).

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), elaborada em 1973 por um grupo do Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral, e incluída como um capítulo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)⁷, preconizava a contenção e o controle sobre as áreas mais urbanizadas e desenvolvidas do país, com o intuito de minorar as desigualdades regionais e garantir a integração do território nacional (SOUZA, 2004). Para tanto, propunha um programa de Descentralização Industrial e um de apoio às Cidades Médias, assim como Pólos de Desenvolvimento no Nordeste, na Amazônica e no Centro-Oeste, ao mesmo tempo em que indicava a necessidade de se reverter o quadro de extrema concentração

⁷ O II PND (1975-1979) dava prosseguimento à estratégia de manutenção do crescimento após o fim do “milagre econômico” e do I PND (1972-1974). O Plano previa grandes pacotes de investimento em infraestrutura, indústrias de base, indústrias de bens de capital, exploração e refino de petróleo, mineração, habitação, saúde e saneamento, e em desenvolvimento científico e tecnológico. Além disso, o II PND foi o primeiro plano nacional a incorporar como crítica a questão das desigualdades regionais, propondo estratégias de promoção do desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas (Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste) e de dinamização do núcleo industrial da região Centro-Sul, evitando a extrema concentração na área metropolitana de São Paulo (MENDES, 1978).

industrial e populacional nos grandes centros e metrópoles da região Centro-Sul. Todavia, segundo a autora, havia uma enorme contradição entre

[...] as diretrizes da política urbana de caráter eminentemente descentralizador (da sociedade e do espaço) e as diretrizes do plano de caráter centralizador. Enquanto a política alertava para as áreas de dinamização e promoção [...] o II PND propugnava por grandes investimentos na região sudeste, alvo de contenção e controle da política urbana (SOUZA, 2004: 141-142).

Sabidamente, os interesses econômicos imediatistas do regime militar venceram as propostas descentralizadoras da PNDU, e a maior parte dos investimentos realizados pelo Estado na década de 1970 deu-se nas áreas mais adensadas e desenvolvidas do país, ou seja, nas regiões metropolitanas da região Centro-Sul, que viviam então intenso crescimento demográfico e econômico.

A partir da PNDU, foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU) em 1974, de caráter executivo e vinculada ao Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral, com o objetivo de executar as diretrizes da política urbana proposta. A CNPU surgiu também para substituir as atribuições do recém-extinto SERFHAU que, conquanto tivesse sido concebido para ser o órgão coordenador e central do sistema do sistema de planejamento local que se intentava estruturar-se de baixo para cima, acabou subordinando-se aos órgãos setoriais federais, principalmente ao BNH.

Segundo Monte-Mór (2008), a criação da CNPU abriu um novo momento de inflexão e ruptura no tratamento da questão urbana no Brasil: enquanto no SERFHAU, ligado ao Ministério do Interior, desenvolveu-se uma abordagem de planejamento urbano eminentemente urbanística e físico-territorial, voltada para a escala local, a CNPU, subordinada ao Ministério do Planejamento, encarava as aglomerações urbanas como unidades de produção que deveriam ser objeto de uma política urbana nacional. Esta inflexão realizou-se, afinal, a partir do estreitamento da subordinação da política urbana nacional aos interesses econômicos do regime militar, representados pelos largos investimentos públicos do II PND.

Em substituição à CNPU, foi criado em 1979 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) junto ao Ministério do Interior. A atuação do

CNDU privilegiou ações pontuais de atendimento a projetos considerados prioritários para estados e municípios, diante da crise econômica e fiscal em curso desde o final da década de 1970 e da decorrente escassez de recursos para investimentos em infraestrutura urbana. Com o processo de redemocratização, associado à luta pela descentralização das políticas públicas e pelo municipalismo, parte do aparato de planejamento tecnocrático, centralizado e autoritário montado durante o regime militar foi enfraquecido e, em alguns casos, extinto ou abandonado. Em 1985 o CNDU foi incorporado pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que também incorporou o BNH e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) – extintos, respectivamente, em 1986 e 1991. A extinção do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente durante o governo Collor, no início da década de 1990, marca o abandono dos esforços anteriores de estabelecimento de uma política urbana articulada nacionalmente.

Para compreender as transformações do planejamento urbano brasileiro a partir de meados da década de 1980, é necessário retroceder às origens da ideia de Reforma Urbana, ainda na década de 1960. O Seminário do Quitandinha, realizado em Petrópolis em 1963, deu início à discussão que levou à formulação da proposta de uma Reforma Urbana para o Brasil, tendo como referência a Reforma Agrária. Já nas décadas de 1960 e 1970, no bojo do SERFHAU, a ideia de Reforma Urbana foi esvaziada pelo planejamento urbano tecnocrática do regime militar. As lutas dos emergentes movimentos sociais urbanos ao longo da década de 1980 recuperaram da década de 1960 o ideário da Reforma Urbana, e, a partir da amalgamação de diversos movimentos populares, intelectuais e acadêmicos e entidades de classe, surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). As reivindicações do MNRU centraram-se na luta pela redução das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras, a partir da garantia mais igualitária dos cidadãos à moradia e outros serviços urbanos essenciais, e pela abertura dos processos de planejamento e gestão urbanos à participação democrática.

Diante da possibilidade de se encaminhar emendas populares durante a Constituinte (1986-1988), confrontaram-se duas propostas alternativas relativas ao planejamento urbano: a Emenda Popular de Reforma Urbana, e o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (1983), este último elaborado por um grupo de técnicos ligados ao CNDU. Já a Emenda Popular foi organizada principalmente pelas

lideranças técnicas e populares que constituíam o MNRU, e continha quatro princípios gerais: (1) obrigação do Estado de assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; (2) submissão da propriedade privada à sua função social no meio urbano; (3) direito à cidade (inversão de prioridades e redistributivismo); e (4) gestão democrática da cidade (planejamento participativo).

O Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 resumiu-se a dois artigos, que incorporaram muito parcialmente elementos das duas referidas propostas: o Art. 182 (função social da propriedade; utilização, edificação e parcelamento compulsórios; obrigatoriedade do Plano Diretor), e o Art. 183 (usucapião urbana em terrenos privados). Os demais instrumentos de política urbana só viriam a ser regulamentados com a aprovação do Estatuto da Cidade, treze anos depois, em 2001. Ainda assim, a Constituição estabeleceu um novo marco normativo para o planejamento urbano no país, na medida em que, além de ampliar consideravelmente a autonomia municipal, introduziu o princípio da função social da propriedade e remeteu às prefeituras as competências relativas à política urbana, estabelecendo o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana para os municípios brasileiros.

Diante do relativo “fracasso” imediato da proposta de Emenda Popular (que inclusive não incluía a obrigatoriedade do Plano Diretor na sua pauta de reivindicações), os movimentos pela Reforma Urbana concentraram-se nas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais, e na elaboração de novos Planos Diretores. Após 1988, inúmeras frentes popular-democráticas “conquistaram” prefeituras municipais, estabelecendo gestões progressistas e comprometidas com políticas inclusivas sob a égide da “inversão de prioridades”. A partir destas gestões municipais, emergiram também novos instrumentos de planejamento e gestão urbanos, tais quais a urbanização de favelas, a regularização fundiária em assentamentos informais e os orçamentos participativos. Alguns municípios passaram também a aplicar localmente vários daqueles instrumentos que só viriam a ser regulamentados no âmbito federal com o Estatuto da Cidade, ainda que sob fortes embaraços judiciais.

Na sua breve história do planejamento urbano no Brasil, Villaça (2004) identifica que o início dos anos 1990 marca a abertura de um novo período, caracterizado pela crescente politização em torno dos planos diretores municipais, e de maior

maturação do ideário da Reforma Urbana. Essa politização assentou-se sobre as já citadas gestões municipais progressistas, que, rejeitando a tradição do plano-discurso tecnocrático, ampliaram as bases de mobilização e de participação, articulando-se aos movimentos sociais urbanos que demandavam políticas públicas fundiárias, de habitação, de transporte, etc. Ao contrário dos antigos e genéricos planos diretores de desenvolvimento local, os novos planos diretores passaram a ser dotados da possibilidade de instituir instrumentos efetivos de política urbana capazes de intervir sobre a dinâmica imobiliária e sobre a produção do espaço urbano. Assim, sua publicização e implementação passaram a ser incômodas às classes dominantes, na medida em que podem atingir os interesses constituídos em torno da propriedade privada e do capital imobiliário.

O Estatuto da Cidade (Lei N° 10.257/01) regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição, instituindo uma série de novos instrumentos de política urbana (tais como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Operação Urbana Consorciada, o Estudo de Impacto de Vizinhança, dentre outros). Esses instrumentos podem ser usados para regular e direcionar a atuação do mercado imobiliário, no sentido de garantir formas mais justas de produção do espaço urbano. Ressaltam-se três avanços principais relativos à aprovação do Estatuto: a possibilidade da repartição mais justa dos ônus e benefícios do processo de urbanização; a criação de mecanismos que viabilizam a regularização fundiária e o reconhecimento da “cidade informal”; e a obrigatoriedade da gestão democrática das cidades e da elaboração de planos diretores participativos (FERNANDES, 2002).

A constatação geral é de que a implementação dos novos Planos Diretores têm sido muito aquém das expectativas originais, e a saída recorrente tem sido a permanente demanda por revisão dos mesmos. Segundo Villaça (2004), enquanto os planos de desenvolvimento integrados do SERFHAU não eram implementados por serem muito pretensiosos e descolados da realidade, os novos planos diretores não se implementam porque se contrapõem diretamente aos interesses fundiários e imobiliários enraizados nas cidades brasileiras. Maricato (1994) já alertava que a mera existência da legislação não seria suficiente para combater os interesses hegemônicos atuantes na desigual produção do espaço urbano. Para além da regulamentação dos instrumentos, seria fundamental avançar localmente na participação democrática. Uma das principais críticas que hoje se faz ao movimento

pela Reforma Urbana refere-se à sua institucionalização e burocratização junto às prefeituras, em detrimento de um fortalecimento dos movimentos sociais e das lutas pela democratização que lhe davam apoio (SOUZA, 2006).

Em paralelo ao fortalecimento dessa perspectiva do planejamento associado à Reforma Urbana, o Brasil passou a importar dos países centrais, já na década de 1990, os modelos de planejamento “mercadófilos” associados à ideologia neoliberal, voltados para garantir as condições de realização do capital numa perspectiva empresarialista. Dentre suas várias abordagens, foi o planejamento estratégico de origem catalã que encontrou maior acolhida nas cidades brasileiras, com apoio dos meios empresariais locais. O caso do Rio de Janeiro pode ser considerado o caso mais emblemático dentre essas diversas experiências, e a avaliação crítica que se faz de seus resultados é que as “estratégias” adotadas tem sido marcadas por uma postura elitista, antidemocrática e pró-mercado (VAINER, 2000; SOUZA, 2006).

Rose Compans (2004) acredita que, se a década de 1990 foi marcada pela hegemonia da abordagem estratégica neoliberal sobre o planejamento e a gestão urbanos em muitas cidades brasileiras, um novo horizonte mais complexo descortinou-se a partir da regulamentação do Estatuto da Cidade em 2001. A autora conclui que, após a crítica que levou à desconstrução do planejamento racionalista compreensivo, o planejamento urbano no Brasil tem caminhado no sentido de buscar uma compatibilização entre o planejamento facilitador da atuação do mercado voltado para atração de capitais externos, e uma perspectiva no sentido da Reforma Urbana, da democratização da gestão pública e do redistributivismo. Configura-se assim um cenário híbrido e complexo, marcado por conflitos e aproximações entre abordagens e tradições de planejamento díspares.

2.3 Os debates teóricos e os rumos da gestão metropolitana

O termo governo metropolitano refere-se a estruturas ou arranjos institucionais para a gestão de áreas metropolitanas. Na sua forma pura, condensada na ideia do

“modelo metropolitano”, esta estrutura de governo deveria conter quatro características básicas: (1) legitimidade política forte com eleição direta de representantes metropolitanos; (2) autonomia considerável em relação ao governo central e às autoridades locais; (3) jurisdição ampla e compreensiva sobre várias questões metropolitanas; e (4) cobertura territorial ampla, abarcando toda a área urbana funcional (LEFÈVRE, 1998). Além disso, para que um governo metropolitano desempenhe efetivamente suas funções, seria necessário que contasse com recursos orçamentários e fiscais próprios.

Os principais argumentos levantados em favor de governos metropolitanos são a necessidade de correspondência entre a estrutura institucional e o desenvolvimento sócio-econômico das cidades, a maior eficiência na produção de alguns serviços públicos em decorrência de economias de escala, a melhor distribuição dos recursos dentro das áreas metropolitanas, e o planejamento mais racional do uso do solo e da localização de equipamentos metropolitanos. Ou seja, os principais e mais tradicionais argumentos em defesa dos governos metropolitanos são de natureza econômica e funcional (LEFÈVRE, 1998).

Existe uma ampla literatura norte-americana, associada à escola liberal da *Public Choice Theory*, contrária ao estabelecimento de governos metropolitanos. Os autores dessa corrente argumentam que é possível alcançar economias de escala a partir de cooperações horizontais, e que os governos metropolitanos têm natureza antidemocrática, são distantes da população local e impõem constrangimentos à liberdade de escolha locacional dos indivíduos. Os autores desta escola de pensamento defendem a fragmentação institucional, pois a mesma estimularia uma maior competição entre os governos municipais, favorecendo maior eficiência na prestação dos serviços públicos. E é esta fragmentação – ou o número elevado de unidades de governo municipal atuando sem coordenação e com grau considerável de autonomia – que é comumente identificada como o maior obstáculo ao estabelecimento de governos metropolitanos efetivos.

Segundo Lefèvre (1998), existem duas vertentes básicas de organização dos governos metropolitanos: (1) a supramunicipal, caracterizada por uma legitimidade política direta, por autonomia financeira e por múltiplas competências de gestão e planejamento sobre toda a área metropolitana; e a (2) intermunicipal, em que a

legitimidade política permanece com os governos locais, não há autonomia em relação às outras esferas de poder, e as competências são variáveis e segmentadas. Essas competências metropolitanas podem abarcar o planejamento territorial, a gestão das infraestruturas de água, esgoto, lixo e transporte, o desenvolvimento sócio-econômico, dentre inúmeras outras.

Nos dois modelos, o arranjo institucional é baseado em dois níveis de poder, o dos governos municipais e o da estrutura metropolitana instituída. Todos os experimentos de governo metropolitano, em diferentes países e contextos sociais e políticos, são híbridos situados entre os dois modelos extremos, combinando variavelmente sua abrangência setorial, sua autonomia administrativa e financeira, seu grau de representatividade política e a sua cobertura territorial – que pode abarcar desde toda a região metropolitana, até sub-regiões ou vários agrupamentos de municípios vizinhos com questões e problemas em comum.

Na década de 1980, o “modelo metropolitano” tradicional e autoritário entrou em decadência na maior parte dos países ocidentais centrais e periféricos. Lefèvre (1998) aponta duas razões para o fracasso dos governos metropolitanos tradicionais, que vigorara principalmente nas décadas de 1960 e 1970: o fato das autoridades metropolitanas terem sido criadas de forma autoritária e impostas por alguma instância superior, e a decorrente falta de legitimidade política das mesmas. Os argumentos econômicos tradicionais em favor do governo metropolitano – eficiência, economias de escala e redistribuição dos recursos – não conseguiram garantir a legitimidade sócio-política necessária.

A implementação autoritária, de cima-para-baixo, a partir de modelos institucionais rígidos e pré-definidos, gerou relações conflituosas entre a autoridade metropolitana e a “comunidade metropolitana”, já que o estabelecimento de um novo nível de poder e de uma legislação definida nacionalmente sem considerar particularidades locais entrava em choque com os interesses políticos e econômicos locais. Além disso, a ascensão do neoliberalismo e o desmonte do Estado keynesiano de bem-estar social no contexto da crise capitalista da década de 1970 nos países centrais, e na década de 1990 no Brasil, contribuíram para o enfraquecimento ou extinção das instâncias de planejamento metropolitano, estabelecidas num período de crença no papel regulador e planejador do Estado, em detrimento do mercado.

A avaliação das experiências internacionais revela que o problema da difícil convivência entre autonomia política e administrativa local e o estabelecimento de governos supramunicipais, e da decorrente dificuldade de articulação, coordenação e planejamento horizontal e vertical, é evidentemente o maior desafio a ser enfrentado pela gestão metropolitana. Jeroen Klink (2008) julga que arranjos funcionalistas impostos de cima-para-baixo, sem participação efetiva das forças políticas, sociais e econômicas locais, podem gerar contestação, duplicação de iniciativas e contra-reformas institucionais.

Segundo Lefèvre (1998), durante a década de 1990, a questão da gestão metropolitana reaparece assentada sobre novas bases nos países ocidentais, ainda que as novas experiências sejam extremamente desiguais e diversas entre si. O desaparecimento da ideia do governo central como única instância legítima a planejar e impor decisões abriu espaço para novas formas de ação pública e para a emergência de novos atores com legitimidade – setor privado, associações, população civil, grupos de interesse etc. –, o que impõe a necessidade das autoridades territoriais (do governo central ao local) construírem parcerias. O autor utiliza o conceito de *governança metropolitana* para incorporar essas novas dimensões da flexibilidade, da participação voluntária, das parcerias e da necessidade de negociação. A partir de então, o que passa a interessar é o próprio processo de constituição dos arranjos institucionais, e não modelos concebidos por um artifício de engenharia institucional.

Essa pluralidade de novos arranjos institucionais metropolitanos, que abre maiores possibilidades para um processo coletivo de aprendizagem pelos interesses envolvidos, é avaliada positivamente por Klink (2008). A partir da análise de experiências internacionais, o autor conclui que não é possível identificar um modelo institucional único e ótimo de gestão, na medida em que as regiões metropolitanas são espaços complexos e diferenciados de contestação e de negociação. Ainda segundo Klink, deve-se buscar não um modelo institucional único, mas sim formas diversificadas que garantam a resolução dos conflitos e a repactuação entre os vários interesses e esferas de poder, assim como uma abordagem mais pragmática que impulse a elaboração e execução concreta de programas e projetos territoriais numa escala metropolitana e intermunicipal, concomitante com o fortalecimento gradual das instituições existentes.

Entretanto, há que se reconhecer que esses novos modelos de gestão metropolitana não são unânimes e encontram obstáculos em diversos contextos, principalmente quando se estabelecem novas instâncias de poder que entram em choque com os já estabelecidos interesses políticos e econômicos locais. Observa-se também um avanço maior quando a cidade central impulsiona o processo, e reconhece que precisa fazer concessões às municipalidades periféricas.

2.4 A natureza da questão metropolitana no Brasil

Durante a década de 1960, diante do reconhecimento de que os problemas causados pelo crescimento acelerado das grandes metrópoles brasileiras extravasavam os limites administrativos municipais, começou-se a discutir mais intensamente a necessidade de se prover essas áreas com aparatos governamentais capazes de fornecer elementos de coordenação e planejamento supramunicipais. O famoso encontro de Petrópolis do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) sobre a Reforma Urbana, ocorrido em 1963, teve o enfrentamento da questão metropolitana como uma de suas questões centrais. Ainda durante a década de 1960, o geógrafo francês Michel Rochefort realizou extenso trabalho identificando as áreas metropolitanas no Brasil, e o jurista Hely Lopes Meireles advogou a criação de um quarto nível político-administrativo – o metropolitano – dentro da estrutura federativa brasileira (ALMEIDA, 1983).

A primeira regulação federal em matéria metropolitana deu-se na Constituição de 1967 – elaborada e outorgada autoritariamente pelo regime militar –, que determinava vagamente no seu artigo 164 que a titularidade da gestão metropolitana seria conferida a uma associação compulsória dos municípios-membros para a realização dos serviços comuns. Além disso, a Constituição de 1967 ampliou significativamente a concentração dos poderes nas mãos do executivo federal, e submeteu os estados e municípios às diretrizes de planejamento centrais. A emenda Constitucional nº 1 de 1969 autorizou a União a criar Regiões Metropolitanas mediante lei complementar, e, dando prosseguimento ao Ato Institucional nº 5 de

1968, expandiu ainda mais a centralização política em curso, ampliando as possibilidades de intervenção do Governo Federal sobre estados e municípios.

Todavia, antes mesmo da existência de uma ordem jurídico-institucional nacional para as regiões metropolitanas brasileiras, alguns governos estaduais ensaiaram experiências embrionárias de planejamento metropolitano na segunda metade da década de 1960. O Governo do Estado de São Paulo criou o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran) em 1967, embrião da futura Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa). Em Minas Gerais, o governador Israel Pinheiro constituiu a primeira iniciativa de planejamento da “Grande Belo Horizonte” com a conclusão do *Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado da RMBH* em 1969, contratado à consultoria especializada Hidroservice, de São Paulo. Em 1971, o Conselho Estadual de Desenvolvimento firmou convênio entre o Governo do Estado e os 14 municípios que integrariam posteriormente a RMBH, para a elaboração do *Plano Metropolitano de Belo Horizonte* (PLAMBEL) através da Fundação João Pinheiro (FJP) (GOUVÊA, 2005).

A Lei Complementar nº 14, de 08 de Junho de 1973, estabeleceu e institucionalizou as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, foi enfim criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A Lei nº 14, além de criar as RMs e definir seus municípios integrantes, estabeleceu que o sistema de gestão das regiões metropolitanas recém-instituídas deveria ser formado por um Conselho Consultivo e por um Conselho Deliberativo.

O Conselho Consultivo seria composto por um representante de cada município integrante da RM, sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo, cabendo a este Conselho opinar sobre questões de interesse metropolitano quando solicitado pelo Conselho Deliberativo. O Conselho Deliberativo seria integrado por cinco membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo governador do estado, sendo um deles escolhido de uma lista tríplice feita pelo prefeito da capital e outro indicado pelos demais municípios integrantes da RM. Suas competências seriam a de promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana, a coordenação e execução

dos programas e projetos de interesse metropolitano, assim como buscar, sempre que possível, a programação e unificação dos serviços comuns.

Rolnik e Somekh (2000) consideram que este modelo era bastante centralizado e autoritário, na medida em que se baseava fundamentalmente no poder dos executivos estaduais (diretamente submetidos ao executivo federal), e não contava com a participação efetiva dos municípios-membros nem da sociedade civil na tomada de decisões. Os inúmeros municípios no entorno das capitais metropolitanas possuíam apenas um representante no Conselho Deliberativo, e ainda que ocupassem o Conselho Consultivo, o mesmo não tinha nenhum poder efetivo. Com a Lei Complementar nº 27/75, a Presidência do Conselho Deliberativo foi entregue ao governador do estado, ampliando ainda mais o caráter centralizador e autoritário do sistema brasileiro de gestão metropolitana.

A Lei nº 14 (BRASIL, 1973) estabelecia que [...] “a unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênios, venham a ser estabelecidos”. Foram definidos os seguintes serviços comuns de interesse metropolitano para fins de planejamento: “I – Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III – Uso do solo metropolitano; IV – Transportes e sistema viário; V – Produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI – Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; VII – Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal”. Por fim, a Lei expunha que os [...] “municípios da Região Metropolitana que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos”.

A criação das regiões metropolitanas em 1973 atendeu principalmente aos interesses estratégicos do regime militar de dar continuidade ao modelo de crescimento do “milagre econômico”, marcado pela concentração de renda e pela concentração espacial dos investimentos industriais e infraestruturais nos maiores centros urbanos do país, onde o retorno das largas inversões realizadas seria mais

rápido. Por meio das agências de planejamento metropolitano, o executivo federal tinha maior poder de ação e decisão sobre as principais metrópoles do país, sem precisar considerar os inúmeros interesses locais que porventura pudessem se contrapor aos seus grandes projetos de investimento. Segundo Almeida (1983), a política metropolitana gestada durante o regime militar serviu como porta de entrada para que o Estado nacional se envolvesse diretamente com as questões urbanas, na medida em que as mesmas eram até então consideradas como de competência exclusiva dos municípios. Para Werneck (PLAMBEL; WERNECK, 1984: 1):

É largamente aceita a tese de que as Regiões Metropolitanas foram montadas pelo regime autoritário, em 1973, para servirem de instrumento de dominação do sistema através do controle dos recursos, objetivando amortecer as tensões sociais que começavam a se manifestar nos grandes centros urbanos.

Ainda que o modelo institucional metropolitano instituído possa ser considerado centralizado e autoritário, havia algum grau de flexibilidade na definição do formato operacional que poderia ser adotado pelos estados. Excetuando-se os Conselhos Deliberativo e Consultivo, os detalhes administrativos e a estrutura institucional das novas instâncias de planejamento metropolitano poderiam variar de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada região metropolitana (GOUVÊA, 2005). Em São Paulo, por exemplo, optou-se pela criação da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa), enquanto em Minas Gerais foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da RMBH (PLAMBEL). Havia também a possibilidade da criação de empresas ou agências responsáveis por políticas setoriais de âmbito metropolitano, como a Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (METROBEL), e a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) na Região Metropolitana de São Paulo.

Segundo Almeida (1983), a Lei Complementar nº 14 foi impositiva ao criar as RMs já definindo quais seriam seus municípios integrantes, mas ao mesmo tempo foi dúbia ao deixar aos estados a tarefa de criar e compor os Conselhos, criando uma possibilidade virtual de participação voluntária. Além disso, ao definir que os municípios que participassem das atividades de planejamento integrado teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, ficava implícito que a

adesão dos municípios ao arcabouço institucional metropolitano também poderia se dar de forma facultativa. Na avaliação do autor (1983), tratou-se de uma legislação híbrida e autoritária, que subordinava o planejamento metropolitano ao executivo estadual, mas que não o provinha com instrumentos reais de intervenção. A legislação não chegou a propor nenhuma alteração radical na organização administrativa, carregando assim dois problemas essenciais: primeiro, o respeito à divisão de poderes instituída na Constituição de 1967 que estabelecia como de competência municipal o uso do solo e a execução de serviços locais; e segundo, o cerceamento da possibilidade de exercício da cidadania política.

As agências, autarquias e empresas estaduais responsáveis pelo planejamento metropolitano produziram, durante a década de 1970, uma série de planos de desenvolvimento integrado, diagnósticos detalhados e abrangentes e estudos técnicos para subsidiar e orientar os investimentos e políticas públicas nas maiores metrópoles nacionais. Entretanto, a maior parte desses investimentos se deu de forma setorial e desarticulada, através das agências e companhias estatais responsáveis pelos setores de habitação, saneamento e transporte, como o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), dentre outros. Existia uma *política urbana de fato*, de concepção setorialista, que em contraposição à visão globalista da PNDU, dava-se por meio de [...] “um conjunto de ações desarticuladas que se processavam na cidade” (SOUZA, 2004: 124).

Na avaliação de Villaça (2004), durante o período do regime militar, a maior parte das intervenções do Estado sobre o espaço urbano deu-se sem vínculo ou subordinação às propostas e diretrizes emanadas das agências de planejamento. Os detalhados e minuciosos planos metropolitanos elaborados neste período acabaram transformando-se em meras “peças de ficção” e “declarações de boas intenções”, e a atividade de planejamento urbano continuou perpetuando a sua irrelevância para a tomada de decisões do Estado. Daí a conclusão do autor (VILLAÇA, 2004: 222) de que “O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, *desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*”. Visão essa reafirmada por Gouvêa (2005), para quem os planos urbanos acabaram cumprindo mais funções simbólicas do que realmente instrumentais.

O fortalecimento da autonomia e das competências de atuação dos municípios no seu ordenamento territorial, após a promulgação da Constituição de 1988, deu-se em detrimento do enfraquecimento da gestão e do planejamento metropolitanos. De acordo com Gouvêa (2005: 127), [...] “a defesa intransigente do princípio da autonomia municipal tem sido um dos principais obstáculos ao equacionamento da questão metropolitana”. Além disso, com o aprofundamento da crise econômica do país e com o subsequente agravamento do quadro fiscal do Estado ao longo da década de 1980, as entidades de planejamento metropolitano, associadas aos interesses do regime militar e dependentes de recursos do Governo Federal, enfraqueceram-se e tornaram-se inoperantes.

Rolnik e Somekh (2000) investigam a trajetória do governo das metrópoles no Brasil, desde o modelo autoritário e tecnocrático de gestão metropolitana adotado durante o regime militar, até o processo de descentralização da gestão urbana que acompanhou a redemocratização política. No Brasil, a descentralização municipalista – entendida enquanto transferência de poder decisório do poder central para o nível municipal – engendrou uma série de experiências que vão desde o empresariamento competitivo e localista da gestão urbana até governos popular-democráticos comprometidos com a inversão de prioridades e com as bandeiras redistributivistas da Reforma Urbana. Segundo as autoras, os movimentos pela descentralização e pelo municipalismo, associados à emergência de novos grupos de interesse locais, questionaram a natureza tecnocrática e autoritária de todo o aparato de planejamento gestado no período anterior.

Na avaliação de Costa (2009), o desgaste e desmonte das instâncias de planejamento e regulação metropolitanos deram-se em função da associação direta que se fazia das mesmas aos interesses do regime militar, das críticas ao planejamento integrado funcionalista e tecnocrático que era praticado, e da difícil convivência entre a autonomia municipal e as instituições metropolitanas. A redemocratização instaurou um clima de desconfiança em relação às instituições e aparelhos de governo que haviam sido instaurados durante o regime militar, e teve como um dos seus pressupostos o abandono de todo o “entulho autoritário” herdado do período anterior, dentre os quais os órgãos de planejamento criados ao longo das décadas de 1960 e 1970. Segundo Rolnik e Somekh (2000: 84), [...] “a descentralização e o aumento da autonomia municipal acabaram evidenciando a

não legitimidade e representatividade dos organismos de gestão metropolitana, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los”.

Um dos dilemas constitutivos da história política do país desde a Independência tem sido a oposição entre centralização e descentralização. Ainda que a instituição do federalismo tenha-se dado com a proclamação da República em 1889, a ideia de federação e de descentralização já havia sido bastante defendida durante o Império. Durante o século XX, o Brasil vivenciou padrões diversos de federalismo, desde a excessiva descentralização da República Velha que se consubstanciou no poder das oligarquias estaduais, até a enorme centralização unitária empreendida pelo Estado Novo e pelo regime militar pós-1964.

Mesmo com a duradoura e permanente oposição entre centralização e descentralização política, as estruturas de poder municipal acabaram sendo estrangidas na maior parte dos períodos da história política nacional. Ou seja, apesar da ideologia municipalista estar arraigada e ser uma construção discursiva extremamente resistente no Brasil (CINTRA, 1978), associada a inúmeros interesses políticos e econômicos locais, o que reinou no mais das vezes foi a falta de autonomia dos municípios, seja nas dimensões política, financeira ou administrativa. Isso em parte explica a força e o vigor da “retomada do poder municipal” com a Constituição de 1988, em contraposição ao período de extrema centralização do regime militar. A “retomada do poder municipal” esteve também associada à luta pela descentralização das políticas públicas, causa defendida como fundamental para a reconstrução do federalismo e da democracia.

A Constituição de 1988 não alçou as regiões metropolitanas, então instituídas, à instâncias autônomas de governo, às quais poderiam ser designados recursos e competências. Para Edésio Fernandes (2005), apesar do amplo debate sobre a questão da gestão metropolitana durante o processo constituinte que se desenrolou entre 1986 e 1988, o movimento de intenso municipalismo e de descentralização acabou se impondo na Constituição devido à tradição de autoritarismo e extrema centralização do regime militar. A Constituição ampliou consideravelmente a natureza federativa do Estado brasileiro, e se distingue de todas as demais constituições anteriores por considerar o município um ente federativo, e não apenas uma instância administrativa local.

Com a promulgação da nova Constituição Nacional em 1988, houve um intenso fortalecimento da autonomia dos municípios, os quais também passaram a receber recursos antes centralizados na União, e a passagem para um período de intensa competição entre os entes federados. Essa “retomada do poder municipal” e a falta de elementos de coordenação federativos acabaram contribuindo sobremaneira para a fragilização da União e para uma fragmentação da gestão do território na ausência de um projeto nacional (BECKER, 1991), levando a uma desarticulação dos arranjos institucionais e dos aparatos burocráticos de planejamento gestados durante o regime militar. Para Gouvêa (2005), um dos elementos que dificulta a implementação de arranjos institucionais metropolitanos é a natureza do sistema federativo brasileiro pós-1988, notadamente predatório e não-cooperativo, caracterizado por um permanente e crescente conflito entre os entes federados em busca de recursos e receitas, assim como por uma “guerra fiscal” pela atração de novos investimentos por meio de mecanismos de renúncia fiscal.

A carta constitucional de 1988 considera de competência municipal o ordenamento territorial, o desenvolvimento urbano, a criação/supressão de distritos, além de ampliar a participação municipal na repartição tributária e transferir para as constituições estaduais a competência de criar e legislar sobre o marco jurídico-institucional das regiões metropolitanas. Na sua relação de competências, a Constituição estabelece que cabe ao município “legislar sobre assuntos de interesse local”, assim como “organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte público, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988, art. 30, incisos I e V). Já no capítulo referente às competências estaduais, estabelece que “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988, art. 25, §3º). Porém, na carta legislativa, não se explicita qualquer elemento que possa distinguir os serviços públicos de interesse local (municipais) das funções públicas de interesse comum (metropolitanos), nem tampouco fica claro se caberia aos municípios ou aos estados definir seus conteúdos e estabelecer a distinção entre os mesmos.

Segundo Gouvêa (2005), esta indefinição decorrente da referida sobreposição tem servido de respaldo aos interesses municipalistas, na medida em que a legislação não diferencia o município isolado do município integrante de regiões metropolitanas, dificultando a institucionalização de um nível de poder supramunicipal. Os defensores intransigentes da autonomia municipal defendem a separação dos serviços comuns metropolitanos em segmentos, alguns a serem gerenciados de forma unificada e outros a cargo das municipalidades. Todavia, a segmentação e fragmentação dos serviços públicos de interesse comum impedem o adequado tratamento integrado que é de se esperar de uma gestão metropolitana que deveria superar os limites administrativos municipais.

É também importante considerar qual tem sido o papel das metrópoles diante das transformações pelas quais o planejamento urbano tem passado no Brasil desde a Constituição de 1988, passando pela aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e pela criação do Ministério das Cidades em 2003. Se, de um lado, conforme exposto por Marcelo Lopes de Souza (2006), os municípios brasileiros estão agora munidos de uma série de instrumentos de política urbana voltados para a redução das desigualdades socioespaciais, por outro não há qualquer referência na legislação federal sobre a coordenação desses instrumentos no âmbito metropolitano. Pode-se mesmo dizer que o ideário da Reforma Urbana continua restrito aos municípios, e que todo o arcabouço de políticas urbanas montado após a Constituição de 1988 tem pouco a dizer sobre a gestão e o planejamento metropolitanos, já que está constitucionalmente preso ao âmbito municipal.

O silêncio em relação à questão metropolitana é sintomático de que o municipalismo exacerbado e a crítica ferrenha ao planejamento tecnocrático do regime militar acabaram por abalar a própria crença na necessidade de uma ordem jurídico-institucional metropolitana, ao que também contribuiu a penetração da ideologia e da prática neoliberal no Brasil a partir da década de 1990.

Todavia, em resposta ao vácuo deixado pelo abandono da gestão metropolitana, houve tentativas desde meados da década de 1990 para retomar e reconstruir de arranjos institucionais e mecanismos de articulação capazes de orientar as políticas públicas plurimunicipais (ROLNIK & SOMEKH, 2000). Foram diversas as “receitas” adotadas pelos estados que criaram novas ordens metropolitanas, mas, segundo

Fernandes (2005), nenhuma delas conseguiu ainda compatibilizar legitimidade e legalidade suficiente para se tornar duradoura.

Segundo Klink (2008), a arquitetura institucional de gestão metropolitana hoje no Brasil é caracterizada por uma grande diversidade dos mecanismos de articulação. Existem vários arranjos herdeiros do modelo metropolitano concebido pelo regime militar, e a segunda onda de criação de regiões metropolitanas no país, durante a década de 1990, produziu arranjos pautados no modelo anterior. Esse modelo estadualizado não tem conseguido desencadear inovações institucionais e a execução efetiva das funções públicas de interesse comum para além da capacidade de planejamento e articulação, assim como não tem garantido uma participação ampla das esferas não-governamentais nos órgãos colegiados.

Em paralelo, evidencia-se a partir dos anos 1980 o crescimento de arranjos institucionais horizontalizados, notadamente dos consórcios intermunicipais – a associação de diversos municípios em torno de um problema em comum⁸. Apesar de ser um avanço em termos de cooperação intermunicipal, o consórcio em geral tem caráter setorial e monotemático (água, saneamento, saúde, lixo, transporte etc.) e não apresenta abertura à participação popular (ROLNIK & SOMEKH, 2000), além de a adesão ser facultativa à vontade política dos municípios. Entre os municípios menores, houve um maior crescimento dos consórcios de saúde, enquanto naqueles com mais de 500.000 habitantes cresceram principalmente os consórcios de saneamento e resíduos sólidos (KLINK, 2008).

Os Comitês de Bacias Hidrográficas constituem também outra institucionalidade que permite que as municipalidades vizinhas se associem regionalmente em torno do

⁸ Um dos casos mais divulgados e debatidos destas tentativas de articulação supramunicipal via consórcio é a experiência do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. O Grande ABC é composto por sete municípios – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra – e se localiza no setor sudeste da Região Metropolitana de São Paulo. Berço da indústria automobilística brasileira, o ABC sofreu com os impactos da abertura econômica, da recessão e da reestruturação produtiva, levando ao fechamento de muitas fábricas e à perda de milhares de empregos industriais. Como resposta à crise econômica instaurada na década de 1980, constituiu-se o Consórcio Intermunicipal (1990), o Fórum da Cidadania (1993), a Câmara do Grande ABC (1997) e a Agência de Desenvolvimento Econômico (1998). Além disso, o Consórcio estabeleceu diretrizes para atuar também nas áreas de sustentabilidade dos mananciais, infraestrutura e acessibilidade, inclusão social e desenvolvimento físico-territorial, incluídas no Planejamento Estratégico Regional (ROLNIK & SOMEKH, 2000).

problema da gestão de recursos hídricos. Os Comitês se organizam de maneira bastante democrática, já que 1/3 de seus membros são oriundos da sociedade civil, 1/3 do Governo do Estado e 1/3 dos municípios integrantes. Todavia, eles sofrem por não deterem recursos próprios e por não controlarem os organismos de execução das políticas públicas. Na avaliação de Rolnik e Somekh (2000), essas novas formas de gestão têm-se revelado frágeis e insuficientes para uma efetiva gestão supramunicipal participativa e intersetorial.

A partir de 2003, o Governo Federal tem também estimulado uma série de iniciativas no sentido da repactuação da Federação brasileira, como a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF), a partir de uma articulação entre o Ministério das Cidades, o Ministério da Integração Nacional e a Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República. O CAF, composto por representantes do Governo Federal e de entidades municipalistas do País, e institucionalizado pelo presidente Lula como um órgão consultivo da presidência, tem como um dos seus principais temas a gestão metropolitana. No intuito de ampliar os seus interlocutores, o CAF agregou também o Fórum das Entidades Metropolitanas, formado pelos principais órgãos estaduais de gestão metropolitana (KLINK, 2008).

É importante ressaltar também o Estatuto da Metrópole, Projeto de Lei nº 3640/2004, que visa instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (PNPRU) e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas (SNPIRU). O Estatuto da Metrópole, se aprovado, tem a intenção de ser um complemento regional ao Estatuto da Cidade, voltado para o planejamento local. Todavia, não se tem observado nos últimos anos avanços quanto à discussão e aprovação deste Projeto de Lei.

Além disso, a partir da retomada da discussão sobre a emenda 241 da Constituição Federal, o Governo Federal conseguiu aprovar a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005). Essa Lei representa uma consolidação jurídica dos consórcios públicos, e permite que os mesmos possam agora oferecer garantias, assumir obrigações e exercer atividades de fiscalização, regulação e planejamento, além de permitir a articulação entre os três níveis federados. Isso possibilita, por exemplo, que o governo estadual faça parte de um consórcio intermunicipal, criando elementos de coordenação vertical e horizontal.

Além dessa retomada pelo Governo Federal, Klink (2008) acredita que tem havido um novo ativismo na esfera estadual em relação à questão metropolitana, porém em bases metodológicas que se afastam do modelo do regime militar, na medida em que buscam incorporar e envolver mais fortemente as forças políticas locais. Esse protagonismo estadual tem sido encontrado em diversos estados, tais como Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Norte e Minas Gerais.

Os debates mais recentes sobre gestão metropolitana, principalmente dentro do CAF e entre os gestores públicos, têm tendido a apresentar uma dicotomia entre duas posições. De um lado, há aqueles que defendam um modelo estadualizado, no qual as atribuições principais de gestão das regiões metropolitanas pertencem à esfera estadual – caso do novo modelo de gestão de Minas Gerais. Essa visão, defendida principalmente por representantes dos órgãos de planejamento estaduais, considera que os consórcios públicos, ainda que importantes instrumentos de fortalecimento das relações horizontais intermunicipais, não devem substituir as prerrogativas do governo estadual no planejamento metropolitano, restringindo a aplicação dos consórcios à execução das funções públicas de interesse comum. A outra vertente, que Klink (2008) denomina de municipalismo regionalizado, defende os consórcios públicos intermunicipais como o embrião de um novo modelo institucional para a governança metropolitana, com participação voluntária dos municípios, maior flexibilidade e abertura a experimentações.

Segundo Costa (2009), a recente discussão sobre as alternativas de gestão supralocal e metropolitana se dão num contexto de expansão espacial metropolitana com dispersão urbana e fragmentação crescente, que exigem novas formas de gestão consorciadas e negociadas. A autora enumera três tendências recentes das políticas urbanas no Brasil: a incorporação de novos agentes sociais (populares, empresariais e técnicos) nos processos decisórios, a crescente preocupação com a questão ambiental ligada à esfera da reprodução social, e o divórcio entre o processo de produção/apropriação do espaço urbano e a estrutura político-administrativa responsável pela gestão do território. Assim como Klink (2008), a autora reconhece que, diante destas tendências, emergem dois formatos de gestão compartilhada: o primeiro calcado nos arranjos institucionais definidos *a priori* pelas constituições estaduais; o segundo assentado sobre a formação de arranjos

institucionais a partir de uma problemática comum aos governos locais, tais como os comitês de bacias hidrográficas e os consórcios intermunicipais.

Klink (2008) acredita que há no Brasil hoje um cenário novo que permite aplicações diversificadas da nova lei dos consórcios públicos, somada à crescente retomada do envolvimento dos estados sobre a questão metropolitana, com base em uma abordagem agora caracterizada pela busca da pactuação territorial, da gestão compartilhada e do maior respeito aos princípios de transparência e da participação dos atores locais. Já Rolnik e Somekh (2000) defendem que, para que se construa efetivamente uma gestão metropolitana democrática, é necessário que se criem espaços institucionais para negociação e acordos políticos, com participação efetiva dos municípios e também da sociedade civil, como contraponto à visão tecnocrata tradicional. Deve-se assim buscar avançar na constituição de um modelo horizontal e não-hierárquico que incorpore de forma compartilhada os atores sociais, para além da representação exclusiva do poder público. Nas palavras das autoras

[...] embora a construção de uma instância político-institucional metropolitana signifique uma recentralização, esta não deve ser entendida como um retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local. Pelo contrário, uma intervenção econômico-territorial que seja capaz de interferir concretamente no desenvolvimento só poderá ser delineada de maneira global e coordenada, valorizando a cooperação em detrimento do individualismo localista (ROLNIK & SOMEKH, 2000: 89).

Na RMBH, há um movimento em curso de se criar novas institucionalidades, que buscam preencher o vazio deixado pelo desmonte das antigas instâncias de planejamento e regulação metropolitanas, mas que encontra obstáculos na nunca resolvida polarização entre poder municipal e poder metropolitano (COSTA, 2009). O novo modelo de gestão e planejamento metropolitanos da RMBH será apresentado e analisado mais a frente, no **Capítulo IV**.

3 FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Este Capítulo trata do processo histórico de formação da RMBH. São analisados seis períodos distintos da história de Belo Horizonte, com ênfase nos processos de crescimento urbano, industrialização e metropolização. Analisam-se as decorrentes transformações na estrutura territorial metropolitana a partir da atuação do Estado, do mercado e da sociedade, desde a inauguração da capital em 1897 até a década de 2010, abarcando os trinta e quatro municípios que conformam hoje a RMBH. Buscou-se compreender como os processos sociais, políticos e econômicos no âmbito nacional e regional manifestaram-se sobre a organização da estrutura territorial da RMBH, com particular atenção aos processos de expansão e articulação do tecido urbano e de aprofundamento da segregação socioespacial.

O primeiro período centra-se na decisão política e nos esforços pela criação e construção de Belo Horizonte, cidade planejada ao final do século XIX para ser a nova capital do estado de Minas Gerais. São enfocadas as primeiras décadas de expansão da cidade, de 1897 até o final da década de 1930, quando a cidade assume efetivamente o papel de pólo econômico e cultural do estado, após haver experimentado forte crescimento urbano já em desacordo com o plano original.

A década de 1940 inaugura o segundo período, em que a acelerada expansão urbana esteve associada a diversas intervenções estruturantes e aos esforços governamentais para implantar a infraestrutura necessária para a viabilização da industrialização, como a criação da Cidade Industrial e do complexo da Pampulha. O terceiro período abarca da década de 1950 até meados da década de 1960, em que teve início o processo de conurbação e metropolização, inserindo Belo Horizonte no contexto econômico nacional a partir da sua efetiva industrialização.

O quarto período tem início com o regime militar, e é marcado pelos resultados do intenso crescimento experimentado durante o “milagre econômico” e a década de 1970. Em Minas Gerais, esse dinamismo refletiu-se na “nova industrialização mineira”, com fortes repercussões sobre a estrutura socioespacial da metrópole. Em

função do modelo econômico concentrador de renda e da política urbana autoritária adotada, observou-se o aprofundamento da segregação socioespacial e à ampliação das desigualdades no acesso aos serviços urbanos.

O quinto período tem início ao final da década de 1970, com a crise fiscal do Estado nacional e o início de duas décadas marcadas pela recessão econômica, aumento do desemprego, e agudização dos problemas sociais e urbanos. Na RMBH, a grave crise socioeconômica manifestou-se no processo de periferização dos assentamentos irregulares e na crescente favelização.

Por fim, a sexta sessão aborda o período mais recente, que vai de meados da década de 1990 até a década de 2010, em que a estrutura socioespacial de Belo Horizonte sofreu significativas modificações a partir de processos diversos, tais quais a expansão do eixo sul motivado pela crescente presença dos loteamentos fechados e a reestruturação econômica e socioespacial em curso no vetor norte, motivados pela retomada do crescimento econômico e da intervenção do Estado.

3.1 Da cidade planejada à cidade fora do plano

Com a Proclamação da República em 1889, intensificaram-se em Minas Gerais as lutas políticas entre as elites (setores ligados à decadente atividade mineradora na Região Central, agropecuários da Região Sul e cafeicultores da Zona da Mata) em torno de uma antiga polêmica: a transferência da capital estadual. Seja em razão das deficiências da então capital Ouro Preto ou do significado de atraso que a setecentista cidade colonial adquirira no contexto de implantação da jovem República, havia consenso acerca da necessidade da mudança da capital. A Constituição Mineira de 1891 decretava a mudança da capital estadual para lugar mais adequado, e a Lei Adicional nº 1, do mesmo ano, definiu os lugares a serem considerados: Belo Horizonte, Paraúna, Barbacena, Várzea do Marçal e Juiz de Fora, contemplando as principais regiões do estado.

Ao final de 1892, nomeou-se a Comissão D'Estudo das Localidades Indicadas para a Nova Capital, presidida pelo engenheiro politécnico paraense Aarão Reis. A Comissão constatou que Várzea do Marçal (localizada na Região do Campo das Vertentes, entre Tiradentes e São João Del Rey) e Bello Horizonte (localizada na Região Central, entre a região das minas e o sertão) reuniam as condições técnicas adequadas, sendo indicada a primeira devido ao menor custo de implantação da nova cidade naquela localidade. Entretanto, depois de conturbada votação no Congresso Mineiro, houve vitória de Bello Horizonte em detrimento de Várzea do Marçal: considerou-se que a nova capital deveria estabelecer-se em região mais central, trazendo equilíbrio e unidade ao estado (PLAMBEL, 1986).

A Comissão Construtora da Nova Capital foi estabelecida em 1894, e Aarão Reis deu início à elaboração da planta geral da cidade. Em 1895 foi assinado em Ouro Preto o decreto nº 53, que criava o Plano da Nova Capital, estabelecendo diretrizes para garantir a boa circulação, higiene, ventilação, beleza e conforto. A Planta Geral da Nova Capital foi apresentada por Aarão Reis em março de 1895, e projetava uma população futura de cerca de 30.000 pessoas para a área central, e 200.000 para a cidade. A construção da Cidade de Minas teve início ainda em 1895, através da desapropriação e demolição do antigo Arraial de Bello Horizonte, e a nova capital foi inaugurada em 12 de dezembro de 1897.

Havia três diretrizes básicas a guiar a utopia de uma cidade concebida sob a égide dos ideais positivistas e republicanos de Ordem e Progresso: a ordenação do espaço pelo traçado geométrico das vias, o controle do espaço pela legislação urbana e pela setorização funcional, e a higiene ambiental por meio do saneamento científico. Assim como o plano de La Plata – que serviu de inspiração a Aarão Reis – a planta original tomou como modelo os planos de Hausmann para Paris e de L'Enfant para Washington. O Plano original concebeu a cidade a partir de três zonas distintas (Figura 1 a seguir): Urbana, Suburbana e Rural. A Zona Urbana, ao sul do Ribeirão Arrudas, em área de topografia privilegiada, era contida pela Avenida do Contorno (originalmente Av. 17 de Dezembro) e cortada pelo eixo monumental da Av. Afonso Pena, e seu desenho viário regular obedecia à uma dupla malha ortogonal ajustada diagonalmente por ruas e avenidas largas. Ali se instalaram e desenvolveram o Centro Comercial, o Bairro dos Funcionários, o Palácio do Governo e suas secretarias em torno da Praça da Liberdade, centro do poder.

Para além dos limites da Av. Contorno, e contornando a Zona Urbana, o plano estabelecia a Zona Suburbana, área com traçado viário mais adaptado à topografia acidentada, e que contava com ruas mais estreitas, menores áreas de espaços públicos, conformando quadras e lotes irregulares e de maiores dimensões. O Plano a previa como alternativa aos moradores que preferissem essa área à residência na Zona Urbana. Segundo Costa (1994), a sua ocupação da Zona Suburbana pelas camadas de baixa renda resultou no desrespeito ao Plano original e na constituição de uma periferia com parca infraestrutura urbana e de traçado irregular – uma outra cidade fora do Plano. A Zona Rural previa a formação de Colônias Agrícolas e pequenos sítios, no intuito de constituir um cinturão verde para abastecimento da capital. Todavia, ela foi rapidamente incorporada pela expansão suburbana.

A implantação da cidade se deu num vale raso formado pelo Ribeirão Arrudas, ao norte da Serra do Curral. O ribeirão cortava a área no sentido leste-oeste, e as linhas de ferro da EFCB logo se instalaram em seu leito. A inauguração da Estação de Minas em 1895, que fazia a ligação com a Linha Tronco da EFCB a leste em Sabará, foi fundamental para transportar o material de construção da nova cidade, seus trabalhadores e futuros moradores. A ferrovia e o ribeirão constituíram uma barreira que teve uma enorme importância no crescimento inicial da cidade, dividido entre uma porção norte e outra sul, onde se localizava praticamente toda a Zona Urbana. Isto garantiu que a futura área nobre da cidade não fosse seccionada por uma barreira de difícil transposição – já que quase não havia ligações entre os dois lados da cidade (VILLAÇA, 1998).

Figura 1 – Planta Geral da Cidade de Minas (1895). Fonte: disponível em <http://comissaoconstrutora.pbh.gov.br/>

O centro histórico, que mesclava residências, estabelecimentos comerciais e fábricas, desenvolveu-se originalmente na porção norte da Zona Urbana, com destaque para Av. Afonso Pena, a Praça da Estação, a Av. do Comércio e a Rua dos Caetés. Estas duas últimas vias ligavam a porta de entrada da cidade à Praça do Mercado (atual Praça Rio Branco), local de intensa movimentação de tropeiros ligados ao abastecimento da cidade. Articulando o centro econômico ao centro do poder estadual (Praça da Liberdade), a Rua da Bahia constituía a principal via da cidade, já que concentrava o comércio mais elegante e o serviço de atendimento às elites. A partir da década de 1930 o comércio mais qualificado subiu a Av. Amazonas e, no encontro com a Av. Afonso Pena, passou a conformar o centro da cidade – a Praça 7 de Setembro (PLAMBEL, 1986).

Num primeiro momento, houve tolerância para que as famílias mais pobres e os trabalhadores se localizassem centralmente: isso fica latente na decisão de converter temporariamente à Zona Suburbana parte interna da Av. do Contorno ocupada pela população mais pobre. Essa população residia em barracos e cafuas, dando origem às primeiras favelas da capital, além de ocupar alojamentos dos empreiteiros e casas ainda demolidas do antigo arraial⁹.

Todavia, ao longo das duas primeiras décadas do século, grande parte da população pobre foi expulsa das áreas nobres que se consolidavam, passando a residir na nascente periferia da Zona Suburbana. A preocupação com a “invasão” do centro pelas classes mais pobres levou à obstrução da sua presença na Zona Urbana. Além da política deliberada de expulsão dos pobres da área central, a Zona Urbana convivia com um restritivo aparato regulatório, que, somada ao controle sobre a oferta de lotes pelo Poder Público e pelos especuladores imobiliários e à oferta privilegiada de infraestrutura, acabava inviabilizando a permanência da classe trabalhadora na área devido ao elevado preço dos terrenos.

A partir de então, novos bairros suburbanos e periféricos expandiram-se desordenadamente: a oeste, num primeiro momento, Barro Preto, Calafate e Carlos

⁹ As primeiras favelas se localizaram ao longo da Av. Afonso Pena, na área acima da Estação Ferroviária, e no atual bairro Barro Preto. Segundo Costa (1994), as informações disponíveis para o início do século apontam que aproximadamente 25% das habitações eram precárias, e, em 1902, uma população de cerca de 2.000 pessoas já residia em favelas dentro da Av. do Contorno.

Prates, redutos de operários imigrantes predominantemente italianos, e posteriormente Nova Suíça e Gameleira; a leste e norte, Santa Efigênia (como prolongamento do antigo Bairro do Quartel), Santa Tereza, Sagrada Família, Concórdia e Renascença (PLAMBEL, 1986). É das primeiras décadas também a consolidação dos bairros da Floresta e da Lagoinha, sendo que este último, porta de entrada do abastecimento da cidade, veio a se tornar um importante subcentro de comércio popular, atendendo à porção periférica da cidade.

O contraste entre as “duas cidades” era acentuado: enquanto na Zona Urbana a elite e o estamento burocrático tinham acesso à infraestrutura urbana e aos principais equipamentos coletivos e privados, na popular Zona Suburbana, e mesmo nas colônias agrícolas, a população convivia com inúmeras carências. A articulação entre estes espaços era realizada pelo sistema de bondes, cujos pontos e estações constituíam os principais pontos de convergência urbana.

Até a década de 1910, tanto o centro comercial quanto os bairros das elites se organizaram do mesmo lado da barreira vale-rio-ferrovia, e o crescimento urbano foi maior no lado sul da cidade. Em 1905, 44% da população residiam ainda na Zona Urbana – ou seja, na parte planejada ao sul (VILLAÇA, 1998). Em 1910 a ocupação seguia ainda a faixa delimitada pela Comissão Construtora, que tinha como eixo principal a Av. Afonso Pena. A partir da década de 1910 a população ao norte da Av. do Contorno ultrapassou aquela estabelecida na Zona Urbana, e o crescimento suburbano passava a se dar no sentido leste-oeste. Em 1912, já 68% da população da nova capital residiam nas Zonas Rurais e Suburbanas, contrariando as intenções originais de orientar o crescimento do centro para a periferia (COSTA, 1994). A seguir, a Figura 2 apresenta mapa referente à expansão da mancha de ocupação urbana de Belo Horizonte entre os anos de 1920 e 1936.

O intento original de ocupar a cidade do centro para a periferia foi subvertido pela lógica do mercado imobiliário, pelos condicionamentos impostos pelo Plano e pela necessidade de assentar a população que afluía à nova capital, mas que não se enquadrava nos requisitos para habitar o espaço planejado. Tratou-se de um processo de estruturação do espaço urbano a partir dos anéis periféricos, e muito demorou até que a Zona Urbana de ocupação rarefeita se firmasse como o centro também demográfico da nova capital (VILLAÇA, 1998).

Figura 2 – Belo Horizonte – evolução urbana 1920/1936. Fonte: PLAMBEL, 1986: 59.

Com a eclosão da 1ª Guerra Mundial, abateu-se a primeira crise sobre a cidade: devido à incapacidade de importar o material de construção, teve início a recessão nas obras e na economia, levando ao aumento do desemprego e à evasão de operários. Com o fim da Guerra, a capital retomou seu processo de crescimento, e na década de 1920 consolidou-se como centro administrativo estadual, principal pólo comercial e cultural de Minas, além de incipiente centro industrial de produção de bens de consumo não duráveis. São diversos os fatores por trás desse novo papel assumido pela capital, com destaque para a expansão da rede viária e ferroviária, que articulou a cidade a várias regiões do estado¹⁰; a instalação de siderúrgicas no entorno¹¹; assim como a criação da Universidade de Minas Gerais e a ampliação da rede hospitalar e das redes pública e privada de ensino. Reforçaram-se os fluxos migratórios do interior: se a população em 1920 era de 55,5 mil habitantes, saltou para 140 mil em 1930, alcançando 214 mil em 1940 (PLAMBEL, 1986).

A retomada do crescimento da cidade nas décadas de 1920 e 1930 acentuou a diferenciação espacial experimentada desde a sua fundação: revigorou-se o processo de dispersão das periferias, principalmente na direção oeste a partir da abertura do novo ramal da EFOM e da instalação de atividades fabris nos bairros adjacentes, como o Carlos Prates, assim como a crescente ocupação do núcleo central, em que se instalaram diversos equipamentos públicos e privados.

A expansão periférica, que seguia ocupando topos e encostas de morros (deixando desocupados os vales), concretizava-se de formas diversas: pelo parcelamento de seções suburbanas e de ex-colônias agrícolas, pela implantação de vilas operárias,

¹⁰ Em 1917 foi inaugurado o ramal de Paraopeba da EFCB, em bitola larga, alcançando Belo Horizonte pelo sudoeste; em 1920 foi construído o ramal de Belo Horizonte-Divinópolis da EFOM; e em 1930 prolongou-se o ramal de Belo Horizonte-Santa Bárbara, fortalecendo a ligação da capital com a região mineradora do Vale do Rio Doce e com o porto de Vitória. Em 1924 foi aprovado o Plano Rodoviário Estadual, que estabelecia um sistema de estradas radiais convergindo para a capital, buscando romper com a precariedade das vias de comunicação que ligavam Belo Horizonte às regiões agrícolas mais dinâmicas do estado de Minas Gerais.

¹¹ A localização privilegiada da capital, próxima a importantes jazidas de ferro do Quadrilátero Ferrífero, assim como os incentivos concedidos pelo Governo Federal durante a 1ª Guerra, contribuíram para a expansão da siderurgia regional nas décadas de 1920 e 1930, com destaque para a criação da Cia. Siderúrgica Mineira em 1917, incorporada em 1921 pela Cia. Siderúrgica Belgo Mineira. As novas instalações industriais reanimaram a vida econômica local nos municípios em que se instalaram as novas siderúrgicas (Sabará, Rio Acima, Barão de Cocais, Caeté), e que se encontravam em decadência desde o esgotamento das reservas de ouro.

ou mesmo pela expansão de favelas. A dispersão era acentuada por práticas especulativas de parcelamento do solo: em 1930, a área loteada total da cidade tinha capacidade para abrigar cerca de 500 mil pessoas. Excetuando-se a área central e a Zona Sul, assim como os bairros operários mais organizados, era generalizada a carência de infraestrutura, principalmente de abastecimento de água e de energia elétrica (PLAMBEL, 1986).

Na tentativa de controlar o processo de expansão acelerada, o Poder Público municipal tomou uma série de medidas importantes referentes ao planejamento da cidade: em 1933, elaborou-se um novo Plano Geral, redefinindo as zonas Urbana, Suburbana e Rural, e estabelecendo parâmetros mínimos de ocupação na área central, no sentido de incentivar o adensamento e a verticalização. No ano seguinte, foi criada a Comissão Técnica Consultiva, que contemplava cinco subcomissões (higiene, engenharia, arquitetura e urbanismo, indústria e jurídica). Em 1935, editou-se um rigoroso decreto impondo restrições aos novos loteamentos e dando início ao cadastramento da cidade. Apesar dessas iniciativas, o surgimento de novos bairros e vilas cada vez mais distantes não se interrompeu: ao contrário, a maior parte dos novos loteamentos passou a ser comercializada sem aprovação legal.

3.2 Modernização e o preparo para a industrialização

A Revolução de 1930 e a implantação do Estado Novo em 1937 marcaram o esgotamento da hegemonia agrário-exportadora e a reestruturação da economia nacional em bases urbano-industriais. Em Belo Horizonte, as décadas de 1940 e 1950 ficaram marcadas pela conjugação dos esforços políticos necessários para acelerar a industrialização local, como parte do projeto estadual de constituir um parque produtivo em Minas Gerais. Foi um período de intenso crescimento e modernização, no qual a cidade aderiu ao desenvolvimentismo enquanto projeto nacional de industrialização capitaneada pelo Estado nacional.

No âmbito estadual e municipal, o Poder Público concorreu para implantar as infraestruturas espaciais de apoio à industrialização, que se viabilizaria no período seguinte. Durante a administração municipal de Juscelino Kubitschek (1940-1945), transcorrida durante a vigência do autoritarismo político do Estado Novo varguista, destacaram-se a implantação da Cidade Industrial Juventino Dias (que permaneceu desocupada até a década de 1950), do complexo de lazer da Pampulha (instituído em 1942), e a abertura de diversas avenidas que reforçaram a configuração rádio-concêntrica da cidade. A forma urbana da futura aglomeração metropolitana também começou a se esboçar nesse período, conformando-se principalmente ao longo dos eixos Norte-Centro-Oeste (PLAMBEL, 1986).

A Zona Industrial de Belo Horizonte havia sido criada em 1936, a noroeste da área central, mas apesar de terem sido concedidos alguns incentivos para induzir sua ocupação, a mesma não obteve sucesso. Em 1941, Juscelino instituiu a Cidade Industrial Juventino Dias, inaugurada efetivamente em 1946, no distrito de Contagem. Apesar de que nesse período não se tenha conseguido viabilizar a industrialização, a atuação do Estado garantiu as condições de infraestrutura para a área. Houve inclusive uma proposta de criação de uma Zona Industrial no município de Santa Luzia, mas que só se concretizaria na década de 1960.

A criação da Cidade Industrial gerou uma enorme retenção especulativa de terrenos: apesar do parcelamento de algumas áreas, não houve ocupação imediata. Em 1947, apenas 10 unidades industriais encontravam-se instaladas, totalizando 1.000 operários empregados. Apesar da construção da usina de Gafanhoto, o fornecimento de energia elétrica permanecia como entrave, além da precariedade do sistema viário para escoamento (PLAMBEL, 1986).

À frente da prefeitura, todas as iniciativas de JK buscaram dar corpo ao ideário da modernidade na capital mineira. Dentre as suas inúmeras intervenções em um período tão curto, destacaram-se aquelas voltadas para o setor viário, considerado estratégico naquele momento diante das crescentes demandas geradas pela penetração do automóvel no tecido urbano. Além de dar prosseguimento às obras iniciadas nas gestões anteriores, Juscelino (apelidado do “Prefeito Furacão”) realizou investimentos de vulto seguindo os mais modernos postulados do urbanismo e saneamento. Logo no início de seu mandato, a Av. do Contorno foi

concluída (com canalização de parte do Ribeirão Arrudas), e foi completada a urbanização da região central, com o término da canalização do córrego do Leiteão. Avenidas tradicionais, como Afonso Pena, Paraná e Santos Dumont, receberam pela primeira vez pavimentação em asfalto. A Figura 3 abaixo apresenta as principais intervenções promovidas pelo Poder Público na década de 1940.

Figura 3 – Grandes intervenções efetuadas na década de 40. Fonte: PLAMBEL, 1986: 71.

Sua administração promoveu também a abertura e prolongamento de importantes vias radiais, ligando ao centro áreas divergentes da capital. O prolongamento da Av. Amazonas a oeste permitiu o acesso à Cidade Industrial; ao norte, a continuidade da Av. Antônio Carlos possibilitou a chegada até a Pampulha: estas duas vias iriam constituir a espinha dorsal da futura aglomeração metropolitana durante longo período. Importantes avenidas sanitárias foram abertas em fundos de vale, como a Av. Silviano Brandão (com a canalização do Córrego da Mata), um dos principais

eixos de expansão leste e nordeste; e a Av. Pedro II (com a canalização do Córrego do Pastinho), principal corredor de expansão noroeste, propiciando a ligação do centro ao aeroporto do Carlos Prates¹².

Além das grandes intervenções, a atuação de JK pautou-se também na busca por um controle mais efetivo do espaço urbano. O Prefeito editou novas medidas referentes aos limites municipais, e em 1942 foi concluída a primeira Planta Cadastral de Belo Horizonte, que, além de completar o mapeamento das edificações, serviu também para atualizar a base tributária da cidade. Para controlar a expansão urbana, a municipalidade aumentou a fiscalização sobre loteamentos mais afastados e estimulou a urbanização nas proximidades da área central. Nos limites externos da Av. do Contorno, foram abertos os bairros Cidade Jardim e Sion, e dentro da área central estruturaram-se o Lourdes e o Santo Agostinho. Além disso, diversas desapropriações e doações foram realizadas para efetivar o estabelecimento de entidades filantrópicas, desportivas, religiosas, culturais, profissionais e educacionais, como a Escola Técnica Federal e a Cidade Universitária, em terreno próximo à lagoa da Pampulha.

Apesar do empenho em controlar o crescimento urbano efetivamente, o Poder Público encontrou inúmeras dificuldades para se contrapor ao crescimento, que se dava em todas as direções, já caminhando para o processo de metropolização. São duas as principais mudanças quanto à expansão da cidade neste período: a primeira refere-se ao redirecionamento do crescimento predominante da cidade para o norte, onde foram lançados diversos loteamentos especulativos em função da implantação do complexo da Pampulha; a segunda diz respeito à intensificação da dispersão dos loteamentos, motivados principalmente pelos novos eixos viários que, conjugados à ampliação da oferta de transporte coletivo por ônibus, possibilitaram a expansão urbana periférica cada vez mais distante da cidade. Ainda que altamente restritiva, a

¹² Estas intervenções viárias seguiam parcialmente as recomendações de Lincoln Continentino, mais influente urbanista da cidade neste período, e que insistia desde a década de 1930 que Belo Horizonte precisava elaborar um novo Plano, dado o crescimento desordenado que há muito havia ultrapassado os limites do Plano original de Aarão Reis. O modelo rodoviarista de expansão, defendido por Continentino, era fortemente influenciado pelo Plano de Avenidas de Prestes Maia para São Paulo, também da década de 1930 (LEME; FERNANDES, 1999).

legislação urbanística não conseguiu impedir a proliferação dos parcelamentos clandestinos: ao contrário, acabou por estimulá-los (PLAMBEL, 1986).

O centro da cidade também passou por profundas transformações durante o período, verticalizando-se e expandindo-se para as áreas adjacentes. As maiores permissividades construtivas e o estímulo a altas taxas de ocupação contribuíram para a valorização dos terrenos, cuja principal consequência foi a expulsão de atividades aí localizadas. Grande parte dos estabelecimentos industriais migrou para a Zona Industrial situada a oeste. Também o comércio atacadista começou a sair do centro, instalando-se às margens das avenidas abertas no período e dando origem aos corredores de atividades complementares ao centro principal.

A atuação do Poder Público diante da questão da habitação popular também aderiu ao espírito modernizante, o que pode ser atestado pela construção do inovador conjunto habitacional IAPI, localizado junto à recém-aberta Av. Antonio Carlos, próximo à área central. Este conjunto havia sido inicialmente concebido para abrigar a população que seria removida da favela da pedreira Prado Lopes. Num outro esforço de produção de espaço para a classe operária, decretou-se em 1944 a desapropriação de terrenos nas proximidades da Cidade Industrial para a construção de uma Vila Operária (PLAMBEL, 1986).

Estas intervenções do poder do Estado durante a gestão de JK acabaram por marcar fortemente o destino da capital, principalmente sobre como o espaço urbano periférico se organizaria para além da Zona Urbana original (Figura 4 a seguir). Foi na década de 1940 que teve início o processo embrionário de metropolização de Belo Horizonte a oeste, e a constituição de um sistema viário radiocêntrico que teria enorme influência na estruturação da metrópole segundo o modelo centro-periferia.

Figura 4 – Belo Horizonte – evolução urbana 1937/1950. Fonte: PLAMBEL, 1986: 73.

3.3 Industrialização e o detonar da metropolização

Este período, que se abre com a redemocratização e abrange toda a década de 1950 até meados da década seguinte, foi marcado pelo compromisso populista e pela dinamização do crescimento industrial. O Brasil deixou de ser um país predominante rural, convertendo-se em um país urbano-industrial. Em Belo Horizonte, o intenso crescimento da cidade, predominantemente realizado através da agregação de periferias, não foi acompanhado dos necessários investimentos em serviços e infraestrutura urbanos, o que iria resultar em uma grave crise urbana na passagem da década de 1950 para a de 1960. Além disso, durante esse período o crescimento urbano de Belo Horizonte extravasou os limites da capital, desencadeando o processo de metropolização (PLAMBEL, 1986). Conforme a Tabela 1 abaixo, já na década de 1960 os demais municípios da RMBH já cresciam a taxas maiores do que a capital, fenômeno fortalecido na década seguinte.

Tabela 1 – RMBH: crescimento demográfico anual médio (%)

	1950/1960	1960/1970*	1970/1980*	1980/1991*	1991/2000**
Belo Horizonte	7,0	6,1	3,7	1,1	1,5
Restante da RMBH	...	6,2	7,5	4,8	3,89
Total da RMBH	6,2	6,1	5,0	2,5	2,39

Fontes: IBGE, Censos Demográficos (elaboração própria)

* RMBH com a composição vigente em 1991.

** RMBH com a composição existente em 2000.

O liberalismo econômico do pós-guerra sob o governo Dutra (1946-1950) foi logo substituído pela retomada da forte intervenção do Estado visando a industrialização no segundo governo Vargas (1951-1954), através do investimento estatal direto em setores básicos, na provisão de infraestrutura e na regulação direta da economia. O nacional-desenvolvimentismo varguista, que logrou a criação da Petrobras e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), foi substituído pela

proposta de desenvolvimento associado sob o governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), que buscava dar prosseguimento à industrialização substitutiva de importações através da abertura ao capital estrangeiro.

Durante este período, houve um forte avanço no estabelecimento da indústria de bens de consumo duráveis (notavelmente eletrodomésticos e automóveis), cujas principais unidades eram filiais estrangeiras que se instalaram no eixo Rio/São Paulo. A intervenção do Estado e os gastos públicos ampliaram-se enormemente, principalmente em decorrência dos largos investimentos do Plano de Metas de JK nos setores energético, viário e siderúrgico, além da construção de Brasília.

A aceleração da industrialização intensificou as migrações do campo para as grandes cidades, que cresciam a taxas vertiginosas, e cujas bases sociais também se ampliavam, através do aumento das classes médias e do proletariado industrial. Essa dinâmica econômica e demográfica acarretou numa acentuada expansão física das cidades, dando fôlego também ao mercado imobiliário, concentrado nos processos de parcelamento em novas frentes de expansão seguindo os novos eixos viários, e na verticalização dos centros urbanos (PLAMBEL, 1986). No caso das grandes capitais, esses processos se conjugaram dando alento a um novo padrão de estruturação urbana a partir da metropolização. No período de 1950-1960, Belo Horizonte e seus municípios limítrofes cresceram a uma taxa de 6,5% a.a., dobrando sua população de quinhentos mil para um milhão de habitantes, cabendo à imigração aproximadamente 60% deste incremento demográfico.

Claramente, todos esses processos nacionais também repercutiram em Minas Gerais e, especificamente, em Belo Horizonte. Frente ao atraso da economia mineira, o governo estadual, sob o comando de JK (1951-1955), formulou uma nova estratégia industrialista centrada na produção de infraestrutura sob o binômio energia e transportes. A Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) foi criada em 1952, a partir de recomendações contidas no Plano de Recuperação Econômica e Fomento à Produção, elaborado ainda em 1947 no governo de Milton Campos. A criação da CEMIG foi um passo decisivo para a consolidação da Cidade Industrial na década de 1950, resolvendo a carência de energia na região. Foram asfaltadas as estradas que ligavam Belo Horizonte a São Paulo e ao Rio de Janeiro, e empreendeu-se a construção do Anel Rodoviário. Houve esforços para modernizar a

agricultura, dando-lhe um traço mais empresarialista através da implantação da CASEMG, da CAMIG e da FRIMISA, assim como se deu início à implantação de uma área industrial no município de Santa Luzia.

Segundo Costa (1994), o período que vai da década de 50 até meados dos anos 70 foi caracterizado pela expansão urbana baseada no processo de industrialização e nas intervenções públicas estruturantes através da simbiose capital industrial-Estado. Tratou-se de momento marcado pela produção de um espaço que concentrasse as condições gerais de produção requeridas pela industrialização. A opção pela criação das condições gerais de produção para viabilizar a industrialização deu-se, entretanto, em detrimento da produção e distribuição dos bens e serviços de consumo coletivo, realizadas de forma bastante precária diante da escassez de recursos destinados a esta finalidade.

A RMBH inseriu-se no modelo nacional de industrialização a partir do crescimento da produção regional de bens intermediários (antes a produção predominante era de bens de consumo não-duráveis), que atingiu, em 1960, 52,8% de toda a produção industrial. A produção de bens intermediários, que atrelava a economia metropolitana à economia nacional, atendia à demanda da produção nacional de bens de consumo duráveis e de capital (fortemente centrada no eixo Rio/São Paulo). Do ponto de vista da estrutura industrial, ocorreu uma forte concentração e internacionalização: ao longo da década de 1950, diversas empresas ligadas ao capital estrangeiro instalaram-se na Cidade Industrial¹³.

Desde 1947, quando os prefeitos da capital foram pela primeira vez eleitos por voto direto, e assim sujeitos à maior pressão popular, o Poder Público voltou a se preocupar com o replanejamento da cidade, buscando conter seu crescimento desordenado. Em 1948 o prefeito Negrão de Lima elaborou uma proposta nesta direção. Na gestão do prefeito Américo Renné Gianetti foi formulado o “Plano Diretor da Cidade”, e em seguida o prefeito Celso Melo Azevedo contratou a SAGMACS (Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos

¹³ RCA-Victor, Sociedade Brasileira de Eletrificação, Eletro Solda Autogena Brasileira, e Trefilaria Belgo-Mineira, além da implantação em 1954 da siderúrgica alemã Mannesmann na região do Barreiro. Entre 1947 e 1960, o número de trabalhadores na Cidade Industrial saltou de 1.000 para 15.000, o que atesta o desenvolvimento industrial da área (PLAMBEL, 1986).

Sociais) do Padre Lebrete para elaborar um novo plano para a cidade. Entretanto, a maior parte das propostas formuladas não se concretizou, e o crescimento da cidade prosseguiu ao sabor dos interesses e das forças do livre mercado.

O sistema de transportes também sofreu alterações substantivas na década de 1950: progressivamente, os bondes começaram a perder a primazia frente ao sistema de ônibus coletivos. Num primeiro momento, o Poder Público ampliou a sua ação na prestação de serviços de transporte coletivo, tendo encampado os serviços de bonde e criado o Departamento de Bondes e Ônibus. Todavia, num segundo momento, foi-se gradativamente dando curso à privatização dos serviços: as linhas de bonde foram sendo desativadas, e as linhas de lotação e ônibus passaram a ser operadas por grupos privados (PLAMBEL, 1986).

Detonou-se neste período o processo de metropolização e de formação da aglomeração metropolitana, cujo principal estímulo foi dado pela efetivação da ocupação da Cidade Industrial de Contagem. A área urbana de Belo Horizonte crescia em todas as direções, particularmente naquelas em que a topografia apresentava-se mais favorável – Oeste e Norte – a partir da indução da força indutora da Cidade Industrial via Av. Amazonas e da região da Pampulha a partir da Av. Antonio Carlos, ambas abertas no período anterior. Para além do centro da capital, a Cidade Industrial começou a despontar como núcleo complementar, atraindo parcelamentos e assentamentos operários, e constituindo o espaço industrial por excelência da metrópole nascente (Figura 5 a seguir). Segundo Mendonça (2003), conformou-se a partir de então um novo eixo de expansão a oeste ao longo da Av. Amazonas, da BR e da linha férrea da EFOM, constituindo o primeiro espaço conurbado – industrial e operário – do que viria a ser a RMBH.

A área central e seu entorno pericentral passam a evidenciar mais claramente o processo de diferenciação do espaço, apresentando duas áreas bem distintas: o sul, onde se concentravam os estratos sociais superiores, e o norte, formado por bairros antigos constituídos nos processos anteriores de periferização. Enquanto a região sul, concentradora dos benefícios urbanos, experimentava o processo de renovação urbana via verticalização, a região norte consolidou-se em torno da ocupação unifamiliar, tornando-se demograficamente saturada.

Figura 5 – Aglomerado Metropolitano – evolução do tecido urbano 1950/1967. Fonte: PLAMBEL, 1986: 85.

O comércio sofisticado, voltado para o atendimento da classe média em expansão, começou a abandonar o centro, seguindo o adensamento dos bairros nobres da cidade. Em virtude da valorização da área central, teve prosseguimento o processo de expulsão de uma série de atividades terciárias especializadas. Fortaleceram-se assim as concentrações terciárias nucleadas ou lineares, tais quais os centros dos bairros Floresta e do Horto, e os corredores das avenidas Amazonas, Antônio Carlos, Pedro II e Silviano Brandão, e das ruas Jacuí, Niquelina, Pouso Alegre, e Padre Eustáquio. Este processo acabou por reforçar as características do espaço pericentral de capital. A oeste, o incremento do parque industrial de Contagem e a instalação da usina da Mannesmann acabaram por dinamizar o isolado centro comercial da região do Barreiro (PLAMBEL, 1986).

Mesmo com esta descentralização, a área central manteve-se como principal centralidade da metrópole em formação, concentrando quase metade de todos os estabelecimentos comerciais da cidade, assim como o emprego, os equipamentos de lazer e educação, a administração pública estadual e municipal, além de que para o centro convergiam praticamente todas as linhas de transporte coletivo. Mesmo parte da indústria continuaria ali presente durante mais alguns anos.

A expansão urbana, que vinha se processando de forma contínua, passou a se caracterizar pela crescente dispersão dos parcelamentos e assentamentos, processo este favorecido pela substituição do sistema de bondes pelo de ônibus, permitindo itinerários mais extensos e flexíveis. A maior parte dos loteamentos realizados durante o período direcionou-se para o eixo oeste¹⁴. Assim, o eixo oeste constituiu a primeira frente de conurbação da RMBH, onde se conformou um espaço de ocupação descontínua agrupando partes de Contagem (Cidade Industrial), Belo Horizonte (Barreiro) e Ibirité (Durval de Barros) (PLAMBEL, 1986).

A norte de Belo Horizonte, os novos parcelamentos, extremamente dispersos e diferenciados, foram induzidos pela implantação do complexo da Pampulha, ainda

¹⁴ Na década de 1950, foram lançados 113 novos loteamentos em Belo Horizonte, Contagem e Betim (totalizando 80.660 lotes), que chegaram a representar 24% de todos os novos parcelamentos aprovados entre 1950 e 1976 na RMBH. Dentre esses loteamentos, 66 localizaram-se em Contagem e Betim, somando 50.400 lotes, o que seria suficiente para abrigar cinco vezes as devidas populações municipais. Devido ao caráter especulativo da maior parte dos lançamentos, estes loteamentos foram muito lentamente ocupados (PLAMBEL, 1986).

que em um ritmo menos intenso do que a oeste. Para além da Pampulha, teve início a formação de uma ampla frente de expansão periférica e conurbação em direção às regiões de Venda Nova (Belo Horizonte), Justinópolis (Ribeirão das Neves) e São Benedito (Santa Luzia). Expandiram-se também outras frentes de ocupação descontínua nas proximidades da futura aglomeração metropolitana, absorvendo pequenos lugarejos na capital ou em outros municípios vizinhos, tais como Ressaca, General Carneiro, Aarão Reis, dentre outros.

Como resultado do ritmo acelerado de construção exigido pelo crescimento, essa nova periferia em formação no contexto de industrialização caracterizou-se por um padrão extremamente precário de ocupação: espaço da reprodução da força de trabalho, mas no qual não estavam presentes as mínimas condições de infraestrutura nem de provimento de serviços básicos. A capital apresentava carências extremas quanto ao provimento de energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água. Esse processo de periferização disperso deu origem a uma grande quantidade de vazios urbanos nos interstícios da malha urbana em expansão, alimentados pelo processo de retenção especulativa de terrenos. A periferização também acarretou graves danos ambientais, tais como: devastação da cobertura vegetal, rápida ocupação das várzeas integrantes do antigo cinturão de abastecimento da capital, e crescente comprometimento das bacias dos ribeirões do Arrudas e do Onça (PLAMBEL, 1986).

Ao longo das décadas de 1950 e 1960, a favelização crescente foi o resultado mais direto da carência habitacional, do aumento vertiginoso dos preços dos terrenos e da imigração intensificada (COSTA, 1994). As favelas se adensaram nas áreas centrais assim como próximas à Cidade Industrial. Em 1964, 10% da população da capital (cerca de 120.000 habitantes) já viviam em 79 favelas.

Para além da expansão dispersa e periférica do tecido urbano, o processo de metropolização acentuou as relações de vinculação entre os diversos lugares e os principais centros de atividade, ampliando enormemente os movimentos pendulares, sobrecarregando o sistema de transporte intra-regional e congestionando o centro de Belo Horizonte, pólo articulador de todo o sistema metropolitano em formação. Para além da metropolização delineada por Belo Horizonte/Cidade Industrial,

diversos núcleos urbanos isolados (Santa Luzia, Pedro Leopoldo, Vespasiano e, secundariamente, Betim) experimentaram forte dinamismo.

Santa Luzia já havia criado, no período anterior, seu primeiro distrito industrial na região de Borges. Esta área permaneceu desocupada até meados da década de 1950, quando se implantou a FRIMISA no Distrito Industrial Carreira Comprida, e na década de 1960 instalaram-se na região de Bicas duas indústrias do ramo minerais não-metálicos de porte significativo – Celite e Klabin –, aproveitando-se da disponibilidade de matéria prima. A instalação da Cauê em Pedro Leopoldo e da Itaú em Vespasiano intensificou a exploração de calcário na região da Bacia Sedimentar. Em Betim, a instalação de um “parque siderúrgico” teve expressão apenas local: a efetiva industrialização do município só se daria de fato a partir da implantação da Refinaria Gabriel Passos (REGAP) da Petrobras, em 1967.

O minério de ferro passou a ser oficialmente explorado na região, a partir da concessão de Decreto de Lavra a diversas áreas sobre as serras do Curral e Rola Moça, reforçando a característica mineradora dos municípios de Nova Lima e Ibirité. Outros núcleos urbanos (Sabará, Caeté, Ribeirão das Neves e Raposos) permaneceram estagnados, enquanto Rio Acima assistiu ao fechamento das duas siderúrgicas que constituíam a base da economia local.

Assim, e em função de todos esses processos em curso (industrialização acelerada, periferização dispersa, favelização, crescimento demográfico acelerado etc.), ao final do período o nascente aglomerado metropolitano caracterizava-se pela extrema carência de habitação, água e esgoto, transportes, dentre outros serviços urbanos básicos, afetando até mesmo as áreas mais centrais da cidade.

3.4 A consolidação da metrópole segregada

Esse período, que transcorre durante os anos mais autoritários do regime militar, entre o final da década de 1960 e meados da década de 1970, foi marcado pelas

altas taxas de crescimento econômico, sustentadas por um processo de concentração de capital e de renda, com elevados custos sociais, além da exclusão da sociedade civil e da imposição de forte repressão política e cultural. Houve o surgimento de uma nova classe média, fruto da modernização empresarial e do aparato estatal, levando à expansão das áreas ocupadas por estes setores intermediários e à ampliação da segregação socioespacial, reforçada pela política urbana adotada. Estados e Municípios também perderam autonomia, com crescente centralização de poder e recursos no nível federal.

O movimento militar que assumiu o poder em 1964 rompeu com a experiência democrático-populista do período anterior, cujo momento mais dramático havia se dado com as mobilizações sociais durante o governo de João Goulart (1961-1964). O regime implantado, assentado sobre os militares e sobre os tecnocratas estatais, favorecia as burguesias nacionais e as empresas estrangeiras, na direção de um processo de modernização capitalista conservador. O Estado realizou a opção por privilegiar o econômico em detrimento do social, concedendo crescentes incentivos e subsídios à industrialização, acompanhado de forte arrocho salarial, o que favorecia o grande capital internacional e as classes altas brasileiras, consumidores dos bens de consumo duráveis que tiveram sua produção incentivada.

Com o “milagre econômico” nacional (1968-1973), teve início um novo ciclo de rápido crescimento e industrialização no país. O governo estadual, sob Israel Pinheiro, criou durante o período o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI), e a Companhia de Distritos Industriais (CDI), além da concessão de amplos subsídios fiscais, da participação elevada do estado no capital social de algumas empresas, e da maior abertura ao capital estrangeiro. Devido ao aparato de planejamento montado, e em função da disponibilidade de recursos naturais, infraestrutura e de um parque industrial de indústrias básicas, Minas Gerais foi agraciada com um quarto de todos os novos empreendimentos industriais aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial durante a década de 1970, sustentando o processo conhecido como a “nova industrialização mineira” (DINIZ, 1981).

Entre 1970 e 1975, o grosso destes novos projetos acabou se concentrando na RMBH, a despeito de certas tentativas de descentralizar a economia mineira.

Grande parte deste crescimento industrial se deu na Cidade Industrial, no Parque Siderúrgico de Betim e na Cidade Industrial de Santa Luzia, espaços privilegiados para a aglomeração de grandes estruturas industriais de tipo fordista. A industrialização também induziu uma maior diversificação e dinamização da prestação de serviços especializados, concentrados em Belo Horizonte. Consolidou-se a produção de bens intermediários na RMBH, reforçada pela instalação da Refinaria Gabriel Passos em 1967, e ampliaram-se principalmente as atividades produtoras de bens de consumo duráveis e de bens de capital, incluindo a RMBH no processo de internacionalização da produção brasileira.

Em 1975, a distribuição de pessoal ocupado na indústria da RMBH por categorias econômicas era: bens de consumo não duráveis (20,7%); bens intermediários (55,8%); bens duráveis e de capital (23,5%). O processo de concentração de capital, aliado à opção do Poder Público de concentrar espacialmente esse capital, exigiu que se recorresse à estratégia de implantação do modelo Distrito Industrial. Em Minas Gerais, coube à CDI promover a desapropriação e preparação de áreas para serem vendidas ou cedidas à indústria. Foram criados diversos Distritos Industriais na RMBH, mas algumas propostas ousadas acabaram não se implantando, como o Distrito Industrial de Betim (PLAMBEL, 1986).

O grande trunfo da “nova industrialização mineira” foi a atração da FIAT para se instalar no município de Betim em 1973. Inaugurada três depois, em 1976, a fábrica da FIAT contribuiu para avançar na consolidação da produção de bens de consumo duráveis na RMBH. Mobilizando uma larga cadeia de fornecedores, de serviços e de comercialização, a sua implantação promoveu uma reestruturação econômica de toda a região metropolitana, cabendo ao desenvolvimento do setor automobilístico a consolidação e adensamento do complexo mineiro-metal-mecânico, principal motor do processo de industrialização metropolitana.

A “nova industrialização mineira” alterou a geografia da indústria na RMBH, com significativo impacto sobre o perfil econômico de vários municípios. A instalação da REGAP, a criação do DI Paulo Camilo em Betim, e a instalação da FIAT alteraram definitivamente o perfil econômico e a estrutura social do município de Betim. Já em Contagem, a ocupação do novo Centro Industrial de Contagem (CINCO), associado ao projeto CURA Eldorado e à pavimentação da Av. João César de Oliveira,

integraram a sede antiga ao espaço industrial. Em Santa Luzia, a atividade agropecuária perdeu importância em relação à atividade industrial. A instalação das cimenteiras CIMINAS em Pedro Leopoldo e SOEINCON em Vespasiano, assim com do DI Prof. José Vieira de Mendonça neste município, fortaleceram também a base industrial a norte da capital (PLAMBEL, 1986).

A atividade de mineração ganhou impulso no período, como parte dos esforços do regime militar em expandir as exportações, assim como para atender à crescente demanda pela matéria-prima. A ampla disponibilidade de minério de ferro na região do Quadrilátero Ferrífero favoreceu a ampliação da exploração em Ibirité e o início das operações da empresa Minerações Brasileiras Reunidas (MBR) em Nova Lima, levando à degradação de porção considerável da Serra do Curral. Além disso, o aumento da demanda nacional por materiais de construção estimulou a expansão da exploração calcária no complexo cárstico a norte, intensificando também a degradação do riquíssimo e frágil patrimônio natural da região.

Já o setor terciário da RMBH também passou por um processo de concentração e modernização, através da ampliação e complexificação dos serviços e do surgimento de grandes estabelecimentos atacadistas – MAKRO e CEASA –, instalados às margens dos eixos viários de articulação regional. O setor primário, apesar da perda de população empregada e do esgotamento de áreas de solos mais férteis, observou durante o período o aumento das áreas cultivadas, principalmente em Pedro Leopoldo, Ibirité, Betim e Contagem.

A política urbana posta em curso pelo governo autoritário buscou dar resposta à crise urbana manifesta no início dos anos 1960 em função da crescente carência de infraestrutura e de equipamentos urbanos diante do processo de intensa urbanização e crescimento populacional. Esta nova política urbana caracterizou-se pelas seguintes linhas gerais de atuação: produção de infraestruturas para o capital produtivo (privilegiando a ampliação do sistema viário para escoamento da produção); introdução da política de realismo tarifário, tornando acessíveis os serviços urbanos apenas a quem os pudesse pagar; e redirecionamento da atuação do BNH, que, de banco destinado a financiar habitação para a população mais pobre, tornou-se o agente dinamizador da indústria da construção civil e do mercado imobiliário formal, a partir da utilização dos recursos do FGTS.

Os investimentos em habitação (BNH), saneamento (PLANASA) e urbanização (CURA) perderam logo o caráter inicial de atendimento social, na medida em que a política urbana subordinava-se cada vez mais ao capital privado na produção e administração das infraestruturas e serviços urbanos, no sentido de privilegiar o avanço do “milagre econômico”. Esta lógica privatista de atuação do Poder Público, num contexto de acirramento das desigualdades sociais, teve como resultado o aumento da segregação urbana nas cidades brasileiras (PLAMBEL, 1986)

A institucionalização das Regiões Metropolitanas, através da Lei Complementar nº 14/73, buscava constituir um instrumento de intervenção federal sobre os principais centros urbanos e econômicos nacionais para amortecer as tensões sociais acumuladas. Em Minas Gerais, desde 1971 já se tinha dado início ao processo de planejamento da RMBH, com a criação do PLAMBEL, Grupo Executivo da Fundação João Pinheiro, e que em 1974 foi transformado em uma autarquia estadual, ao lado da criação dos Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMBH. O PLAMBEL ganhou maior importância a partir do momento em que o Governo Federal definiu que caberia aos órgãos metropolitanos, através da CNPU, assumirem o repasse de recursos federais para municípios e instâncias setoriais.

Durante a década de 1970, a prioridade dos investimentos federais recaiu sobre os setores de transporte e saneamento, sendo que neste último os recursos eram repassados diretamente ao órgão estadual responsável, sem interferência do PLAMBEL. No âmbito federal nacional, implantou-se o Programa de Vias Expressas, que contemplou a RMBH com dois projetos – Via Urbana Leste-Oeste e Via Norte. Na medida em que se privilegiou a implantação da infraestrutura viária para o transporte individual, observou-se o agravamento dos problemas de mobilidade da maior parte da população, dependente do uso do transporte coletivo. No setor de saneamento, promoveu-se a racionalização na produção dos serviços através da reformulação dos planos de abastecimento de água na RMBH. Dois novos sistemas de abastecimento hídrico entraram em operação: o do Rio das Velhas em 1973, abrangendo os municípios de Nova Lima, Rio Acima, Itabirito e Ouro Preto, e o da represa de Vargem das Flores em 1975, no município de Betim.

O mercado imobiliário foi impulsionado tanto pelo aumento da poupança das camadas mais ricas, que passaram a comprar imóveis como possível fonte de

investimento, quanto pela disponibilidade de financiamentos via BNH, dinamizando o setor da construção civil. Abriram-se novas frentes de expansão de loteamentos com infraestrutura e áreas para sítios: 63% dos loteamentos lançados entre 1972 e 1976 na Aglomeração Metropolitana, em Betim e Nova Lima, direcionaram-se para as classes mais abastadas. Os mecanismos de controle de parcelamento postos em prática pelo PLAMBEL e municípios acabaram por elevar os custos dos empreendimentos, direcionando a atuação desse mercado para a produção de loteamentos voltados para a alta renda. Ampliaram-se também os limites dos bairros verticalizados ocupados pela “nova classe média”, muitas vezes avançando sobre áreas mais antigas e consolidadas, ocupadas por população de baixa renda.

Para Costa (1994), se durante a década de 1960 a produção do espaço urbano para as camadas de mais baixa renda havia se dado basicamente pelas invasões e formação de favelas, na década seguinte a produção dos loteamentos populares na periferia foi predominante, principalmente em municípios em que inexistia controle sobre a ocupação do solo, como Ribeirão das Neves, Igarapé e Ibirité, transformados rapidamente em cidades-dormitório carentes. Também durante esse período a atuação da COHAB-MG, acompanhando as tendências elitistas do mercado, não criou as devidas condições para o acesso à moradia pela população de baixa renda¹⁵. Em paralelo à oferta bastante limitada de moradias sociais, o regime militar declarou sua guerra às favelas por meio dos programas de erradicação, desfavelamento e expulsão dos moradores. Assim foi concebida a CHISBEL (Coordenação de Habitação de Interesse Social), que durante a década de 1970 removeu milhares de pessoas em Belo Horizonte, que acabaram se adensando em outras favelas e novas áreas irregulares nas frentes periféricas.

O resultado do direcionamento das políticas urbanas para os setores mais favorecidos da população foi o agravamento do problema das periferias pobres, seja pelo seu crescente distanciamento das áreas centrais, seja pela própria

¹⁵ Se entre 1967-1972 a COHAB-MG produziu 2.971 habitações e as Cooperativas produziram 783 unidades, essa relação se inverteu entre 1973-1976, quando a primeira produziu apenas 114 unidades, enquanto a segunda alcançou 4.974 habitações. Enquanto os conjuntos de INOCOOP localizam-se nos interstícios da malha urbana da aglomeração, os da COHAB instalaram-se em grandes vazios urbanos segregados e desarticulados, seguindo as frentes de periferação dos loteamentos populares em função dos preços mais baixos dos terrenos (PLAMBEL, 1986).

precariedade dos assentamentos e da carência de serviços e infraestruturas urbanas básicos, não ofertados nem pelo Estado nem pelo mercado. A periferização, associada ao arrocho salarial e à concentração de renda, teve impacto negativo significativo sobre as condições de vida da maior parte da população, especialmente nas maiores áreas metropolitanas do país.

Durante o período, a aglomeração metropolitana cresceu predominantemente nas direções norte e oeste, esgotando a mancha de topografia favorável da RMBH (Figura 6 a seguir). O eixo oeste, com população predominantemente operária, transformado em principal vetor de expansão metropolitana, passou também a receber a maior parte da oferta de moradias pelos agentes do BNH. A “nova industrialização” criou ali também sua classe média, residindo em áreas que passaram a receber importantes investimentos públicos municipais, como o Eldorado em Contagem e, posteriormente, a sede de Betim (PLAMBEL, 1986).

Simultaneamente, formaram-se áreas-dormitórios carentes, seja nas frentes periféricas de expansão, seja na proximidade das unidades industriais. Enquanto os espaços de melhor topografia foram apropriados ou reservados pela indústria, restou aos assentamentos residenciais a opção de se instalarem em áreas de pior topografia. Já na direção norte, houve a intensificação da ocupação de Venda Nova, na direção de Justinópolis, São Benedito e Cipriano, consolidando a conurbação de da capital com Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano, respectivamente, conformando uma extensa área periférica ocupada por população de baixa renda e carente de serviços urbanos básicos.

Figura 6 – Aglomerado Metropolitano – evolução do tecido urbano 1967/1977. Fonte: PLAMBEL, 1986: 112.

A área central de Belo Horizonte começou experimentar certa decadência em função do seu abandono pelas classes médias e altas, o que explica o surgimento da Savassi como um subcentro de comércio e serviços voltado para as elites neste período (SOUZA; TEIXEIRA, 2003). Intensificou-se também o processo de verticalização da área central, concomitante ao seu esvaziamento populacional, com a perda de aproximadamente 13.500 moradores entre 1970 e 1980, o que representava 14% do total da sua população em 1970. Os estratos médios começaram a ocupar os bairros vizinhos da área central na direção sul, passando a ocupar espaços vazios ou ocupados anteriormente por população de menor poder aquisitivo. Já os bairros antigos e saturados da área pericentral entraram em estágio de estagnação demográfica (PLAMBEL, 1986).

Conforme a síntese de Souza e Teixeira (2003), durante as décadas de 1960 e 1970 a RMBH viveu a explosão demográfica e territorial de suas periferias. O município de Belo Horizonte passou a crescer menos do que os municípios do entorno. O processo de metropolização alcançou os municípios de Betim, Contagem, Vespasiano, Sabará, Santa Luzia, Nova Lima e Ribeirão das Neves. A conurbação continuou avançando nos sentidos norte e oeste, eixos de periferização da pobreza e das aglomerações industriais, respectivamente. Conforme Mendonça (2003), o resultado da expansão metropolitana da década de 1970 foi a reafirmação da centralidade da capital em todos os níveis, reproduzindo a dinâmica centro-periferia como determinante na estruturação da RMBH¹⁶.

¹⁶ Ao final da década de 1970, os níveis de atendimento de alguns serviços urbanos básicos denotavam o aprofundamento da segregação socioespacial na RMBH. Em 1977, 75% das moradias da aglomeração eram atendidas por rede de abastecimento d'água; 57% por rede de esgoto e 61% pelo serviço de coleta de lixo. Enquanto na Área Central e na Zona Sul de Belo Horizonte os percentuais de atendimento variavam entre 99% e 100%, nas periferias mais distantes era de aproximadamente 40% o total de domicílios ligados à rede de água, 13% ligados à rede de esgoto, e 16% servidos por coleta de lixo (PLAMBEL, 1986).

3.5 A metrópole sob o peso da crise

Em contraposição ao intenso crescimento experimentado durante o “milagre econômico” e à estratégia de manutenção desse crescimento pós-1973 através do II PND, este período pode ser caracterizado pela crise econômica na década de 1980 (explosão da dívida externa e crise fiscal do Estado, descontrole inflacionário, recessão, contenção de gastos públicos, aumento do desemprego etc.) e pelo sucesso da estabilização monetária na década de 1990, porém sem resultados positivos em termos de retomada do crescimento econômico e do aumento do nível geral de renda. Em perspectiva histórica, pode-se afirmar que se assistiu durante essas duas décadas à crise e ao desmonte do modelo brasileiro de crescimento e industrialização centrado na forte atuação do Estado desenvolvimentista, e a sua substituição por políticas econômicas e sociais de cunho recessivo.

Do ponto de vista social, as duas décadas foram marcadas pelo aumento do desemprego e do subemprego, levando à proletarianização das classes médias e à crescente pauperização das classes mais populares, com queda do salário mínimo real na década de 1980. Como consequência, agravaram-se também as condições de vida urbanas, com crescente periferização de parcelamentos irregulares e de favelas. No contexto de crise e redemocratização, ganharam força os movimentos sindicais e sociais urbanos, que se reorganizaram mesmo contra as normas autoritárias vigentes, reivindicando melhores condições de vida e acesso aos serviços urbanos básicos nas grandes cidades.

A pressão popular obrigou que a política urbana nacional se modificasse, abandonando parte do seu espírito tecnocrático avesso ao envolvimento social, e buscando rever os modelos empresarialistas de produção dos serviços públicos, através da introdução de subsídios e de padrões diferenciados e “alternativos” na provisão desses serviços segundo a renda da população atendida. No campo dos transportes, houve um redirecionamento do foco, abandonando-se a política de implantação de vias expressas em favor do transporte coletivo de massa através da implantação de trens metropolitanos (PLAMBEL, 1986).

A crise atingiu a RMBH no início da década de 1980, e entre 1981 e 1983 o desemprego aberto mais que triplicou, sendo a indústria de transformação o setor mais negativamente afetado. Diante desse enfraquecimento industrial (que levou inclusive ao fechamento de algumas unidades), o modelo do Distrito Industrial perdeu força, e algumas áreas do CDI começam a ser propostas para usos diversos do industrial. Já o setor da mineração no Quadrilátero Ferrífero expandiu-se durante o período, em grande parte devido ao esforço exportador empreendido pelo Governo Federal. O setor terciário também ampliou a sua participação no emprego regional a partir da crise, mas em grande parte por conta do crescimento da informalidade.

Mudanças substantivas se deram nesse período no setor de transportes na RMBH, principalmente através da criação da METROBEL em 1981, empresa destinada à gerenciar todo o transporte metropolitano, e que avançou na implantação de uma série de propostas que faziam parte do Plano Metropolitano de Transporte, com destaque para o PACE e o PROBUS. Tiveram início as obras de construção do trem metropolitano, a partir da reorientação da política nacional de transportes. O PACE atuou na melhoria da circulação da Área Central (redução do tráfego de passagem e aumento de espaços para circulação de pedestres), contribuindo para recuperação urbanística de diversos espaços centrais que vinham perdendo atratividade para os usos comerciais e residenciais. Já o PROBUS teve impacto mais amplo, na medida em que alterou os itinerários dos ônibus através da introdução das linhas diametrais e da eliminação dos terminais pontuais no centro (PLAMBEL, 1986).

O grande eixo articulador norte/centro/oeste da RMBH recebeu também largos investimentos em obras viárias e de transporte: a oeste, no Vale do Arrudas entre a Via Urbana Leste-Oeste e a Av. Amazonas, implantou-se a linha do Trem Metropolitano; a norte, a construção da Av. Cristiano Machado em ligação com a Via Norte conformou um binômio paralelo ao eixo da Av. Antônio Carlos; e na área central, teve início a construção do complexo viário da Lagoinha, buscando articular os dois eixos. Estas vultosas “cirurgias” urbanas, que se deram em função da necessidade permanente de expansão e remanejamento do sistema viário, com custos financeiros e sociais significativos, alimentaram a concentração de atividades no centro metropolitano e no eixo oeste, sancionando a estrutura espacial.

Durante a década de 1980, os municípios que apresentaram maior crescimento demográfico foram Santa Luzia, Ribeirão das Neves, Ibitiré e Vespasiano; e na década de 1990, Esmeraldas, Betim, Ibitiré e Ribeirão das Neves. Importante marcar que se tratou de crescimento demográfico em grande parte de população de baixa renda, raramente acompanhado por crescimento econômico equivalente e geração local de emprego e renda suficientes para atender a este imenso incremento populacional, já que durante as duas décadas os municípios que apresentaram maior crescimento do emprego formal foram Belo Horizonte, Betim, Contagem, Santa Luzia e Nova Lima (SOUZA; TEIXEIRA, 2003).

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (Lei 2.662/76) contribuiu para a recuperação da área central, na medida em que estimulou maior diversidade de usos, ampliando as possibilidades de ocupação pela classe média, revertendo parcialmente o processo de esvaziamento populacional da década de 1970. Concorreu para isso também a expansão de atividades pelas principais avenidas, conjugadas à instalação de equipamentos institucionais e de empresas públicas. Todas essas transformações tiveram impacto sobre o centro tradicional da cidade, que viveu durante o período um processo de “limpeza” com a saída de diversas atividades de impacto ambiental e urbanístico negativo.

Regionalmente, manteve-se a forte concentração das atividades econômicas na área central de Belo Horizonte (59% de todo o emprego da RMBH, em 1980) e no eixo industrial Contagem-Betim (15,8% do emprego metropolitano, em 1980), confirmando a hegemonia do binômio centro metropolitano/Cidade Industrial na estruturação do espaço metropolitano, a despeito do fortalecimento industrial a norte da RMBH e do impacto dos grandes equipamentos comerciais (Shopping Centers, CEASA, MAKRO/Carrefour), que também induziram novas concentrações. A manutenção desta concentração foi favorecida pela crise, que diminuiu o ritmo de instalação de novas áreas industriais, o que acarretou, por exemplo, na não concretização do DI de Betim (PLAMBEL, 1986).

Enquanto o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entrava em crise em função do descontrole inflacionário e do aumento do desemprego, a COHAB-MG e as Cooperativas ampliaram enormemente nesse período a oferta de habitações para famílias com renda entre 3 a 10 salários mínimos. A COHAB construiu imensos

conjuntos periféricos, concentrados no vetor norte (Palmital, Cristina, Morro Alto, Caieiras, Emboabas), enquanto os INOCOOPs e agentes privados concentraram-se na produção habitacional ao longo do eixo industrial oeste. Em função do grande número de habitações produzidas, de baixíssima qualidade e mal localizadas, criou-se um enorme estoque de moradias não comercializadas, com elevados índices de degeneração, abandono e invasão das edificações.

Já as famílias de menor renda tiveram que recorrer às favelas. Em 1981, a população favelada (294.410 habitantes) representava 11% da população total da RMBH, e era ainda fortemente concentrada na capital (233.500 habitantes). Todavia, a crise e as suas conseqüências sociais resultariam em um sensível agravamento no processo de crescimento das favelas, particularmente nos seus anos iniciais. No interregno 1981-1985 – período mais grave da crise – a população favelada duplicou no município de Belo Horizonte, chegando a 550.000 habitantes (COSTA, 1994).

A precária situação das favelas foi ainda agravada pelas intensas chuvas de 1978-1979, aliada a um intenso processo de desfavelamento levado a cabo pela CHISBEL, principalmente para realização de intervenções viárias. Diante da incapacidade de fornecer habitação em massa para toda essa população e da crescente reação contra o desfavelamento, o Poder Público teve que voltar-se para o reconhecimento das favelas, partindo para as propostas de regularização destas áreas. No Governo do Estado, coube ao Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) fomentar estas experiências pioneiras de urbanização e regularização fundiária em vilas e favelas. Na capital, foi aprovada em 1983 a lei do PROFAVELA, programa proposto pelo PLAMBEL em 1982. Na medida em que estes programas se ampliaram, a CHISBEL foi enfim extinta.

Em decorrência da crise, o mercado imobiliário voltou-se à abertura de novas frentes de expansão periférica, descontínuas e cada vez mais distantes do centro. Na medida em que se esgotaram as possibilidades de expansão dos assentamentos de classe média, os investidores imobiliários voltaram-se ao mercado de loteamentos irregulares de baixa renda. No eixo oeste, abriram-se novas frentes em Ibirité e Betim; em Ribeirão das Neves, a periferização atingiu a própria sede e o eixo da BR-040, além de Justinópolis; novos parcelamentos populares foram também abertos

em Igarapé, Esmeraldas e Mateus Leme (municípios adjacentes à RMBH), como reflexo das expectativas de valorização do eixo oeste (PLAMBEL, 1986).

Houve também expansão da oferta habitacional para as classes de renda mais alta, seja através da verticalização, favorecida pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, ou da expansão dos bairros de classe média ao longo do eixo Prudente de Moraes (Santo Antônio, Luxemburgo, São Bento e Santa Lúcia). A referida Lei, ao estabelecer normas rígidas na capital, acabou reafirmando as tendências gerais de formação da cidade e de segregação espacial: densidades decrescentes no sentido centro-periferia, estabelecimento de zonas comerciais nas áreas que já vinham se formando como tal (área central e corredores viários) e diferenciação social entre as zonas residenciais (bairros nobres, médios e populares). Como impactos socialmente positivos da Lei, podem ser citados a permanência da população de baixa renda em zonas restritivas à atuação imobiliária, além do incentivo ao uso residencial na Área Central.

Jupira Gomes de Mendonça (2003) analisou as transformações no padrão de estruturação socioespacial da RMBH ao longo da década de 1980, durante a qual se sobressaíram as seguintes tendências: elitização dos espaços centrais e pericentrais; aumento da participação das classes médias nos espaços onde houve elitização; movimento de expulsão dos segmentos populares para as periferias mais distantes; e crescimento populacional elitizado de condomínios ao longo do eixo sul, principalmente em Nova Lima. Como resultado, houve um aprofundamento das desigualdades socioespaciais, principalmente entre as cidades-dormitório que cresceram vigorosamente e a área central.

Ainda segundo Mendonça (2008), os principais movimentos observados durante a década de 1990 foram a intensificação da expansão das elites dirigentes em direção ao eixo sul; o contínuo espraiamento das classes médias pelos bairros pericentrais da capital; a maior mescla dos grupos médios com o operariado no Eixo Industrial (principalmente no Barreiro, em Contagem e Betim); e a consolidação dos espaços ocupados pelos grupos populares na periferia norte da capital.

Na avaliação de Souza e Teixeira (2003), as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela continuidade do processo de adensamento das áreas periféricas e

industriais na RMBH, pela desconcentração espacial relativa das áreas centrais, e pela incorporação de novas áreas (tanto pelas camadas populares quanto pelos estratos superiores da estrutura social), remarcando a lógica centro-periferia na estruturação do território da RMBH. Conforme a síntese de Mendonça (2008), a dinâmica centro-periferia continuou estruturando a RMBH durante a década de 1990, a partir do crescente acirramento das desigualdades socioespaciais, e pode-se dizer que não se observaram alterações muito relevantes quanto às principais tendências que foram observadas na “década perdida”.

3.6 Transformações metropolitanas contemporâneas

A RMBH é hoje a terceira mais populosa região metropolitana do Brasil, e representa o centro político, econômico, cultural e demográfico do estado de Minas Gerais. Ela congrega trinta e quatro municípios com perfis diferenciados e um quadro socioeconômico e territorial extremamente desigual. Segundo o Censo 2010, a população total da RMBH era de 4.882.997 habitantes, o que representava 24,92% da população total do estado de Minas Gerais. O PIB (Produto Interno Bruto a preços de mercado para 2008) era de aproximadamente R\$ 98,57 bilhões, 34,89% do PIB de todo o estado. Somente o PIB do município de Belo Horizonte correspondia a 42% do PIB de toda a RMBH, valor que, somado às participações de Betim e Contagem, chegava a 83,53% do PIB total metropolitano, revelando o excessivo grau de concentração das atividades econômicas nos três mais populosos municípios da RMBH. Em termos populacionais, a população da capital corresponde a aproximadamente 50% da população total da RMBH. A Tabela 2 em seguida apresenta dados demográficos e econômicos da RMBH na década de 2000.

A Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 incorporou à RMBH os municípios de Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme, além de definir as funções públicas de interesse comum e de introduzir a figura do Colar Metropolitano, constituído hoje pelos quatorze municípios de Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas,

Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas. Em 1993, a inclusão dos municípios acima citados e de Juatuba e São José da Lapa – distritos recém-emancipados – foi oficializada por lei complementar. Em 1997, seis outras municipalidades foram incorporadas: Florestal, Rio Manso e os ex-distritos recém-emancipados de Confins, Mário Campos, São Joaquim de Bicas e Sarzedo. Em 2000, entraram para a RMBH os municípios de Baldim, Capim Branco, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Itaguara, Matozinhos e Nova União. Finalmente, em 2002, Itatiaiuçu também foi agregada à região RMBH. Segundo Gouvêa (2005), a incorporação de muitos desses municípios se deveu mais a motivações políticas do que a considerações técnicas a respeito da sua efetiva integração e vinculação ao processo de metropolização segundo critérios demográficos, urbanísticos e socioeconômicos precisos. A Figura 7 abaixo ilustra este processo de agregação de municípios à RMBH.

Figura 7 – Agregação de municípios à RMBH 1974/2002. Fonte: Agência RMBH, 2009: 5-6

Tabela 2 – Dados Demográficos e Econômicos da RMBH 2000-2010

Município	Total da população 2000	Total da população 2010	Grau de Urbanização 2010 (%)	Crescimento Populacional 2000-2010 (%)	Participação na pop. total da RMBH 2010 (%)	PIB a preços correntes de 2008 (R\$ 1.000)	Participação no PIB total da RMBH 2008 (%)
Baldim	8.155	7.917	64,01	-2,92	0,16	63.319	0,06
Belo Horizonte	2.238.526	2.375.444	100,00	6,12	48,65	42.151.108	42,76
Betim	306.675	377.547	99,27	23,11	7,73	25.314.346	25,68
Brumadinho	26.614	34.013	84,34	27,80	0,70	835.248	0,85
Caeté	36.299	40.786	86,92	12,36	0,84	235.770	0,24
Capim Branco	7.900	8.880	91,09	12,41	0,18	44.910	0,05
Confins	4.880	5.943	100,00	21,78	0,12	1.057.791	1,07
Contagem	538.017	603.048	99,66	12,09	12,35	14.869.759	15,09
Esmeraldas	47.090	60.153	93,28	27,74	1,23	276.739	0,28
Florestal	5.647	6.603	83,31	16,93	0,14	43.941	0,04
Ibirité	133.044	159.026	99,77	19,53	3,26	989.768	1,00
Igarapé	24.838	34.879	93,68	40,43	0,71	289.377	0,29
Itaguara	11.302	12.371	77,04	9,46	0,25	131.245	0,13
Itatiaiuçu	8.517	9.938	62,70	16,68	0,20	371.670	0,38
Jaboticatubas	13.530	17.119	62,74	26,53	0,35	90.780	0,09
Juatuba	16.389	22.221	98,31	35,58	0,46	636.632	0,65
Lagoa Santa	37.872	52.526	93,20	38,69	1,08	627.411	0,64
Mário Campos	10.535	13.214	94,45	25,43	0,27	71.441	0,07
Mateus Leme	24.144	27.856	88,58	15,37	0,57	322.412	0,33
Matozinhos	30.164	32.973	90,68	9,31	0,68	568.012	0,58
Nova Lima	64.387	81.162	97,82	26,05	1,66	2.496.606	2,53
Nova União	5.427	5.554	51,76	2,34	0,11	34.695	0,04
Pedro Leopoldo	53.957	58.696	85,08	8,78	1,20	838.794	0,85
Raposos	14.289	15.345	94,85	7,39	0,31	56.213	0,06
Ribeirão das Neves	246.846	296.376	99,27	20,07	6,07	1.499.318	1,52
Rio Acima	7.658	9.095	87,40	18,76	0,19	74.348	0,08
Rio Manso	4.646	5.267	53,79	13,37	0,11	31.373	0,03
Sabará	115.352	126.219	97,48	9,42	2,58	1.076.253	1,09
Santa Luzia	184.903	203.184	99,72	9,89	4,16	1.706.380	1,73
São Joaquim de Bicas	18.152	25.619	72,81	41,14	0,52	276.951	0,28
São José da Lapa	15.000	19.801	57,55	32,01	0,41	251.370	0,26
Sarzedo	17.274	25.798	98,91	49,35	0,53	217.152	0,22
Taquaraçu de Minas	3.491	3.792	46,23	8,62	0,08	29.507	0,03
Vespasiano	76.422	104.612	100,00	36,89	2,14	991.562	1,01
RMBH	4.357.942	4.882.977	98,12	12,05	100,00	98.572.200	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2000, 2008, 2010).

Em contraposição à tendência de redução dos investimentos públicos e privados que prevalecera nas duas décadas anteriores, nos anos 2000 houve a retomada de uma série de intervenções de vulto com impacto significativo sobre a estruturação do espaço da RMBH, como parte de um processo mais amplo de retomada do crescimento econômico do país e da capacidade de investimento do Estado, principalmente a partir da segunda metade da década. Além disso, a dinamização do mercado imobiliário e do setor da construção civil acelerou os processos de transformação do uso e da ocupação do solo a partir das pressões crescentes por verticalização e renovação de áreas consolidadas, aumento substantivo dos preços de terrenos e imóveis, e expansão do mercado formal de baixa e média renda sobre áreas anteriormente consideradas periféricas.

Entre os principais projetos estruturantes na RMBH implantados durante a última década de 2000, podem ser citados com destaque: implantação da Linha Verde (duplicação e modernização da MG-010 e da Av. Cristiano Machado, ligando o centro de Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves); duplicação da Av. Antônio Carlos; duplicação da MG-030; investimentos na MG-050/BR-262/BR-491, ligando o município de Juatuba ao sul de Minas; obras viárias e sanitárias no Vale do Ribeirão Arrudas (Contagem e Belo Horizonte); e a implantação da Cidade Administrativa do Governo do Estado (CAMG)¹⁷.

Dentre as obras previstas para os próximos anos, ressaltam-se as seguintes: duplicação da Av. Dom Pedro I (já em curso, como extensão da Av. Antonio Carlos); implantação das Linhas 2 (Barreiro-Calafate) e 3 (Savassi-Lagoinha) do Metrô (com recursos garantidos pelo PAC da Mobilidade); implantação de várias intervenções do Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (VIURBS); implantação de sistemas de BRT (*Bus Rapid Transit*) nos corredores Cristiano Machado e Antônio Carlos/Pedro I (ambos já em fase de implantação); revitalização do Anel Rodoviário; construção do Anel Viário de Contorno Norte e do Anel Sul (sem previsão de

¹⁷ Inaugurada em 2010, a Cidade Administrativa é um amplo complexo construído para abrigar a administração pública do executivo estadual, antes dispersa em diversos edifícios localizados na área central da capital. O grande equipamento, que recebe aproximadamente 25 mil viagens diárias, está instalado ao longo da nova Linha Verde, na divisa dos municípios de Belo Horizonte, Vespasiano e Santa Luzia. Esta área é marcada pela concentração de população de baixa renda, fruto do processo de expansão periférica sobre o vetor norte da RMBH.

recursos); ampliação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN) em Confins para a Copa de 2014; implantação do Aeroporto Indústria no AITN; implantação do Parque Tecnológico (BH-Tec) (já em curso); ampliação do Centro de Distribuição da CEASA-MG; ampliação do Expominas; implantação do Pólo Industrial Tecnológico de Vespasiano, do Centro de Capacitação Aeroespacial de Minas Gerais em Lagoa Santa, e do Pólo Acrílico em Ibirité, dentre outros.

Estudos atuais têm confirmado a necessidade de se buscar uma mudança no perfil econômico da RMBH, no sentido de diversificar sua base industrial a partir da produção de mercadorias de maior valor agregado em setores de tecnologia de ponta (biotecnologia, semicondutores, informação, microeletrônica, softwares etc.). Segundo Lemos e Crocco (2000), diante do acirramento da globalização e do processo de reestruturação produtiva, a RMBH deveria seguir estratégias de aumentar a capacidade de polarização regional, estimular setores intensivos em capital humano e tecnologia e ampliar a sua internacionalização competitiva.

Todavia, na última década, como decorrência do aquecimento da demanda internacional, houve uma retomada dos investimentos associados à base de recursos naturais na RMBH e no seu entorno, notadamente na exploração do minério de ferro. Neste caso, há expectativa de significativos investimentos associados à mineração em Caeté/Raposos (Projeto Apolo na Serra da Gandarela), Itatiaiuçu (Serra Azul); Brumadinho (Serra da Moeda); Barão de Cocais/Santa Bárbara e Sete Lagoas (minerais não metálicos, notadamente calcário). Além disso, os elevados investimentos previstos no complexo mineiro-metalúrgico no entorno da RMBH e Colar Metropolitano (na região do CODAP, em Conceição do Mato Dentro e em Ouro Preto) deverão ter importantes impactos econômicos na RMBH, notadamente no eixo industrial oeste (UFMG, 2011).

Paralelamente a esta “reprimarização” da economia, algumas atividades de maior conteúdo tecnológico, como aparelhos e equipamentos médicos, material eletroeletrônico, produtos farmacêuticos e biotecnológicos e bens das tecnologias da informação e comunicação têm expandido a sua produção, mas ainda sem serem capazes de “rivalizar” na pauta produtiva com os de menor valor agregado e com o complexo da indústria automotiva.

Na avaliação do PDDI-RMBH (UFMG, 2011), deve-se destacar a intenção e os projetos do governo de estado voltados para potencializar o desenvolvimento econômico do vetor norte, na região do Aeroporto Internacional Tancredo Neves e entorno do futuro Anel Viário de Contorno Norte, através da atração de investimentos e criação de pólos de alta tecnologia em aeronáutica, microeletrônica, semicondutores e saúde. Estes investimentos podem vir a criar uma demanda derivada para as atividades intensivas em tecnologia. Todavia, para tanto é necessário que os mesmos sejam capazes de ampliar a demanda por recursos, bens, conhecimento e mão-de-obra endogenamente à RMBH, e que não sejam apenas montadoras a partir de insumos e bens importados.

Em contraste, vários municípios da RMBH continuaram excluídos das oportunidades de investimento, tais como Ribeirão das Neves, Sarzedo, Sabará, Baldim, Esmeraldas, dentre outros. À exceção dos investimentos planejados pelo Governo do Estado para o vetor norte (mas sem previsão de concretização), os demais investimentos planejados na RMBH e seu entorno reforçam as desigualdades existentes, na medida em que são orientados por dois fatores – a disponibilidade de serviços complexos e de infraestrutura, e a base de recursos naturais. Além disso, a concentração é mais acentuada nos municípios de economia mais dinâmica: Contagem, Betim e Sete Lagoas, este último no Colar Metropolitano.

Quanto à situação atual do uso e à ocupação do solo da RMBH, o vetor norte caracteriza-se por ocupação ainda bastante horizontal em parcelamentos com carência de infraestrutura (especialmente ao longo da BR-424 e da MG-010), tendência a alguma verticalização nas áreas bem servidas de infraestrutura e mais próximas da Cidade Administrativa (cujas implantação tem resultado em grande valorização do entorno), e intensificação dos parcelamentos residenciais fechados voltados para população de alta renda, principalmente no município de Lagoa Santa. Nos municípios mais distantes, ainda predominam tipos de ocupação mais característicos de cidades pequenas sem grande comprometimento com o processo de metropolização, embora venham se implantando os sítios de lazer e parcelamentos fechados de alta renda, principalmente na direção da Serra do Cipó. Quanto aos usos não urbanos, as terras mais férteis e de relevo menos acidentado ainda propiciam o uso rural com atividades agropecuárias mais estruturadas, junto à exploração de calcário, na grande área cárstica, e de areia ao longo dos cursos

d'água. Nas encostas da Serra do Cipó, unidade protegida por legislação ambiental, a vegetação apresenta-se mais preservada.

No tradicional eixo industrial oeste, os municípios de Contagem e Betim têm assistido à intensificação da produção de pequenos conjuntos de prédios residenciais, inseridos em áreas já urbanizadas ou de urbanização recente, voltados para as populações de renda média, e também pela produção de unidades para populações de menor renda em áreas desocupadas e próximas à capital, principalmente através do Programa Federal Minha Casa Minha Vida (MCMV). Nos demais municípios, observa-se o grande estoque de lotes sem ou com infraestrutura muito precária, e a grande vacância fundiária dos mesmos. Outra característica é a ocorrência de chácaras e sítios de lazer mais voltados para camadas de renda média da própria região (UFMG, 2011).

No vetor noroeste, conformado principalmente a partir da BR-040 sentido Brasília, os municípios de Esmeraldas e Ribeirão das Neves são os mais comprometidos com a implantação de parcelamentos precários voltados para a população de baixa renda, sendo que Esmeraldas, na década de 2000, foi o município com maior volume de pedidos de anuência para novos parcelamentos. No vetor leste, Sabará conurba-se com Belo Horizonte em áreas de precária urbanização e tendência à pequena verticalização, abrigando grande parcela de população de baixa renda; já nos demais municípios, mais distantes do aglomerado metropolitano, o comprometimento a metropolização dá-se também pela implantação de chácaras e sítios de lazer voltados para a população de renda média.

O eixo sul (que segue a BR-040 no sentido Rio de Janeiro e a MG-030 no sentido da sede Nova Lima) constitui uma região de grande beleza cênica e paisagística, detentora de um importante patrimônio ambiental, de recursos naturais estratégicos (como o minério de ferro) e de uma vegetação extremamente diversificada. Além de compreender a Serra do Curral e porção da Serra da Moeda, ambas no Quadrilátero Ferrífero, no eixo sul estão concentrados os principais mananciais de água que abastecem a RMBH. Nova Lima se caracteriza por abrigar o transbordamento da ocupação vertical mista de grande densidade da zona sul de Belo Horizonte na região do Vale do Sereno (Seis Pistas), e os parcelamentos fechados voltados para a alta renda que se expandem em várias frentes de ocupação do município

(principalmente ao longo da MG-030 e da BR-040), assim como em parte de Brumadinho e, em menor escala, nos demais municípios. Na avaliação de Costa (2003), a expansão dos loteamentos fechados da elite no eixo sul tem redefinido a dinâmica deste território, ampliando os conflitos pelo uso do espaço em torno do tripé recursos hídricos x mineração x ocupação urbana de alta renda.

O levantamento de informações sobre os processos de parcelamento que se enquadraram na exigência de anuência prévia do Estado, realizado pelo PDDI-RMBH (UFMG, 2011) mostrou uma expressiva diferença entre as dinâmicas imobiliárias identificadas nos municípios da RMBH. Quatro desses municípios (Raposos, São Joaquim de Bicas, Baldim e Itaguara) não tiveram qualquer projeto analisado no período de 2000 a 2009, o que é indicativo da pequena inserção dos mesmos no processo de expansão urbana decorrente da metropolização. Em contraposição, o município de Esmeraldas apresentou a maior área comprometida com pedidos de anuência prévia para parcelamento do solo, aproximadamente quatro vezes o montante solicitado em Nova Lima, o segundo município com maior área destinada a parcelamento. Municípios do vetor norte localizados mais próximos da capital (Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia e Lagoa Santa), e os municípios de Contagem e Betim, estão também entre aqueles que apresentaram maior área comprometida com pedidos de anuência.

O reforço da dinâmica imobiliária na capital tem levado à elitização do mercado local, através da combinação entre elevação do preço da terra e escassez de áreas de expansão. Este processo tem exacerbado a tendência à substituição do padrão de ocupação de baixa renda por padrões de média e alta renda, e à verticalização de áreas ainda vagas ou predominantemente residenciais; assim como à intensificação do transbordamento dos processos de expansão imobiliária para alguns municípios vizinhos, como Nova Lima e Contagem. Já o mercado imobiliário mais local, correspondente às periferias de baixa renda e às demais sedes, concentra-se em porções do vetor leste, e de forma contínua a oeste, formando um arco que parte de Ibirité, passando por Igarapé, Mateus Leme, incluindo o vetor noroeste (em partes de Esmeraldas e Ribeirão das Neves) e chegando ao vetor norte mais distante da capital, em Matozinhos (UFMG, 2011).

De forma geral, existem na RMBH áreas de maior valorização que tendem a atrair empreendimentos voltados para o mercado de alta renda e a expulsar os grupos de menor renda para as áreas menos valorizadas. Municípios como Nova Lima, Lagoa Santa e Brumadinho tendem a repelir empreendimentos voltados para a população de baixa renda e a atrair condomínios fechados de alta renda, o inverso ocorrendo em municípios mais periféricos ou mais densamente ocupados por grupos de baixa renda (como Igarapé, Ribeirão das Neves, Santa Luzia ou Sabará). Houve também ao longo da última década continuidade do processo de urbanização na forma de assentamentos precários e periféricos, principalmente no vetor noroeste, que vem se expandindo no entorno da BR-040, principalmente nos municípios de Ribeirão das Neves e Esmeraldas, através do adensamento das áreas precárias e irregulares já existentes, e da ocupação de novas áreas de forma mais pontual.

No ano 2000, a RMBH tinha um déficit habitacional básico de cerca de 70 mil unidades, cerca de 250 mil moradias inadequadas, e aproximadamente 850 mil pessoas vivendo em assentamentos precários; contraposto a um estoque de mais de 140 mil domicílios vagos e uma quantidade imensa de lotes vazios, pulverizados na malha urbana ou concentrados em loteamentos de pouca ou nenhuma ocupação, principalmente ao longo dos vetores oeste e noroeste, com exceção da capital, onde existem poucos terrenos vagos (UFMG, 2011).

Durante a década de 2000 a estrutura espacial da RMBH manteve-se excessivamente concentrada num único centro metropolitano, formado pelo núcleo central de Belo Horizonte, e que vem se estendendo ao longo das principais vias arteriais e de áreas conurbadas a partir de centros sub-regionais tradicionais ou mais recentes. As centralidades sub-regionais existentes – Betim, Eldorado/Cidade Industrial, Barreiro, Seis Pistas/Vale do Sereno, Venda Nova, São Benedito, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo, representadas na Figura 8 a seguir, cumprem funções distintas dentro da RMBH, mas nenhuma delas compete com o centro da capital em termos da oferta diversificada de comércio, serviços e empregos.

Figura 8 – Rede de centralidades na RMBH. Fonte: UFMG, 2011: 60

A área formada pelo bairro Eldorado e pela Cidade Industrial em Contagem se apresenta como o centro sub-regional de maior porte e dinamismo da RMBH, devido à forte concentração de atividades produtivas modernas e pela crescente presença de comércio e serviços, assim como pela sua acessibilidade privilegiada, por meio dos eixos viários da BR-381/Av. Amazonas, da Via Urbana Leste-Oeste (Via Expressa), e da presença da Estação Eldorado do Metrô. Esta centralidade sub-regional exerce também significativa polarização sobre os municípios localizados no eixo oeste na RMBH, como Juatuba, Mateus Leme, Igarapé, São Joaquim de Bicas, Mário Campos e Sarzedo (UFMG, 2011).

Já no vetor norte, em função da instalação da Cidade Administrativa e dos impactos dos investimentos realizados e previstos, prenuncia-se a consolidação de uma nova centralidade que envolveria o centro tradicional de Venda Nova conurbado com Justinópolis em Ribeirão das Neves a oeste, com a região da Pampulha ao sul e com centro do São Benedito em Santa Luzia, incorporando progressivamente áreas dos municípios de Vespasiano, Confins e Lagoa Santa. Na direção noroeste, Sete Lagoas tem aumentado sua influência sobre os municípios daquela região, como Matozinhos, Pedro Leopoldo, Baldim e Capim Branco

Ao sul, as regiões do Belvedere em Belo Horizonte e Vale do Sereno, Jardim Canadá e Alphaville em Nova Lima prenunciam a formação de uma nova polarização terciária avançada ao longo da Alameda da Serra e da BR-040, como extensão da centralidade metropolitana a partir das avenidas Nossa Senhora do Carmo e Raja Gabaglia. No restante da RMBH, os centros locais permanecem restritos às funções públicas como sedes municipais, exercendo pouca atratividade sobre o próprio território, como é o caso das sedes de municípios pequenos como Capim Branco, Baldim, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Nova União, Raposos, Itaguara, Itatiaiuçu e Rio Manso (UFMG, 2011).

O entorno metropolitano, constituído pelo Colar Metropolitano e por pólos econômicos externos a ele, corresponde ao espaço de polarização imediata da RMBH sobre as suas áreas complementares, tais como a região do Consórcio de Desenvolvimento do Alto do Paraopeba (CODAP), a Região Metropolitana do Vale

do Aço (RMVA), Curvelo, Sete Lagoas, Itabira, Ouro Preto/Mariana, e Divinópolis/Itaúna/Pará de Minas. Associado à pouca densidade urbana e econômica, ou à existência de núcleos urbanos incapazes de incorporarem um setor de serviços complexo, o entorno metropolitano da RMBH, incluindo o Colar Metropolitano, é notavelmente frágil e marcado por grandes disparidades de renda e por uma forte desarticulação entre seus principais pólos.

O conjunto de estudos setoriais e estudos complementares elaborados para o PDDI-RMBH (UFMG, 2011) apontou uma série de tendências gerais para a dinâmica territorial metropolitana na década de 2000, tais como:

- Crescente perda de mobilidade urbana, associada ao favorecimento do transporte privado em detrimento do transporte público coletivo de massa, à falta de integração das políticas de transporte, e à orientação predominantemente rádio-concêntrica do sistema viário metropolitano;
- Presença de grande estoque de lotes vagos por toda a RMBH e em áreas periféricas mal dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, assim como de domicílios vagos ou subutilizados em áreas centrais; e dispersão dos loteamentos de alta renda exclusivamente residenciais (usualmente fechados), e altamente dependentes do uso do automóvel;
- Adensamento e verticalização excessivos em áreas de maior valorização imobiliária com agravamento dos impactos no trânsito e das condições ambientais e paisagísticas; agravamento dos conflitos entre parcelamentos do solo, usos rurais, mineração, habitação, preservação de mananciais, destinação de resíduos sólidos, e áreas de preservação;
- Manutenção da excessiva concentração da oferta de serviços públicos e privados no núcleo central de Belo Horizonte; expansão da exploração minerária e dos setores metalúrgico e siderúrgico na RMBH e no seu entorno, com impactos ambientais consideráveis; e manutenção dos investimentos privados nos municípios já economicamente dinâmicos;
- Recrudescimento das desigualdades socioespaciais metropolitanas e do modelo centro-periferia de estruturação territorial.

Conforme exposto, estas tendências vêm marcando a estruturação do território da RMBH desde suas origens na década de 1950, e os variados esforços do Poder Público, dentre os quais do próprio órgão anteriormente responsável pelo seu planejamento – o PLAMBEL –, não lograram revertê-las: muito pelo contrário, várias das intervenções estatais contribuíram para moldar o espaço metropolitano conforme os interesses do capital e da elite – particularmente em prol da industrialização. Ao início da década de 2010, a RMBH defronta-se com problemas e passivos acumulados ao longo do seu rápido processo de metropolização em sessenta anos, ao mesmo tempo em que é obrigada a enfrentar os desafios introduzidos pela emergência de novos processos socioespaciais a partir das transformações contemporâneas na economia, na sociedade e no espaço.

4 PLANEJAMENTO METROPOLITANO SOB BASES TECNOCRÁTICAS: A EXPERIÊNCIA DO PLAMBEL

Neste Capítulo, procura-se apresentar e avaliar criticamente a experiência do PLAMBEL, entidade estadual responsável pelo planejamento metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) entre 1971 e 1996.

A primeira sessão trata dos primeiros esforços referentes ao planejamento metropolitano em Belo Horizonte, anteriores ao PLAMBEL. Em seguida, apresenta-se na segunda sessão um panorama da trajetória histórica do PLAMBEL, dividido em cinco fases principais de atuação, com particular atenção às diversas frentes de trabalho da entidade, aos desdobramentos concretos das principais propostas do planejamento metropolitano, e às transformações de natureza político-institucional e teórico-metodológica vividas pelo órgão ao longo da sua existência.

A terceira sessão aborda o conteúdo do *Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte* (PDIES-RMBH, de 1975), que serviu como documento referencial para orientar as ações de planejamento metropolitano na RMBH. Na quarta sessão, empreende-se uma análise do conteúdo e do significado do PDIES-RMBH como documento referencial para orientação do planejamento metropolitano por quase uma década. Para tanto, buscou-se avaliar quais foram os obstáculos enfrentados, se as propostas foram efetivamente implementadas, e quais foram os seus resultados concretos sobre a estruturação territorial da RMBH. Analisa-se também o quadro teórico e metodológico sob o qual se concebeu o Plano.

Por fim, apresenta-se na quinta sessão uma avaliação crítica da experiência do PLAMBEL, dos seus limites e da sua efetividade como entidade de planejamento atuante sob o regime militar, a partir de uma série de avaliações já efetuadas acerca da atuação do órgão e da análise realizada acerca do PDIES-RMBH.

4.1 Antecedentes do planejamento metropolitano

A montagem de um aparato institucional e burocrático de planejamento metropolitano na década de 1970 em Minas Gerais tem importantes precedentes quanto aos esforços anteriormente empreendidos para se enfrentar a questão metropolitana, encontrando-se aí as raízes históricas do PLAMBEL. Em 1958, a SAGMACS havia elaborado, a pedido do Prefeito da Capital, Celso Melo Azevedo, um diagnóstico integrado para Belo Horizonte, como parte de estudos para um novo plano municipal. Este estudo teve grande importância à época, pois reconhecia pioneiramente a dimensão metropolitana do desenvolvimento da capital, distinguindo entre a área metropolitana de Belo Horizonte, ou Grande BH (*“great Belo Horizonte”*), a sua região metropolitana (*“greater Belo Horizonte”*), e a região mais ampla polarizada pela metrópole (*“greatest Belo Horizonte”*) (MELO, 1991).

Segundo Souza (2009), na década de 1960, a Secretaria de Estado do Trabalho e Cultura Popular, sob o governo Magalhães Pinto, realizou uma série de trabalhos e pesquisas que avançaram na compreensão da realidade metropolitana e urbana de Belo Horizonte, com destaque para o *Levantamento da População Favelada de Belo Horizonte* (1966); *Expansão Urbana na Estrutura Subdesenvolvida* (1965); e *Contribuições para a Análise do Problema Habitacional e Organização Territorial* (1965). Estes estudos tiveram importância também na formação de um grupo de técnicos em planejamento urbano que iriam futuramente constituir o núcleo de planejadores da Fundação João Pinheiro e do PLAMBEL.

O planejamento econômico estadual havia sido retomado ainda em 1962, com a criação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), seguido da criação do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI) em 1968/1969, e da Companhia de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (CDI) em 1971. A partir de 1965, a equipe técnica de planejamento econômico de BDMG deu início ao Diagnóstico da Economia Mineira, importante estudo que, movido pela ideologia nacional-desenvolvimentista, buscava compreender os motivos por trás do atraso econômico do estado (MELO, 1991).

O Diagnóstico foi fundamental para fortalecer a capacidade de negociação do estado junto ao Governo Federal, o que acabou contribuindo para legitimar a nascente tecnocracia mineira. Foi criado também o Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED), e como parte dele o Gabinete de Planejamento e Coordenação (GPC), grupo responsável pela elaboração do I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES) para o período 1971-1975. Uma das diretrizes do PMDES era o combate à excessiva concentração econômica em Belo Horizonte, favorecendo a desconcentração da economia estadual.

Em 1968 foi criado o Escritório de Planejamento Urbano de Contagem (EPUC), num momento de intenso crescimento industrial e demográfico do município, cujo objetivo era propor uma melhor integração do território municipal, fragmentado entre a sua sede isolada e as duas áreas polarizadas por Belo Horizonte: Ressaca e Cidade Industrial. O EPUC teve importante atuação na decisão de construção da represa Vargem das Flores para ampliar as fontes de abastecimento de água, inaugurando um consórcio intermunicipal entre Contagem e Betim.

O EPUC também realizou estudos técnicos, junto às agências de fomento do estado, visando a implantação e financiamento do Centro Industrial de Contagem (CINCO), assim como à instalação da Central de Abastecimento da área metropolitana (CEASA). No caso da CEASA, a equipe de planejamento do EPUC conseguiu convencer o governador Israel Pinheiro da necessidade de um estudo amplo sobre a área metropolitana para fundamentar a decisão locacional de instalação do equipamento. Foi a partir destes primeiros estudos que teve origem a equipe técnica que viria a constituir o PLAMBEL (SOUZA, 2009).

Após inclusão do Art. 157 na Constituição de 1967 (que permitia à União criar Regiões Metropolitanas através de Lei Complementar), tiveram início, dentro do Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED), as primeiras tentativas de estruturação de um órgão de planejamento metropolitano. Buscava-se incluí-lo como proposta no capítulo referente aos problemas urbanos do I PMDES, durante o governo Israel Pinheiro. Chegou-se mesmo a criar uma coordenação de desenvolvimento urbano interno ao CED (FJP, 1988).

Mas a institucionalização de um órgão metropolitano foi barrada pela radical oposição do Prefeito de Belo Horizonte. Conseguiu-se, todavia, a contratação da consultoria especializada HIDROSERVICE – Engenharia de Projetos Ltda., de São Paulo, para a elaboração do *Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado da RMBH*, concluído em 1969. O documento caracterizava o problema metropolitano, delimitava a região e recomendava a realização de um Plano de Desenvolvimento Integrado da RMBH, inteiramente enquadrado às diretrizes e metodologias do SERFHAU. O estudo realizado recomendava também que se implantasse um sistema estadual de planejamento centrado em um órgão público que deveria ser o responsável técnico, político e administrativo pelo planejamento metropolitano.

À semelhança da SAGMACS, as análises realizadas pela HIDROSERVICE consideraram três escalas de planejamento: a Aglomeração Metropolitana (correspondente à capital acrescida do Distrito Industrial de Contagem), a Região Metropolitana (formada por Belo Horizonte somada à treze municípios vizinhos), e a Região Metropolitana Exterior (constituída pela área homogênea definida pelo Conselho Nacional de Geografia em 1967, que abrangia a região inserida em um raio de aproximadamente 100 km da capital). A partir daí, procedeu-se à revisão da delimitação geográfica da Região Metropolitana, e definiram-se os quatorze municípios que deveriam integrar a mesma: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano (MELO, 1991).

Desencadeou-se então uma luta interna ao Conselho Estadual de Desenvolvimento entre a pressão das consultorias privadas que queriam elaborar o Plano, com recursos do SERFHAU, e outro grupo que lutava para que o mesmo fosse elaborado dentro das estruturas do estado. Finalmente, o Governo do Estado optou pela elaboração do Plano com equipe própria, através do corpo técnico da Fundação João Pinheiro, o que daria origem ao PLAMBEL (FJP, 1988).

4.2 Trajetória de atuação do PLAMBEL¹⁸

4.2.1 Primeiro período: 1971 a 1974

Este período corresponde, no nível federal, ao Governo Médici e ao “milagre econômico”, e, no âmbito estadual, ao Governo Rondon Pacheco. Em 30 de junho de 1971, o Conselho Estadual de Desenvolvimento firmou convênio entre o Governo do Estado e os 14 municípios que integrariam posteriormente a RMBH, para dar prosseguimento aos trabalhos de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Foi então contratada a Fundação João Pinheiro (FJP), onde se criou o Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (PLAMBEL). A contratação foi feita com recursos do SERFHAU, o que só foi possível devido à condição da FJP ser uma entidade de direito privado, ainda que pertencente ao setor público. Teve início assim o processo de planejamento metropolitano, anteriormente à regulamentação federal.

Não havia à época ainda a definição dos serviços de interesse comum, nem a concepção de que a prestação desses serviços devesse estar a cargo de uma autoridade metropolitana. Assim, o PLAMBEL foi concebido inicialmente como um Plano, dando maior ênfase ao planejamento do que à institucionalização do Sistema de Administração Metropolitana, que só se daria a partir da Lei Complementar nº 14/73. O Plano foi organizado baseado na visão do “planejamento integrado”, e tinha como objetivo a produção de “documentos produto” que abarcassem todos os aspectos da RMBH, do ponto de vista espacial, abrangendo as escalas metropolitana e urbana, a serem complementadas por planos setoriais. A visão da equipe à época era de que se estava montando um mecanismo de planejamento, ao qual se submeteriam os municípios e os órgãos setoriais. O destaque desse

¹⁸ Esta sessão teve como fonte principal o documento *PLAMBEL: viabilidade institucional e financeira*. FJP (Fundação João Pinheiro – Centro de Estudos Políticos e Sociais), 1988.

momento inicial foi a montagem da competente equipe técnica, recrutando inclusive profissionais que estavam em outros estados, o que possibilitou a elaboração de muitos estudos de utilidade futura.

A Lei Complementar Federal nº 14 foi promulgada em 08/06/1973, instituindo e legislando sobre as oito primeiras regiões metropolitanas no Brasil, dentre elas a RMBH, originalmente composta por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Observou-se assim à seleção dos mesmos municípios que haviam sido definidos tecnicamente no final da década de 1960 como integrantes da região metropolitana de Belo Horizonte.

Através da Lei Estadual nº 6.303, de 30/04/1974, instituíram-se os Conselhos Deliberativo e Consultivo e, a partir do Grupo Executivo instalado na FJP, foi criada a autarquia Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), vinculada ao CED. Estabeleceu-se assim no âmbito estadual o Sistema de Administração Metropolitana. Por sua vez, esse sistema estava ligado ao Sistema Estadual de Planejamento, que em Minas Gerais era constituído pela Fundação João Pinheiro, pelo Banco Mineiro de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e pelo Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI). Em paralelo a esse sistema, formou-se em 1975 a Associação dos Municípios da RMBH (GRANBEL), com o objetivo de ser um fórum de debates e decisões políticas da RMBH, através da representação dos interesses municipais.

Neste primeiro período, o PLAMBEL realizou uma série de estudos e pesquisas básicas (ver Anexo – Tabela 3), além de alguns planos, com destaque para o *Esquema Metropolitano de Estruturas* (EME), o *Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana* (POS), o *Plano de Classificação Viária da Aglomeração Metropolitana*, o *Plano Metropolitano de Transportes* e o *Plano Metropolitano de Drenagem Urbana*. Passou-se a discutir as questões de planejamento junto aos municípios e às agências estaduais e federais atuantes na RMBH, assim como foram celebrados acordos de colaboração técnica com diversos órgãos, com destaque para o acordo INCRA-PLAMBEL, para o fornecimento de diretrizes para o parcelamento do uso rural. Realizou-se também o primeiro estudo para o

aproveitamento integrado do Vale do Arrudas, e o projeto da Via Expressa Leste-Oeste foi contratado pelo DNER.

4.2.2 Segundo período: 1975 a 1978

No plano federal, este período corresponde ao Governo Geisel, enquanto no estadual ao Governo Aureliano Chaves. Em 1975 foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, em substituição ao recém-extinto SERFHAU. A CNPU promoveu contatos e intercâmbios entre as várias entidades técnicas metropolitanas, além de estabelecer normas para a elaboração dos planos. Determinou-se também que os órgãos metropolitanos seriam utilizados para repassar os recursos federais aos municípios e agentes setoriais. O Governo Federal criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), e a sua subconta Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU). A maior parte dos recursos acabou sendo destinada ao FDTU, sendo o FNDU predominantemente destinado à implantação de Centros Sociais Urbanos (CSU) e à melhoria das condições de lazer urbano. Além disso, o Governo Federal passou a investir maciçamente em saneamento (através do PLANASA), repassando os recursos diretamente aos órgãos estaduais responsáveis.

Neste período, considerado o de maior dinamismo da entidade, o PLAMBEL começou a sua efetiva atuação como órgão de planejamento da RMBH, principalmente na área do planejamento do sistema de transportes, do uso e ocupação do solo e na elaboração de amplos diagnósticos sobre a RMBH. O Conselho Deliberativo aprovou em 1975 o *Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana* (POS), o *Plano Metropolitano de Transportes* e o *Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH* (PDIES), que condensava uma série de estudos já realizados pela entidade.

O PLAMBEL assumiu o papel de órgão repassador de recursos federais para os municípios e órgãos setoriais, com ênfase no setor de transportes, conforme as diretrizes federais, o que deu à entidade posição de grande prestígio no plano estadual como uma “super prefeitura”. Os municípios eram considerados componentes indissociáveis da RMBH, devendo-se assim se submeter às decisões do estado, representado no mecanismo de gestão pelo PLAMBEL. Houve uma reformulação de sua estrutura interna de trabalho, com ênfase na gestão financeira dos programas e projetos a serem implantados.

Com a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), em 1976, e a realização de convênio entre a EBTU e a CNPU, a RMBH passou a receber recursos para implantação dos projetos. A partir de 1978 aumentaram os recursos disponíveis, através da participação do Banco Mundial (BIRD), e o PLAMBEL passou a atuar também como órgão executivo. Os recursos recebidos do Governo Federal foram então aplicados na implantação das vias estruturais dos corredores leste-oeste, nos programas de aumento da capacidade operacional do transporte e do trânsito (PACOTT), de sinalização (PRESSA), de organização do transporte público por ônibus (PROBUS), no projeto da área central (PACE), e nos estudos para o projeto de controle centralizado de semáforos (PCCS).

Foram realizados vários estudos e pesquisas básicas importantes durante o período (ver Anexo – Tabela 3), tais como: *Pesquisa dos Processos de Morar; Alocação de Recursos Públicos na RMBH; O Mercado de Terras na RMBH; O Setor Primário na RMBH; Análises setoriais da economia urbana e setor industrial; Evolução demográfica da RMBH 1940-1980; Patrimônio histórico, artístico e arqueológico; Elaboração de carta topográfica e complementação cadastral da RMBH; Diagnóstico das áreas industriais na RMBH.*

Procurou-se complementar os instrumentos de planejamento, conforme proposta do PDIES, através de Planos de Ocupação do Solo, do Plano de Classificação Viária e da implementação de programas prioritários. A partir dessas diretrizes, procedeu-se à elaboração do projeto da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, aprovado pela Lei Municipal 2.662/76. O PLAMBEL tornou-se a partir de então representante na Comissão de Uso do Solo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Belo Horizonte. Foram elaborados os Planos de

Ocupação do Solo para nove municípios não conurbados, assim como anteprojetos de Leis de Uso do Solo para estes municípios, das quais foram aprovadas apenas as de Belo Horizonte, ainda em 1976, e posteriormente as de Betim, Lagoa Santa e Nova Lima, mas já no período 1983-1987.

Elaborou-se também o Programa Prioritário de Obras para o período 1976/1979, constituído dos seguintes projetos: Via Urbana Leste-Oeste, Programa de Vias Arteriais, Programa de Parques Urbanos, Centros Sociais Urbanos e Saneamento de Lagoa Santa. Desenvolveu-se o Modelo Metropolitano para Transporte Integrado (MOMTI), de concepção multi-modal e baseado na proposta de estrutura territorial do EME, e cuja implantação dar-se-ia em três etapas: no curto prazo, promovendo o aumento da capacidade operacional do transporte e trânsito; no médio prazo, implantando o Sistema de Transporte de Capacidade Intermediária; e no longo prazo, através da estruturação do Sistema de Transporte de Alta Capacidade ligando os principais centros previstos no EME.

O programa do Vale do Arrudas, considerado prioritário pelo PDIES, avançou com o Plano Metropolitano de Drenagem Urbana e com o Plano Metropolitano de Complementação Urbana. Foi inclusive firmado convênio entre a RMBH, através do seu Conselho Deliberativo, e o BNH. O programa, todavia, não chegou a ser implementado. Para tentar compatibilizar a execução de obras entre os órgãos executivos estaduais e municipais, o Governo do Estado criou em 1977 a Comissão de Acompanhamento de Obras e Serviços Urbanos (CCASU), com participação dos diversos agentes e coordenação do PLAMBEL. Em 1978, essa Comissão editou normas para execução de obras e serviços públicos, assim como para utilização do subsolo e do espaço aéreo na RMBH.

Durante este segundo período, o PLAMBEL ocupou uma posição central e de grande prestígio junto ao Governo do Estado. Todavia, as indefinições político-institucionais e a ausência de instrumentos que assegurassem capacidade financeira às regiões metropolitanas alimentavam conflitos entre o órgão metropolitano, as prefeituras e os agentes setoriais, impedindo a implementação de muitas das propostas constantes dos planos. Somente os programas e projetos de transporte tiveram maior êxito na sua implementação, devido à garantia dos recursos federais através do convênio EBTU/CNPU.

Os conselhos metropolitanos reuniram-se poucas vezes durante o período, tendo sido aprovadas as seguintes deliberações (ver Anexo – Tabela 6): Regimento Interno do Conselho Deliberativo (1975); Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH (1975); Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana (1975); Alteração de disposições da Deliberação 07/75 – Regimento Interno (1976); Convênio entre a RMBH e o BNH (1976). Em 1977 foi aprovado também pelo Conselho Deliberativo um Protocolo de Intenções para a criação da Companhia de Transportes Urbanos da RMBH (METROBEL).

4.2.3 Terceiro período: 1979 a 1982

Em 1979, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em substituição à CNPU, e durante este período o Governo Federal sancionou dispositivos legais que atribuíam aos Conselhos Deliberativos e às entidades metropolitanas novas responsabilidades, como as Leis 6.535/78 e 6.766/79 (que dispunha sobre o parcelamento do solo urbano), além do decreto 85.916/80, que buscava disciplinar a atuação e compatibilizar os investimentos da administração federal nas RMs às diretrizes dos órgãos metropolitanos. O CNDU e os organismos metropolitanos realizaram, em 1981/82, uma série de eventos de alcance nacional, reunindo órgãos de nível federal, estadual e municipal, para discutir as perspectivas de atuação e compatibilização de seus programas.

Neste período, o PLAMBEL subordinou-se à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral (SEPLAN), que passou a se responsabilizar por gerir os recursos transferidos pelo Governo Federal e coordenar os programas de investimento em transportes. Foi implantada a Companhia de Transportes Urbanos da RMBH (METROBEL), também subordinada à SEPLAN, o que lhe garantiu uma atuação independente do PLAMBEL. A SEPLAN, assumindo algumas das atividades até então executadas pelo PLAMBEL, passou a atuar de forma cada vez mais independente. Notavelmente, tratou-se de um momento de enfraquecimento PLAMBEL, tornada um órgão de suporte técnico à SEPLAN.

Foi o PLAMBEL quem coordenou todo o processo de organização da METROBEL, empresa pública criada em 1980 para gerenciar e planejar todo o sistema viário e de transporte da RMBH. A METROBEL teve atuação importante no início dos anos 1980, principalmente por meio do Programa Integrado de Organização e Operação do Sistema de Transporte Público por Ônibus (PROBUS) e do Projeto da Área Central (PACE), além da criação da Estrutura Tarifária do Sistema de Transportes da RMBH (ESTAR) e da Câmara de Compensação Tarifária (CCT), que estabelecia um “subsídio cruzado” entre as empresas operadoras superavitárias e as deficitárias, favorecendo as linhas de ônibus periféricas.

Em consonância com a centralização de recursos e a setorialização dos investimentos no âmbito federal, o Governo do Estado adotou como estratégia o “planejamento para negociação”. Esta adaptação do estado à conjuntura nacional de crise reduziu ainda mais a importância do órgão metropolitano no cenário estadual, tanto como órgão global de planejamento, quanto como coordenador intersetorial no desenvolvimento da RMBH. Esta estratégia estimulou as agências setoriais estaduais a reproduzirem a negociação de seus programas e projetos junto ao Governo Federal. A postura do PLAMBEL nesse período foi de, além de participar da estratégia estadual, buscar se fortalecer junto aos municípios e tentar a maior integração com os órgãos setoriais. A entidade empreendeu também um esforço de reavaliação do planejamento metropolitano diante das transformações experimentadas pela RMBH desde a aprovação do PDIES em 1975.

Frente ao processo de crescente periferização dos loteamentos populares, inicialmente o PLAMBEL buscou evitar que os mesmos fossem implantados fora dos limites da RMBH: partindo da hipótese de que as medidas rígidas de parcelamento impostas aos municípios metropolitanos haviam contribuído para a elevação do preço do solo, aprovou-se pelos Conselhos Metropolitanos, em 1979, proposta do PLAMBEL referente à flexibilização dos parâmetros de parcelamento em áreas de expansão urbana dentro da RMBH, a adoção de maior controle do parcelamento nos municípios limítrofes à RMBH, e a adoção de medidas para estimular o adensamento de áreas internas aos perímetros urbanos. Foi deste conjunto de propostas que resultou a institucionalização do Colar Metropolitano, englobando onze municípios vizinhos da RMBH que já vinham sofrendo os efeitos da metropolização, e que a partir de então se submeteram ao controle de parcelamento

realizado pelo PLAMBEL. Esse esforço de maior controle da expansão urbana, respaldado pela Lei Federal 6.766/79 que estabeleceu medidas para o parcelamento do solo e penalidades mais rígidas aos loteadores clandestinos, logrou reduzir o número de novos loteamentos populares na RMBH e Colar.

O Decreto Estadual nº 20.791, de 03/09/80, estabeleceu normas para a anuência prévia para aprovação de projetos de loteamento e desmembramento urbano pelos municípios, cabendo ao PLAMBEL representar o estado para parcelamentos de áreas superiores a um milhão de metros quadrados nos quatorze municípios da RMBH e no Colar Metropolitano. O PLAMBEL passou então a atuar principalmente em três níveis: avaliação e início da reformulação do PDIES; controle do parcelamento do solo na RMBH e Colar; e implementação de programas de transporte através de apoio técnico e gerencial à SEPLAN. Foram realizados seminários internos e montou-se um grupo de trabalho para propor alternativas de programação de trabalhos e estruturação interna do órgão metropolitano, cujos resultados foram implementados em 1979 e 1980.

O PLAMBEL propôs ao Conselho Deliberativo um conjunto de medidas para corrigir as distorções provocadas por ações isoladas na RMBH e permitir o acesso da população de baixa renda a áreas bem localizadas. O Conselho promulgou então em outubro de 1979 uma série de deliberações (ver Anexo – Tabela 6): estabelecimento das Zonas Urbanas, de Expansão Metropolitana e Rural; definição do Sistema Viário Metropolitano; recomendações para controle de parcelamento do solo nos municípios do Colar Metropolitano, formação de estoques de terrenos e outras medidas para ampliar a oferta habitacional; e utilização da proposta de novas áreas industriais (elaborada através de convênio PLAMBEL/CDI). Todavia, as únicas medidas implementadas foram aquelas referentes ao controle do parcelamento do solo, cuja atividade foi incrementada durante o período.

O PLAMBEL, além de estabelecer as diretrizes de parcelamento do solo, passou a atuar na regularização de loteamentos, através da formulação do Programa de Proteção ao Consumidor de Lotes, assim como iniciou os estudos para a proteção dos recursos naturais e das bacias de abastecimento de água na área de influência do aeroporto metropolitano. A partir dessas diretrizes, a entidade desenvolveu, em parceria com alguns municípios, as leis municipais de parcelamento do solo e de

delimitação de perímetros urbanos¹⁹. Através da sua sessão de controle da expansão urbana, o órgão buscava garantir a observância das normas para a implantação de novos loteamentos. Esse trabalho se deu em conjunto com as prefeituras, que se incumbiam da aprovação final dos projetos apresentados. A entidade assessorou também o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) na definição de áreas de preservação permanente, participando da Comissão Metropolitana de Implantação da Lei nº 6.503 (COMEL).

Durante o período, teve prosseguimento o programa de investimentos em transportes metropolitanos, assim como foram elaborados os últimos projetos incluídos no programa EBTU/BIRD. Todavia, a EBTU implementava muitos dos seus programas de acordo com diretrizes de políticas nacionais, muitas vezes desconsiderando particularidades locais e as diretrizes de planejamento metropolitano, como no caso da implantação do Trem Metropolitano. A partir de então, a atuação do PLAMBEL foi apenas de apoio à SEPLAN.

Foram também desenvolvidos outros trabalhos (ver Anexo – Tabela 3), dentre os quais destacaram-se: propostas para implantação de um sistema metropolitano de destinação final de resíduos sólidos; proposta de legislação municipal para regularização de favelas, dando origem ao Setor Especial 4 (SE-4) e ao PROFAVELA em Belo Horizonte; estudo de viabilidade técnica e financeira do projeto integrado para as áreas ainda não ocupadas da Via Urbana Leste-Oeste. Essas áreas foram então declaradas de utilidade pública para fins de desapropriação pelo Governo do Estado. Todavia, destas propostas, apenas aquelas relativas à regularização de favelas obtiveram êxito.

Durante o período, o governo estadual, em consonância com a sua orientação de introduzir o planejamento participativo, valorizou mais a gestão colegiada da RMBH, convocando os conselhos de forma mais sistemática. Entretanto, a discussão centrou-se mais na regulamentação do uso do solo, passando os conselhos a atuarem como os níveis decisórios em torno do tema. Além disso, apesar da maior

¹⁹ Leis de Parcelamento do Solo: Betim (Decreto nº 237/83 e Lei nº 1.669/83); Caeté (Lei nº 1.294/79); Contagem (Lei nº 1.192/74); Ibirité (Lei nº 889/66); Lagoa Santa (Lei nº 695/88); Nova Lima (Lei nº 1.068/83); Pedro Leopoldo (Lei nº 984/81); Raposos (Lei nº 345/79); Ribeirão das Neves (Lei nº 404/77); Santa Luzia (Lei nº 1.035/84); Vespasiano (Lei nº 1.001/81).

manifestação dos prefeitos durante o período, poucas vezes tomaram-se decisões que não fossem também de interesse do estado.

Foram aprovadas dezoito deliberações (ver Anexo – Tabela 6), dentre as quais: Alteração do regimento do Conselho Deliberativo (1981); Recomendações para execução de planos e programas públicos na RMBH (1979); Proteção ambiental da Bacia de Vargem das Flores (1979/1981); Diretrizes para parcelamento do solo, demarcação de Zonas Urbanas Especiais (ZUE) e regularização de loteamentos (1979/80/81/82); Definição do Sistema Viário Metropolitano (1979); Aprovação de medidas relacionadas com o sistema de transporte público (1980/81/82); e Diretrizes para programas habitacionais (1979/80/81).

Quanto à avaliação do PDIES, foram analisadas as propostas e as intervenções a partir de 1976, concentrando-se nas áreas de transporte e uso do solo. A avaliação, publicada no documento *Diretrizes de Estruturação Urbana da RMBH* (PLAMBEL, 1982) constatou a necessidade de reformulação da proposta de organização territorial e de reavaliação do MOMTI, levando-se em consideração a nova realidade metropolitana. Foram também avaliados o POS e o Acordo INCRA/PLAMBEL, constatando-se que as medidas propostas não haviam obtido êxito ou não haviam sido implementadas. A conclusão final foi a de que o modelo de organização territorial preconizado no EME e no PDIES não se consolidaria. Propôs-se então que a reformulação do Plano deveria se dar a partir de um novo referencial teórico e metodológico. Todavia, o detalhamento das propostas e a reformulação sistemática do Plano não foram levados a cabo nos anos seguintes.

4.2.4 Quarto período: 1983 a 1987

A partir de 1983, instalou-se um sistema de gestão metropolitana com maior participação dos municípios nos processos decisórios, buscando torná-lo mais representativo e legítimo. Foi estabelecida a paridade de representação do estado e dos municípios no Conselho Deliberativo, e o Conselho Consultivo passou a ser

obrigatoriamente ouvido pelo Deliberativo. Vinculou-se o PLAMBEL ao Conselho Deliberativo, caracterizando-o assim como órgão metropolitano, e não mais como órgão estadual de apoio aos municípios, como se dava quando o mesmo se encontrava subordinado à SEPLAN. As Leis Delegadas nº 06/85 (que dispunha sobre a estrutura orgânica da Administração Estadual) e nº 18/85 (que dispunha sobre a RMBH), estabeleceram a Administração da RMBH, que deveria ser compreendida pelos Conselhos Deliberativo, Consultivo e pelo PLAMBEL.

Durante este período, a questão da gestão metropolitana foi alvo de inúmeros estudos, debates e propostas. Em 1984 realizou-se o Seminário Nacional sobre os Problemas das Regiões Metropolitanas, em que o PLAMBEL apresentou uma nova Proposta de Ordenamento Jurídico-Institucional das Regiões Metropolitanas. Em 1985 foi encaminhado à Comissão da Constituinte o documento *Lei Complementar nº 14/73: Avaliação Crítica e Proposta de Reformulação*. Em 1986, o PLAMBEL defendeu a proposta de reconhecimento da região metropolitana como instância governamental, a institucionalização do processo legislativo regular com a participação de representantes da comunidade metropolitana, e a ampliação da participação dos municípios na gestão.

O PLAMBEL reviu também as diretrizes de estruturação urbana formuladas no período anterior. Em 1984 foram elaborados estudos sobre o processo de formação do espaço, o quadro natural, os processos de acumulação, a estrutura social, as atividades econômicas e o emprego na RMBH. Em 1985, concluiu-se o Diagnóstico (processo de formação do espaço metropolitano e estrutura urbana) e o Prognóstico da Estrutura Urbana (tendências de estruturação do espaço metropolitano no período 1985/1995). Havia a pretensão de apresentar esse trabalho às administrações municipais e aos órgãos setoriais, promovendo a discussão, para então detalhar as propostas de intervenção. Todavia, isso não se deu, e tanto as discussões quanto as propostas foram definidas no âmbito do PLAMBEL, não tendo sido nem mesmo submetido aos Conselhos.

Metodologicamente, o PLAMBEL se voltou a tentar compreender a cidade como um processo, para poder examinar qualquer proposta municipal ou setorial e opinar sobre seus resultados e conseqüências, assim como ser capaz de perceber e compreender a globalidade dos problemas na totalidade do espaço metropolitano. A

esse trabalho, deu-se o nome de PLANO, mas que na verdade não consistiria em elaborar um novo PDIES, mas sim adquirir um conhecimento dos processos que atuam na constituição da cidade. Isso exigiria também a montagem de um sistema de informações de suporte ao planejamento. Para tanto, reformulou-se a estrutura interna do órgão, integrando-se as Diretorias de Planejamento e de Operações em uma única Diretoria Técnica. Por conta disso, diversos trabalhos foram interrompidos, sendo alguns deles retomados no final do período, como os estudos relativos ao macrozoneamento metropolitano e à proteção de áreas especiais.

No que toca à sua atuação sobre o Uso e Ocupação do Solo, o PLAMBEL desenvolveu, além do controle do parcelamento (exame, anuência prévia e fiscalização) e da regularização de loteamentos, as seguintes ações: participação na reformulação da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte em 1985; zoneamento industrial (proposta para localização e cadastro industrial); propostas para leis de parcelamento do solo dos municípios da região metropolitana; anteprojetos para leis municipais de uso e ocupação do solo; cadastro de loteamentos; e redefinição de perímetros urbanos. O Macrozoneamento do Uso e Ocupação da RMBH foi editado em 1987, incorporando os seguintes trabalhos: Zoneamento Industrial (conforme a Lei Federal nº 6.803/80); Delimitação de áreas para o setor agropecuário; diretrizes para Expansão Urbana de acordo com os Perímetros Urbanos aprovados pelos municípios; e as Diretrizes para Preservação do Patrimônio Ambiental, com vistas à preservação de mananciais, da cobertura vegetal e do patrimônio ecológico, paisagístico e cultural da RMBH.

O planejamento de transportes por parte do PLAMBEL foi interrompido quando da implantação da METROBEL, ainda que se tenha tentado retomar o mesmo em 1983/84 com o Plano Metropolitano de Transportes, sem sucesso. Reduziram-se os investimentos federais a partir do encerramento do primeiro convênio EBTU/BIRD. Em 1985 o PLAMBEL coordenou um programa de pavimentação em áreas de periferias (PROPAV), e concluiu os anteprojetos de três vias do sistema viário metropolitano: 050 (trecho BR-381/262), 210 (Via Urbana Leste-Oeste – Anel Rodoviário) e 700 (Barreiro – Ressaca).

Teve início a implementação do Sistema de Transporte de Capacidade Intermediária (STCI), com a negociação junto ao BNDES dos recursos para sua implantação da

primeira etapa do sistema no corredor Norte (Av. Cristiano Machado). A segunda etapa foi negociada junto à EBTU, com participação do BIRD, para implantação do corredor Nordeste (Gameleira – CEASA).

Neste período, o Conselho Deliberativo aprovou uma centena de deliberações e Resoluções (ver Anexo – Tabela 6). A maioria, no entanto, referia-se a Autorizações para aumento dos preços de passagens do sistema de transporte público por ônibus e das tarifas de táxi (devido à inflação galopante), assim com a concessão de passe livre aos maiores de 65 anos, aos cegos e excepcionais. As demais Deliberações e Resoluções trataram dos seguintes temas: Sistema Viário – definição de novas características geométricas para as vias da RMBH; Transporte Público – aprovação de regulamento dos serviços de transporte coletivo por ônibus e do serviço de táxi; Parcelamento do Solo – autorização aos municípios para implantarem parcelamentos de interesse social e aprovação de normas de fiscalização de obras de infraestrutura; Uso do Solo – anuência prévia para redefinição de perímetros de Zona Urbana (ZU), de Expansão Urbana (ZEU), e Rural (ZR), para delimitação de Zonas Urbanas Especiais (ZUE) em distritos e povoados, e para a aprovação das leis de uso e ocupação do solo em Betim e Lagoa Santa.

4.2.5 Quinto período: 1988 a 1996

Durante este período, o PLAMBEL funcionou mais como um órgão de pesquisas do que como um efetivo órgão de planejamento metropolitano, em grande parte devido à escassez de recursos para implementação de projetos de abrangência metropolitana. A METROBEL foi extinta sob o clamor popular em 1987, diante das dificuldades de operar o sistema num custo que a população considerasse adequado, e as suas atribuições foram assumidas pela recém-criada autarquia Transportes Metropolitanos (TRANSMETRO). Também em 1987, pela Lei Estadual nº 9.527, foi criada a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos (SEMETRO), à qual se subordinaram o PLAMBEL e a TRANSMETRO.

Até 1988, considera-se que o PLAMBEL vivia situação excepcional como órgão público, tendo evoluído de 54 profissionais no início das suas atividades, ainda dentro da Fundação João Pinheiro, para atingir aproximadamente 250 funcionários no período de maior atividade. Quanto aos recursos disponíveis, houve uma evolução muito grande até 1982, principalmente devido ao volume de recursos federais repassados à RMBH. O cancelamento desses repasses deixou a entidade a descoberto, já que a legislação sobre a gestão metropolitana não previa um Fundo Metropolitano. A partir de então, retornou-se à situação original em que os gastos de custeio eram preponderantes.

No início de 1988, o PLAMBEL, como a maioria dos órgãos de planejamento no país, atravessou uma de suas maiores crises. A sua extensa equipe técnica foi reduzida maciçamente e colocou-se em xeque sua identidade enquanto órgão de planejamento metropolitano, diante do fortalecimento do municipalismo e do crescente descrédito da atividade de planejamento. Naquele momento, a equipe da entidade era formada por 112 profissionais, 72 estando no órgão, 27 licenciados e 13 à disposição dos municípios, principalmente da capital²⁰.

Com a criação da SEMETRO, consolidou-se um novo sistema operacional de assuntos metropolitanos, mantendo-se os conselhos como instâncias de decisão política. Apesar da expectativa de recuperação da força do PLAMBEL, não se deram as reestruturações necessárias, como a melhoria salarial através de planos de cargos e salários, e tampouco se definiu o posicionamento político do órgão diante da nova realidade. O Decreto nº 29.450/89 estabelecia que o PLAMBEL deveria elaborar um novo Plano Diretor da RMBH a partir da revisão do PDIES. Todavia, só foi concluído o Diagnóstico, publicado em 1989 no volume *Síntese dos Diagnósticos Setoriais*, e que não chegou a subsidiar a elaboração de propostas efetivas que poderiam vir a compor um novo Plano para a região metropolitana.

Com a promulgação da nova Constituição do Estado de Minas Gerais, em setembro de 1989, estabeleceu-se que deveria ser criada a Assembléia Metropolitana de Belo

²⁰ A equipe do PLAMBEL era assim distribuída em 1988: Arquiteto (19), Engenheiro (23), Economista (7), Técnico em Administração (13), Advogado (9), Sociólogo (6), Analista de Processamento de Dados (3), Geógrafo (7), Técnico em Contabilidade (3), Auxiliar Técnico / Desenhista (6), Bibliotecária (3), Secretária / Datilógrafa (10), Motorista (3) (FJP, 1988).

Horizonte, uma ação até então inédita, que poderia fortalecer o interesse metropolitano, considerando-se as responsabilidades do estado sem comprometer a autonomia dos municípios. A Assembléia Metropolitana, o planejamento metropolitano e a execução de funções públicas de interesse comum foram regulamentados pela Lei Complementar nº 26/93.

Entretanto, ao contrário das expectativas positivas levantadas pela criação da Assembléia, em 1992 a SEMETRO foi extinta e o PLAMBEL transferido para a SEPLAN. Em 1994, a TRANSMETRO foi extinta, particularmente devido a dificuldades financeiras causadas pela perda de diversas linhas de ônibus para a Empresa de Transporte e Trânsito da Prefeitura de Belo Horizonte (BHTRANS), criada em 1991, na esteira do processo de municipalização das políticas públicas. Já em estado de agonia política e técnica, e sem competências definidas, o PLAMBEL foi definitivamente extinto pela Lei 12.156/96, durante o governo Eduardo Azeredo, e as suas atribuições foram parcialmente assumidas pela SEPLAN e pela FJP.

4.3 O Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH, 1975)

Figura 9 – Capa do PDIES-RMBH. Fonte: PLAMBEL, 1975.

O Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDIES-RMBH) foi encaminhado pelo PLAMBEL ao Conselho Deliberativo da RMBH em 11 agosto de 1975, tendo sido aprovado pelo mesmo Conselho no dia 2 de setembro de 1975, pela Deliberação n. 02/75, sob a presidência de Paulo Camilo de Oliveira Penna. Segundo o texto de apresentação

do PDIES ao Conselho, de autoria do então presidente do PLAMBEL, Hélio Braz de Oliveira Marques, o Plano (PLAMBEL, 1975: 4) buscava

armar a [RMBH] de instrumentos para a solução de seus evidentes problemas atuais, bem como dar-lhe condições de antecipar-se às situações críticas que fatalmente se gerarão, se não se partir para o imediato ordenamento da expansão da região.

Além de se nortear pelo exame da região em si, o PDIES levou em conta o posicionamento e o papel da RMBH como metrópole de equilíbrio inserida na Região Centro-Sul do país. Assim, a fixação das diretrizes de desenvolvimento da RMBH, tendo 1990 como horizonte, foi entendida não só como de interesse da própria região e do Estado de Minas Gerais, mas como uma questão de interesse nacional. O PDIES dividiu-se em cinco partes: I) Parte Introdutória; II) A RMBH; III) Diretrizes e Objetivos da Organização Territorial da RMBH; IV) A Organização Territorial Proposta; V) A Implantação do Planejamento; mais um Anexo contendo uma relação dos estudos e planos elaborados pela equipe técnica do PLAMBEL desde 1971, e que serviram de referência para a elaboração do Plano.

Dentre os estudos técnicos que integraram o PDIES-RMBH (1975), cabem alguns comentários acerca do *Esquema Metropolitano de Estruturas* (EME). Analisando o Primeiro Esboço do EME, apresentado ao Conselho Consultivo em 1972, Denise Madsen Melo (1991) defende que a linha de planejamento seguida pelo PLAMBEL à época era marcada pela idéia do “planejamento territorial”, em que se assumia o planejamento metropolitano como uma escala intermediária entre o planejamento econômico regional e o planejamento urbano de nível local. O planejamento metropolitano tomava assim a RMBH como um espaço único, não tratando da diferenciação interna dos seus diversos núcleos urbanos.

Ao EME caberia lançar as diretrizes primárias da organização territorial metropolitana, e como alternativa à excessiva concentração urbana sugeriu-se a distribuição espacial de novas estruturas econômicas e sociais através da criação de novos sub-centros, também chamados de “cidades novas”. O Primeiro Esboço do EME (1972) apresentou três alternativas para a estrutura territorial metropolitana: Alternativa 1, que consistiria na manutenção da estrutura rádio-concêntrica,

completando as funções do centro metropolitano com a criação de centros secundários, e do desenvolvimento de corredores de atividades múltiplas (comércio, serviços, residências etc.) ao longo das principais vias radiais e de um sistema de transporte de massa seguindo também um padrão radial; Alternativa 2, que propunha a criação de um novo centro de escala metropolitano na região de Betim, associado ao desenvolvimento de centros secundários e do disciplinamento do crescimento do centro da capital; Alternativa 3, em que seria criado também um novo centro metropolitano na região de Vespasiano, acrescido das propostas da Alternativa 2. Segundo Melo (1991), vários representantes municipais manifestaram-se a favor da Alternativa 1, que exigiria menos investimentos.

Apontaram-se vários argumentos favoráveis à criação de novos pólos, tais como: melhor distribuição geográfica da população e das atividades propiciando melhor acesso às “facilidades urbanas” como emprego e moradia; sistema de transporte agindo como elemento indutor da ocupação das novas áreas; o custo de implantação de “cidades novas” seria inferior ao custo de expansão dos loteamentos periféricos e ao custo de renovação urbana das áreas consolidadas; a reserva de terrenos próxima aos novos centros – que poderia ser realizada através da constituição de uma Companhia Urbanizadora – contribuiria para oferta de lotes urbanizados a preços acessíveis, combatendo os efeitos negativos da especulação imobiliária. A dificuldade de ocupação efetiva dos pólos no curto prazo foi apontada como um fator desfavorável, o que geraria subutilização de equipamentos coletivos durante algum tempo. Além disso, advertiu-se que se deveria evitar que os novos centros se tornassem “cidades-dormitório”, devendo cumprir funções variadas, assim como abrigar diversos estratos sociais (MELO, 1991).

O *Esquema Metropolitano de Estruturas* (EME), aprovado em 1974 pelo Conselho Deliberativo, reforçava as diretrizes contidas no Primeiro Esboço do EME, visando a descentralização urbana da RMBH. Defendeu-se assim uma estratégia de “desconcentração concentrada”, que se manifestaria numa estrutura espacial mais desconcentrada a partir da concentração seletiva de investimentos em novos pólos ou núcleos urbanos. Metodologicamente, o EME manteve a mesma linha do Primeiro Esboço, centrando-se na dimensão territorial regional, não considerando detalhadamente a estrutura urbana: a utilização de quadriculas para divisão do espaço em macro unidades de localização revelava o tratamento homogêneo dado

ao território. A equipe multidisciplinar foi dividida em função dos estudos setoriais (sociais, econômicos, financeiros, demográficos, habitacionais, uso do solo, transportes), servindo de insumo à equipe responsável pelo planejamento físico-territorial, que definiria a estrutura metropolitana.

O EME apontou oito hipóteses de distribuição espacial da população e do emprego metropolitanos, a partir dos quais foram selecionadas duas alternativas de estrutura urbana. Essas oito alternativas foram deduzidas a partir de modelos matemáticos sistêmicos que estimavam a distribuição da população futura de acordo com os parâmetros da localização de empregos básicos e secundários e dos índices de acessibilidade de cada quadrícula. As duas alternativas selecionadas eram coincidentes com as alternativas apresentadas no Primeiro Esboço do EME: uma com um centro único e corredores radiais de atividades múltiplas (Alternativa 1), e outra com a criação de um novo sub-centro metropolitano em Betim (Alternativa 5). Não se procedeu à análise das oito alternativas apresentadas, na medida em que se considerou que as Alternativas 1 e 5 melhor interpretavam concretamente as situações que haviam sido concebidas pelo PLAMBEL (MELO, 1991).

Contrariando a tendência a favor da Alternativa 1, manifesta na discussão do Primeiro Esboço, indicou-se que a melhor opção seria a Alternativa 2. As Pesquisas Sócio-Políticas²¹ realizadas também indicavam preferência da maioria das lideranças consultadas pela implantação de um novo sub-centro metropolitano, em oposição ao modelo rádio-concêntrico. A escolha da região de Betim para localização da nova centralidade foi tomada pela equipe técnica do PLAMBEL a partir da constatação de que vários empreendimentos industriais seriam viabilizados no município (FIAT, KRUPP, FMB, DIs, etc.), o que viria a consolidar a expansão urbana do eixo oeste. Conforme se verá em seguida, a Alternativa 2 de um novo sub-centro em Betim foi adotada como principal proposta do PDIES.

²¹ As *Pesquisas Sócio-Políticas (Vida Associativa e Lideranças Comunitárias)* foram realizadas pela Fundação João Pinheiro em convênio com o Departamento de Ciência Política da UFMG no início na década de 1970, ainda sob o primeiro momento do PLAMBEL. Segundo Souza (2009), estas pesquisas buscavam mapear as lideranças locais, municipais, supramunicipais e as respectivas representações e interesses na RMBH, com o intuito de garantir uma base política para dar viabilidade ao Convênio de 1971 entre Governo do Estado e Municípios. Procurava-se assim garantir que os estudos e diretrizes técnicas fossem discutidos com algum grau de participação e chegassem à população. A edição da autoritária Lei Complementar 14/73 e a transformação do PLAMBEL em autarquia estadual em 1974 obstaculizaram o prosseguimento a esse tipo de trabalho.

Outro documento fundamental do mesmo período, o *Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana* (POS, 1975), abrangia a área da aglomeração de 1972, e estabelecia diretrizes para a ocupação do solo e para a expansão urbana na região, determinando o zoneamento de uso do solo e os modelos de parcelamento, estes segundo diferentes categorias de zonas de expansão urbana, variando de 200 m² a 5000 m². A Figura 10 abaixo apresenta mapa-síntese do POS. Através do Convênio INCRA-PLAMBEL, buscava-se desestimular o parcelamento além do perímetro da aglomeração, que compreendia em 1972 cerca de ¼ da área total da RMBH. O POS propunha ainda as seguintes medidas e programas: política tributária indutora; política de controle da localização de atividades de grande porte; política de investimentos públicos; projetos estratégicos dos Vales do Arrudas e Água Branca, da Área Central de Belo Horizonte e do Sub-Centro de Betim; implantação de áreas de lazer e recreação e de Parques Urbanos; e projeto de preservação dos núcleos urbanos históricos da RMBH (PLAMBEL, 1986).

Foi a partir do acúmulo de informações dos estudos e planos citados que se procedeu à elaboração do PDIES-RMBH. O objetivo geral do PDIES era dar à população prevista para 1990 plenas condições de morar, trabalhar e deslocar-se na RMBH. Quanto às Bases Conceituais e Metodológicas, o Plano formulava diretrizes gerais e de longo prazo para a organização territorial da RMBH. O ano-base para a coleta de informações foi 1970, com horizonte até 1990. O período de 20 anos foi considerado adequado para que a RMBH recebesse um volume suficiente de investimentos e de ações para efetuar mudanças substanciais na estruturação do seu espaço, e para que se pudesse avaliar as mudanças na distribuição espacial da população e dos padrões de circulação (PLAMBEL, 1975).

A estimativa populacional apresentada para 1980 era de 2.898.274 habitantes e para 1990 de 5.089.016 habitantes, o que implicaria numa taxa de crescimento anual média de 5,94% ao longo das duas décadas, considerando-se que em 1970 a população da RMBH era de 1.605.306 habitantes. Entre 1970 e 1990 esperava-se uma triplicação do número de empregos disponíveis, de 482.903 para 1.568.115, sendo que 396.686 trabalhadores estariam alocados no setor industrial, 1.155.429 no setor terciário e 16.000 em atividades agropecuárias.

Figura 10 – Plano de Uso e Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana. Fonte: FJP; PLAMBEL, 1974: s.p.

A estratégia do desenvolvimento econômico e social do PDIES estabeleceu dois objetivos de caráter geral: 1) “[...] transformar a RMBH numa verdadeira metrópole, indispensável não só ao desenvolvimento sócio-econômico de Minas Gerais, como também ao equilíbrio espacial do desenvolvimento da Região Centro-Sul do Brasil”; 2) “[...] restaurar o equilíbrio das funções urbanas na RMBH a fim de proporcionar à sua população o máximo possível dos benefícios inerentes à economia urbana” (PLAMBEL, 1975: 28). Entendia-se que o estrangulamento das funções urbanas poderia vir a afetar negativamente o desempenho das funções regionais, ou seja, concretizar o segundo objetivo seria fundamental para se alcançar o primeiro. Considerava-se que os principais problemas relacionados à economia urbana eram a elevada taxa de desemprego, a alta concentração de renda, o atraso e pouco dinamismo do setor de serviços, a falta de complementaridade do setor industrial centrado na produção de bens intermediários, e as deficiências de capital humano associadas à baixa qualificação, baixos níveis educacionais e de saúde.

Em contraposição, a economia regional metropolitana apresentava também potenciais para a solução dos problemas arrolados, tais como a existência prévia de uma estrutura produtiva já instalada, a presença de infraestrutura que proporcionava economias de escala, a existência de espaço suficiente para a localização industrial, as condições relativamente boas dos equipamentos de saúde e educação e a existência do terceiro maior mercado consumidor do país, a despeito das limitações impostas pelos baixos níveis de renda da população. Diante desse conjunto de problemas e potenciais referentes à economia urbana, a meta de complementação do parque industrial da RMBH – implantação da indústria de bens de consumo duráveis e de capital (mecânica, material elétrico e de transporte etc.) – era entendida enquanto um dos principais elementos integradores da política de restauração do equilíbrio das funções urbanas na região.

Essa complementação industrial poderia promover um maior dinamismo na indústria e nas demais atividades econômicas, assim como ampliar a área de influência da RMBH sobre Minas Gerais. Entretanto, o PDIES (PLAMBEL, 1975) defendia que este crescimento industrial deveria ser compatibilizado com as condições de vida da região a partir de um planejamento do uso do solo que levasse em consideração os princípios de funcionalidade, qualidade do ambiente de vida, liberdade e mobilidade,

eficiência e flexibilidade. A partir destas diretrizes gerais, definiram-se cinco objetivos da organização espacial para a RMBH:

a) *Quanto às áreas centrais*: prover áreas para expansão das atividades centrais dos centros metropolitanos; promoção de novos centros se necessário; proporcionar boa qualidade ambiental, com respeito aos aspectos histórico-culturais e paisagísticos; assegurar acesso satisfatório; proporcionar estruturas de participação e comunicação a toda a população; utilização máxima dos investimentos já realizados; garantir a viabilidade econômica e financeira dos novos centros a partir da participação do setor privado; e assegurar a localização dos centros comerciais e de serviços básicos próxima às áreas residenciais.

b) *Quanto à localização industrial*: oferta suficiente de terrenos industriais; localização próxima a áreas residenciais existentes; impedir a destruição de recursos naturais e histórico-culturais e a deterioração da paisagem urbana decorrente da má localização e má inserção urbana das áreas industriais; localização adequada de atividades não-residenciais de apoio à produção; e orientação da localização industrial para geração de empregos e aumento do potencial tributário nos municípios da região metropolitana.

c) *Quanto ao sistema de transportes*: oferta suficiente de transporte coletivo para população de baixa renda; redução dos tempos de deslocamento e dos acidentes; conjugação entre o transporte de carga rodoviário e ferroviário; melhor inserção do sistema de transporte no ambiente urbano; incentivo a meios de transporte não poluentes; utilização das infraestruturas disponíveis, especialmente as ferrovias; e possibilidade de adaptação do sistema de transporte à intensidade e direcionamento do crescimento urbano.

d) *Quanto aos assentamentos residenciais*: orientação da expansão residencial para determinadas áreas e segundo padrões de assentamento que minimizem os custos sociais da urbanização; estimular formas de assentamento que viabilizem a utilização intensiva do sistema de transporte coletivo; melhor distribuição espacial da população buscando maior integração social; garantia de fontes de emprego e de serviços junto às áreas residenciais; e garantia da oferta de terrenos de baixo custo em localizações adequadas para população de baixa renda.

e) *Quanto aos espaços naturais*: uso econômico dos espaços naturais desde que não comprometam as funções dessas áreas para a comunidade; melhores vias e meios de acesso às atividades de lazer e turismo; e garantia de grandes parques urbanos no interior das áreas urbanizadas, com uso intensivo pela população.

A nova organização territorial (Figura 11 a seguir) foi proposta em contraposição à tendência de manutenção da concepção rádio-concêntrica, cujas conseqüências no longo prazo seriam a total saturação do centro de Belo Horizonte e as baixíssimas densidades na periferia, o que continuaria tornando antieconômica a implantação dos serviços públicos e da infraestrutura básica nas áreas mais afastadas do centro. Tendo como pressupostos o reconhecimento de que, mesmo que o “estoque urbano acumulado” da RMBH já fosse bastante expressivo, a quase triplicação da sua população até 1990 exigiria, para além da “regeneração” e ampliação desse estoque, uma capacidade radicalmente criativa dos planejadores em relação aos seus “acréscimos” urbanos necessários (PLAMBEL, 1975).

O modelo escolhido teria a seguinte configuração:

- a) Dois centros metropolitanos, afastados um do outro, que concentrariam serviços e equipamentos de atendimento a uma demanda mais sofisticada;
- b) Divisão da oferta de empregos secundários entre os dois centros;
- c) Ligações viárias eficientes entre os dois centros metropolitanos, a partir de eixos paralelos que configurariam uma malha direcional de expansão urbana no sentido leste-oeste que oferecesse, ao longo de sua extensão, condições intensamente atrativas para o assentamento do uso residencial.

O segundo centro metropolitano (CM2) deveria se localizar nas imediações de Betim em área ainda não ocupada, diante da incapacidade do centro de Belo Horizonte (CM1) em abrigar a expansão de mão-de-obra prevista, e da tendência de concentração industrial nos municípios de Betim e Ibirité, que demandaria serviços industriais e residenciais naquela área. Segundo o Plano, a implantação do CM2, se somada à criação de um sistema de transporte com ligações eficientes entre o CM2 e o CM1, criaria condições para a presença de população de renda média e alta em Contagem, Betim e Ibirité (PLAMBEL, 1975).

Figura 11 – Esquema Metropolitano de Estruturas (EME) – Alternativa 5. Fonte: FJP; PLAMBEL, 1974: s.p.

O CM2 se diferenciaria dos demais centros zonais tanto pelo volume de atividades e empregos ali concentrados quanto pela complexidade e diversidade dos serviços ofertados. A demanda por serviços especializados – financeiros, securitários, culturais, hospitalares e comércio especializado – seria garantida pela concentração populacional e industrial nos setores oeste, noroeste e sudoeste da RMBH. Além disso, o CM2 concentraria, para além de empresas de alcance metropolitano e extra-metropolitano, serviços de alcance local e vicinal, como supermercados e lojas de departamento, o que conferiria à área complexidade funcional suficiente para competir com o Centro de Belo Horizonte²².

Quanto ao sistema viário, transportes e trânsito (Figuras 12, 13 e 14), propôs-se um sistema viário que se aproximava de uma malha direcional no sentido oeste, a partir de três grandes eixos viários paralelos. O sistema se completaria com a implementação de uma rede de linhas ferroviárias, aproveitando-se das linhas já existentes, complementado por um sistema de transporte de massas ligando o CM 1 ao CM 2. A unificação do planejamento viário, do controle do transporte coletivo e da organização do trânsito sob a regência da entidade metropolitana foi considerada indispensável para a racionalização dos serviços.

²² Recomendou-se também a instalação de um novo *campus* da UFMG para atender a 10.000 estudantes em terreno situado na margem oeste da Represa de Vargem das Flores, o que ajudaria a reforçar a atratividade do novo centro, assim como a criação de um grande centro hospitalar e de um *campus* de saúde junto ao CM2. Para ampliação da rede particular ou municipal de ensino superior, recomendou-se a sua expansão nos Centros Zonais de Contagem, Pedro Leopoldo, Sabará e Santa Luzia. Foram também propostos dois novos centros hospitalares que deveriam se localizar nos Centros Zonais de Venda Nova e Contagem (PLAMBEL, 1975).

Figura 12 – Sistema de Transporte de Alta Capacidade – STAC 1990. Fonte: FJP; PLAMBEL, 1974: s.p.

Figura 13 – Sistema de Transporte de Capacidade Intermediária – STCI 1990. Fonte: FJP; PLAMBEL, 1974: s.p.

Figura 14 – Programa de Implantação do Sistema Viário – PROVIA. Fonte: FJP; PLAMBEL, 1974: s.p.

Sobre os assentamentos residenciais, previu-se que seriam mais densos em torno dos centros metropolitanos e da represa da Pampulha, ao longo da nova via expressa leste-oeste, da linha de transporte rápido de massa que ligaria os dois centros, e da nova via expressa norte-sul. As atividades industriais concentrar-se-iam nos setores oeste e sudoeste da RMBH, e deveriam ser criadas duas áreas especiais para grandes e médias empresas: o Distrito Industrial de Betim e o Distrito Industrial de Pedro Leopoldo/Vespasiano.

Quanto aos espaços naturais de uso controlado, o Plano previa quatro conjuntos territoriais. Os três primeiros encontram-se na área do Quadrilátero Ferrífero: o conjunto de serras que se estendem de leste a sudoeste da região (Piedade, Curral, Mutuca, Jangada, Três Irmãos e Rola Moça), a serra da Moeda (por onde corre o trecho sul da BR-040 no sentido Rio de Janeiro), e as encostas da Serra da Gandarela em Rio Acima. O quarto conjunto, parte da área da Bacia Sedimentar, localiza-se a nordeste de Pedro Leopoldo (Serra d'Anta e Vale do Sumidouro). Essas áreas deveriam ser objeto de um controle rigoroso para preservá-las de usos urbanos, principalmente residenciais e industriais

Estes conjuntos ofereceriam também possibilidades de aproveitamento para fins turístico-recreacionais, sendo identificadas quatro áreas para tratamento especial e qualificação para atender às demandas regionais e extra-regionais: a) área de grutas e lagoas em Pedro Leopoldo e Lagoa Santa; b) área dos clubes e represas ao longo da BR-040 na Serra da Moeda; c) pico da Serra da Piedade em Caeté; d) e as áreas no entorno do Mosteiro de Macaúbas em Santa Luzia.

Quanto à organização territorial proposta, o documento distinguia entre dois níveis de atuação do PLAMBEL: o do planejamento e o do controle. O planejamento se traduziria em planos com abrangência espacial diversas: 1) *Esquema Metropolitano de Estruturas* (EME), no âmbito da região metropolitana; 2) *Plano de Ocupação do Solo* (POS) e *Plano de Classificação Viária*, na escala da aglomeração metropolitana e dos núcleos urbanos isolados; e 3) *Plano da Área Central* (PACE), referente ao perímetro do centro de Belo Horizonte (PLAMBEL, 1975).

Já o controle se expressaria, sob o ponto de vista normativo, nas legislações de parcelamento do solo (loteamentos), de edificações (códigos de obras) e de

utilização (posturas). Como o uso do solo metropolitano inseria-se legalmente entre os serviços de interesse metropolitano, caberia um tratamento metropolitano tanto à elaboração e atualização do plano de uso do solo e das normas de parcelamento, edificação e utilização, quanto à atividade executiva de controle do uso do solo, notadamente dentro do perímetro urbano e onde a ação local era mais falha. A entidade metropolitana deveria também centralizar o cadastramento e mapeamento relativos ao uso do solo, assim como, do ponto de vista operacional, a aprovação e fiscalização de loteamentos, de localização industrial de médios e grandes estabelecimentos e de grandes equipamentos de âmbito metropolitano. Quanto à área rural, onde a atuação sobre o uso do solo era considerada satisfatória, recomendou-se apenas a ampliação do convênio existente com o INCRA.

O Plano recomendou a utilização de uma série de instrumentos de planejamento e controle para que a região adquirisse domínio sobre a sua própria expansão, tais como: orientação das atividades do setor público de acordo com a estrutura metropolitana proposta (distritos industriais, implantação do sistema viário, programas habitacionais, espaços naturais, obras de infraestrutura); e controle sobre os agentes do setor privado, seja através da polícia administrativa (regulamentação das legislações e normas referentes ao uso do solo, fiscalização, concessão de licenças, etc.), ou pelo uso da extra-fiscalidade.

Além destes instrumentos mais convencionais, o Plano recomendava também a criação de uma Companhia Urbanizadora, que atuaria na melhoria dos loteamentos existentes, na urbanização de novas áreas para expansão, na venda de lotes ou áreas urbanizadas bem localizadas para a população de baixa renda, e na constituição de reservas de espaços naturais para preservação ambiental e melhoria da qualidade de vida. Os recursos para a constituição dessas reservas viriam da própria venda dos terrenos urbanizados (PLAMBEL, 1975).

Quanto aos equipamentos recreacionais e turísticos, recomendou-se a criação de Complexos Recreacionais Metropolitanos e Parques Urbanos, levando-se em conta principalmente a população de baixa renda. Os Complexos Recreacionais seriam áreas de grande porte que, além de atender a um público amplo e diversificado, deveriam cumprir funções complementares de proteção ambiental, contribuindo para o re-equilíbrio ecológico da região. Propôs-se a criação de quatro Complexos:

Pampulha, Vargem das Flores, Lagoa Santa e Jardim Canadá. O Plano propôs também a criação de doze parques urbanos na RMBH, envolvidos ou em linhas de contigüidade com as áreas urbanizadas da aglomeração metropolitana: Parque da Pampulha, da Ressaca, de Contagem, de Ibirité, de Santa Luzia, de Sabará, da Serra do Curral, de Venda Nova, de Nova Lima, Vargem das Flores, Lagoa do Nado e Hugo Werneck. Essas áreas precisariam ser incorporadas ao patrimônio público estadual ou municipal, e devidamente equipadas para atender à população metropolitana. Os parques somariam uma área de 5.883 ha, o que resultaria num índice de 11,6 m² de área de parques urbanos por habitante em 1990.

Já para o público de maior poder aquisitivo e composto por turistas de outras regiões, a RMBH apresentava alguns conjuntos de excelentes qualidades ambientais, estéticas e de notável atrativo científico-cultural. Esses sítios ou conjuntos situavam-se fora das principais concentrações urbanas, podendo mesmo comportar períodos de hospedagem superior a um dia. Indicaram-se quatro dentre eles para desenvolvimento: a área das grutas e lagoas naturais da Bacia Sedimentar, a área do Mosteiro de Macaúbas em Santa Luzia, a área da Serra da Piedade em Caeté, e a área de clubes de campo e represas ao longo da BR-040 em Nova Lima. A RMBH comportaria também um conjunto urbano de interesse histórico ligado ao ciclo do ouro em Minas Gerais (Sabará, Santa Luzia e Caeté), essencial para uma política de desenvolvimento turístico.

O Plano fazia ainda uma série de recomendações e propostas quanto aos serviços de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana e controle de cheias, energia elétrica e comunicações, educação, saúde e lazer, que não serão aqui detalhados em função de não relacionarem-se diretamente à proposta de organização territorial do PDIES-RMBH.

Por fim, o PDIES apresenta dez Programas Prioritários para RMBH, para dar início ao processo de implantação do planejamento metropolitano:

1. *Programa de Desenvolvimento do Sistema de Transportes Metropolitanos:* desenvolvimento, a médio prazo, de um sistema de transporte de massas ao longo do Vale do Arrudas, integrado ao sistema de ônibus urbanos, ligando o centro metropolitano de Belo Horizonte ao novo subcentro metropolitano de Betim;

implantação de trens de subúrbio para atendimento dos demais municípios da RMBH aproveitando-se da infraestrutura ferroviária disponível; implantação do anel ferroviário de Belo Horizonte, em fase de projeto final de engenharia; garantia de faixa exclusiva para o transporte coletivo na Via Expressa Leste-Oeste, em fase de projeto final de engenharia; contratação de estudos de viabilidade para os terminais de carga e do aeroporto metropolitano.

2. *Programa de Regulamentação do Uso do Solo Urbano*: Plano de Ocupação do Solo como elemento básico para o controle da expansão urbana da região; estruturação de um sistema administrativo de exame e aprovação de todas as operações de parcelamento e ocupação do solo; elaboração de Planos de Ocupação do Solo para as áreas urbanas dos núcleos externos à aglomeração metropolitana; reforço do convênio entre o PLAMBEL, INCRA e Prefeituras da RMBH; entendimento com o DNPM quanto às áreas de exploração mineral.

3. *Programa de Implantação das Áreas Industriais*: elaboração de um estudo de localização de áreas industriais junto aos órgãos envolvidos (INDI, CDI, Prefeituras), levando-se em consideração a identificação dos locais mais adequados (do ponto de vista técnico, econômico e financeiro) e medidas para atuar contra os efeitos indesejáveis da implantação industrial sobre os espaços naturais, os ambientes residenciais e os equipamentos coletivos.

4. *Programa de Recuperação e Desenvolvimento dos Espaços e Recursos Naturais*: elaboração de um estudo de viabilidade dos parques metropolitanos e complexos recreacionais; elaboração de projetos de recuperação, conservação e desenvolvimento dos sítios não-urbanos de interesse turístico-recreacional.

5. *Programa de Desenvolvimento dos Centros Metropolitanos e Zonais*: deveria ser desenvolvido em conjunto com as prefeituras, DETRAN, BNH, CODEURB, dentre outros órgãos públicos e agentes envolvidos.

6. *Programa de Revitalização da Área Central*: elaboração de plano de circulação e sinalização de coletivos, veículos e pedestres; política de estacionamento em apoio ao transporte coletivo; legislação de uso do solo; renovação de áreas deterioradas; implantação de terminais de transportes coletivos; provimento de mobiliário urbano adequado e arborização.

7. *Programa de Implantação do Subcentro Metropolitano de Betim*: preparação do programa urbanístico para desenvolvimento do projeto do subcentro (habitação, sistema viário, saneamento, etc.); equacionamento dos problemas institucionais, administrativos e jurídicos relativos à implantação do CM2; estudo da viabilidade econômica e preparação de análises financeiras para pedidos de financiamento; preparação de um cronograma geral das grandes etapas de implantação e definição das ações a serem tomadas e medidas imediatas.

8. *Programa Metropolitano de Drenagem*: promoção da drenagem e controle de cheias de todas as bacias fluviais da aglomeração metropolitana em um prazo de 20 anos; prioridade à bacia do Ribeirão Arrudas, subdividida em 20 sub-bacias correspondentes aos afluentes nas regiões que seriam urbanizadas até 1995.

9. *Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional*, desdobrando-se em outros três programas: expansão do sistema de distribuição d'água; início aos projetos do sistema do Paraopeba e da ampliação do sistema do Rio das Velhas; prioridade para os programas de esgotamento sanitário na bacia do Arrudas; destinação de resíduos sólidos em aterros sanitários, cujas localizações seriam definidos pelo POS; necessidade de criação de um órgão executivo metropolitano para a disposição dos resíduos sólidos; estabelecimento de mecanismos de coordenação entre a autoridade metropolitana e as companhias estaduais responsáveis pelos serviços de energia elétrica e comunicações.

10. *Programa do Vale do Arrudas*; drenagem da bacia do Ribeirão Arrudas; saneamento com implantação dos interceptores de esgoto; sistema viário, principalmente a Via Expressa Leste-Oeste; transporte de massa ao longo do eixo do Vale, ferroviário ou rodoviário; uso do solo, compreendendo as áreas de lazer, recreação, habitação e expansão das atividades centrais; transformação desse programa em um projeto integrado, sob coordenação da entidade metropolitana.

4.4 Desdobramentos e avaliações do PDIES-RMBH

Após alguns anos da aprovação do PDIES-RMBH, o PLAMBEL deu início à avaliação sistemática dos resultados que haviam sido alcançados pelo Plano, assim como acerca da sua adequação à realidade metropolitana. O documento *Diretrizes de Estruturação Urbana da RMBH – Vol. 1 – Proposta Preliminar para o Aglomerado Metropolitano*, publicado pelo órgão em 1982, apresenta uma síntese destas avaliações, já à luz dos desdobramentos concretos do processo de planejamento metropolitano em curso desde o início da década de 1970. A partir da constatação da inadequação do marco interpretativo adotado, o documento apresentou também orientações ao processo de reformulação do Plano sob novas perspectivas teórico-metodológicas. Há que se levar em consideração que entre a aprovação do PDIES e a publicação em 1982 do referido documento, o PLAMBEL realizou uma série de outros estudos (ver Anexo – Tabela 3), além de diversos programas e projetos nas áreas de Uso do Solo e Transporte, visando dar maior detalhamento às propostas originais do PDIES. Todos esses trabalhos e estudos técnicos foram fundamentais para que se desse prosseguimento à reformulação do PDIES.

A primeira constatação do estudo (PLAMBEL, 1982) foi de que as intervenções implementadas após o PDIES haviam se concentrado nas áreas de Transporte e Uso do Solo, a despeito do esforço do corpo técnico de viabilizar propostas em outras áreas. Na área de Transporte, o PDIES gerou o Modelo Metropolitano para o Transporte Integrado (MOMTI), que consistia numa concepção multi-modal do sistema de transporte, incluindo sistemas de transporte de massa, de trens de subúrbio, de transporte rodoviário, de transporte de carga etc., assim como uma estratégia de implantação dos mesmos a curto, médio e longo prazo. A viabilização de grande parte das propostas decorrentes do MOMTI dependia de vultosos investimentos públicos, o que foi parcialmente possível através da ampla disponibilidade de recursos em função do Convênio EBTU/CNPU e do acordo com o Banco Mundial. Dentre os projetos concretizados, destacam-se a implantação da Via Urbana Leste-Oeste, da Av. Cristiano Machado, da Via Norte, do projeto PACE na área central e do PACOTT na Av. Amazonas (ver Anexo – Tabela 5).

A entrada em operação da METROBEL em 1980 foi outro êxito quanto à implantação de medidas previstas no PDIES, na medida em que concentrou e racionalizou uma série de competências relacionadas ao transporte e ao trânsito na RMBH, antes dispersas. Definiu-se também o Sistema Viário Metropolitano, fornecendo as diretrizes e as especificações técnicas para as diversas categorias das vias (expressa rápida, arterial primária e secundária e coletora vicinal).

Entretanto, ainda que se tenha concluído grande parte das propostas referentes a transporte e sistema viário, não foram realizados os devidos esforços para que se consolidasse o Sub-Centro Metropolitano de Betim (CM2), proposta central do modelo de organização territorial do PDIES. Segundo a avaliação realizada (PLAMBEL, 1982), acreditava-se que um centro terciário avançado como o CM2 surgiria como decorrência “espontânea” da expansão demográfica acentuada no eixo oeste, motivada pela instalação do novo parque industrial no município de Betim. Ressalta-se que este era o pressuposto básico adotado pelo Plano por trás da escolha da Alternativa 5 do Esquema Metropolitano de Estruturas (EME), como orientação para a proposta de estrutura territorial.

Todavia, dois “parâmetros estruturais” adotados no EME (projeções de população e emprego) mostraram-se bastante superestimados quanto à dinâmica de transformação de Betim e do eixo oeste da RMBH no período considerado. Esperava-se que a localização de empregos industriais em Betim e a presença do sistema viário seriam suficientes para consolidar o subcentro, o que não se mostrou verdade, principalmente em função do comportamento dos assentamentos residenciais. Enquanto o PDIES previa que em 1990 a população de Betim seria de 988 mil habitantes (19,5% da população metropolitana), em 2010 – 20 anos a frente do horizonte de 1990 – a população do município chegava a “apenas” 377.547 (7,73% da população metropolitana). Ao contrário do esperado, a maior parte do crescimento demográfico da RMBH nas décadas de 1970 e 1980 concentrou-se no vetor norte, como resultado da ampla disponibilidade de terrenos a baixo custo e da fragilidade do controle urbano, fatores desconsiderados no Plano.

Já em relação à Regulamentação do Uso do Solo, os principais instrumentos utilizados durante o período foram o Convênio INCRA-PLAMBEL, de 1974, o *Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana*, de 1975, e a Lei de Uso e

Ocupação do Solo de Belo Horizonte, de 1976. O Programa de Aproveitamento Integrado dos Vales do Arrudas e Água Branca, proposto no PDIES e no POS, foi objeto de uma tentativa frustrada de implantação através de um Projeto CURA Metropolitano, e por fim definiu-se como um projeto integrado de aproveitamento das áreas lindeiras à Via Urbana Leste-Oeste, com capacidade de atendimento e de reestruturação muito inferior à proposta original. O Programa de Revitalização da Área Central de Belo Horizonte foi concebido como um projeto de circulação – Projeto PACE –, o que isoladamente não alcançou o objetivo original de recuperação da qualidade ambiental do centro da cidade.

Quanto às propostas de leis de uso do solo, somente se efetivaram a de Belo Horizonte, Lagoa Santa, Betim e Nova Lima, ainda que tenham sido elaborados anteprojetos para outros municípios. O PLAMBEL (1982) reconhece que foram poucas as propostas do POS que lograram algum resultado em termos de implementação, e que mesmo dentre essas, a maioria foi implantada apenas parcialmente. Além disso, constatou-se que o controle de parcelamento que vinha sendo exercido pela entidade metropolitana e por alguns municípios que haviam editado suas leis de loteamento (Belo Horizonte, Betim e Contagem) vinha surtindo efeitos contrários aos desejados. Enquanto o POS buscava incentivar a utilização de vazios urbanos bem localizados, através de módulos menores, e desestimular os parcelamentos periféricos, a periferização dispersa prosseguiu²³.

Quanto aos quatorze parques urbanos previstos no Programa Metropolitano de Parques Urbanos do PDIES, até 1982 apenas o Parque Fernão Dias (Contagem) havia sido implantado. Algumas das áreas indicadas no programa permaneciam ainda desocupadas, mas sem qualquer proteção quanto à sua futura ocupação pelo uso urbano, enquanto outras já haviam sido parceladas, decretadas como zonas de expansão urbana, ou mesmo ocupadas. Já as propostas referentes aos outros setores – habitação, saneamento, energia elétrica, comunicações etc. – também não

²³ Ao longo do período, não foi realizado em Belo Horizonte nenhum parcelamento com lotes de 200m², enquanto nas áreas mais distantes e de controle mais rigoroso, realizou-se grande quantidade de parcelamentos com lotes de 2000m² e 5000m², principalmente voltados para as camadas de alta renda ao longo do eixo sul da RMBH. Além disso, a oferta de lotes de custo mais baixo deu-se em áreas não cobertas pelo controle de parcelamento metropolitano, principalmente em novas frentes de expansão periférica, com destaque para os municípios de Ribeirão das Neves, Ibirité e Igarapé (este último no Colar Metropolitano) (PLAMBEL, 1982).

lograram sucesso quanto à sua integração, em grande parte devido à lógica geral de atuação setorializada do poder público (PLAMBEL, 1982).

Além de avaliar os desdobramentos concretos das propostas do PDIES, procedeu-se também à avaliação do seu conteúdo e do seu marco teórico-metodológico, buscando compreender suas inadequações quanto à concepção e aos pressupostos originais. A primeira constatação foi de que o PDIES não retratava o conhecimento da realidade metropolitana que se tinha em 1972/1975. Assim, afirma-se que a ideia de planejamento como processo, já cultivada entre os técnicos do PLAMBEL àquela época, não transparece no Plano, concebido como uma proposta fechada e autoritária, em consonância com o momento político vivido.

A preocupação em ser radicalmente inovador revela este caráter, resultando em propostas sempre voltadas para ações de grande porte, inspiradas no modelo faraônico de tomada de decisões e também decorrentes do grau de abstração com que se trabalhou a realidade. Assim, as propostas levaram à superposição de uma cidade proposta a uma cidade então existente, uma vez que faltaram ligações entre diagnóstico/proposta e o espaço real, que se configurou diferentemente do que se previa (PLAMBEL, 1982: 26).

Quanto ao alto grau de abstração adotado no PDIES, afirmou-se que seria decorrência de um enfoque teórico funcionalista e estático, que privilegiava as tendências e as relações lineares, tratando a cidade como uma entidade autônoma em relação às interferências dos agentes históricos e dos seus interesses contraditórios. O modelo sistêmico e formal formulado para o Plano buscava estabelecer relações lineares entre os “parâmetros estruturais” (população, emprego e renda), para então proceder à distribuição espacial da população e do emprego no horizonte de 1990. Este artifício viria a comprometer o próprio prognóstico apresentado, na medida em que o modelo baseava-se em relações pré-estabelecidas (mas cujo dinamismo real se desconhecia), e em que o horizonte adotado era muito longínquo considerando-se que a conformação da estrutura urbana é um processo muito dinâmico. Adicionalmente, e na medida em que escapava à análise funcionalista uma compreensão dos processos sociais mediante os quais o espaço urbano é produzido, essa abordagem racionalista ocultava a

questão de quem vinha se beneficiando com a ordem existente, e de quem se beneficiaria com a nova ordem territorial proposta (PLAMBEL, 1982).

Assim, para que o Modelo de Organização Territorial proposto no PDIES se concretizasse, seria necessário que os parâmetros estruturais se comportassem conforme previsto, e que se realizassem investimentos públicos e se exercesse uma política do uso do solo ativa para viabilizar o CM2 em Betim. Todavia, a alocação setorializada de recursos pelo Governo Federal inviabilizava qualquer possibilidade de um programa integrado de gastos públicos, voltado à implantação de uma nova centralidade. Além disso, o próprio planejamento metropolitano não tomou as devidas medidas relativas à instalação do CM2, a não ser pela implantação parcial do sistema viário previsto.

Segundo Melo (1991), o principal fator que inviabilizou a implantação de um novo centro metropolitano em Betim foi a valorização crescente dos terrenos, causado tanto pela expectativa gerada quanto aos novos investimentos programados para o município, quanto pela retenção especulativa de terrenos por parte dos proprietários. O intenso processo de parcelamento do solo que se seguiu à implantação dos Distritos Industriais Paulo Camilo e Betim não foi acompanhado pela ocupação imediata dos lotes, situação semelhante àquela vivida por Contagem na década de 1950, como decorrência do desenvolvimento da Cidade Industrial. Além disso, o estabelecimento de normas mais rígidas de parcelamento do solo em Betim e Contagem na década de 1970 provocou a retração de loteamentos para a baixa renda, que encontrou válvula de escape inesperada no município de Ribeirão das Neves. A autora argumenta que a não previsão de que esse processo se desencadearia deve-se ao modelo de planejamento adotado pelos técnicos de planejamento metropolitano por trás do EME:

O enfoque regional dado à região metropolitana implicou no desconhecimento de sua dinâmica urbana. Foi desconsiderado o papel desempenhado pelos diversos agentes sociais no processo de estruturação espacial, privilegiando-se em contrapartida fatores como a distribuição das atividades produtivas e acessibilidade, como indutores da distribuição de população (MELO, 1991: 94).

Na avaliação efetuada pela entidade (PLAMBEL, 1982), propunha-se que a reformulação do Plano se desse a partir de um novo referencial teórico, que considerasse a cidade como mediação entre os processos sociais gerais e o cotidiano de seus habitantes. A metodologia adotada exigiria então que se realizasse uma pesquisa direta no campo para a identificação das unidades básicas da estrutura urbana, e, paralelamente, a realização de estudos sobre os processos sociais gerais (formação histórica e estruturação urbana da Aglomeração Metropolitana, evolução da economia metropolitana, dinâmica populacional, mercado de terras, expansão urbana, atuação do poder público, dentre outros). A partir daí definir-se-ia a estrutura urbana atual e formular-se-iam os objetivos do planejamento metropolitano, das políticas gerais e setoriais. Todavia, o detalhamento pelo PLAMBEL destas diretrizes e das propostas não foi levado a cabo nos anos que se seguiram, já expressando a crise que viria a se impor às entidades de planejamento metropolitano no Brasil ao longo da década de 1980.

Na última avaliação realizada pelo órgão referente ao PDIES (PLAMBEL, 1992), considerou-se que as projeções populacionais do Plano tenham sido superestimadas, que a desconcentração proposta tenha se dado de maneira incipiente, não tendo sido acompanhada de legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo dos municípios e de investimentos estratégicos nos novos centros. Embora a estrutura territorial desejada não tenha se viabilizado, o PDIES foi amplamente utilizado por entidades públicas e privadas, como marco referencial para sua atuação na RMBH. Podem-se creditar ao Plano as principais diretrizes do sistema viário implantado, do sistema de transporte de alta capacidade, do sistema de abastecimento de água, esgotos sanitários e drenagem pluvial, e o progresso relativo na implantação de parques urbanos na RMBH.

A partir das avaliações e das reflexões apresentadas acima, se fez necessário realizar um esforço de síntese, visando caracterizar em linhas gerais a natureza do PDIES-RMBH (1975). A perspectiva de planejamento adotada no Plano reflete a força da ideologia da tecnocracia vigente à época, fruto não apenas das concepções metodológicas dos técnicos de planejamento, mas também do momento político vivido, marcado pelo autoritarismo do regime militar. Apesar do esforço pioneiro das Pesquisas Sócio-Políticas, logo interditado, as propostas do PDIES foram elaboradas num ambiente de diálogo fechado e circunscrito ao Governo do Estado,

mas apresentadas como soluções tecnicamente “ótimas”, sem explicitar os posicionamentos políticos por trás das mesmas.

Quanto à abordagem de planejamento adotada, acredita-se que o PDIES tenha se norteado pelas diretrizes do planejamento sistêmico, que vivia seu auge à época, e que no Brasil confundia-se com o “planejamento integrado” propalado pelo SERFHAU. Segundo Taylor (2009), em oposição à abordagem arquitetônica e urbanística do planejamento urbano anterior à década de 1960, os teóricos do planejamento sistêmico defendiam uma abordagem científica e multidimensional da realidade urbana. No Brasil, o planejamento integrado desenvolveu-se em contraposição aos planos diretores tradicionais e aos “planos de melhoramentos e embelezamento” (VILLAÇA, 2004). A principal característica do planejamento integrado-sistêmico era a busca por uma concepção interdisciplinar, envolvendo diferentes campos do conhecimento especializado (economia, sociologia, geografia, administração, urbanismo, etc.), baseando-se numa racionalidade técnico-científica e abarcando a aglomeração urbana em toda a sua extensão.

Apesar da perspectiva sistêmica e integrada adotada, há no PDIES uma clara predominância da dimensão físico-territorial sobre os demais aspectos da realidade metropolitana. Até mesmo as propostas diretamente relacionadas aos objetivos de desenvolvimento socioeconômico foram formuladas enquanto propostas de organização territorial. Este “vício espacialista” seria posteriormente criticado pelos próprios técnicos do PLAMBEL, que a partir da década de 1980 demonstraram maior ciência da necessidade de se aprofundarem na compreensão crítica dos processos sociais que incidem na formação do espaço metropolitano.

Urbanisticamente, adotou-se uma visão extremamente funcionalista e racionalista do espaço urbano, concebido enquanto sistema estruturado em torno das quatro funções clássicas do modernismo lecorbusiano da Carta de Atenas: habitar, trabalhar, circular e recrear. O alto grau de abstração adotado nos modelos matemáticas do PDIES desconsiderou a realidade concreta dos processos de produção e apropriação do espaço metropolitano, o que criava um hiato intransponível entre a cidade concebida pela racionalidade técnica dos planejadores e a cidade real que ia emergindo dos processos socioespaciais concretos.

Conforme as diretrizes nacionais, a tônica do Plano recaía sobre a necessidade de acelerar o crescimento econômico e a industrialização da RMBH, visando seu fortalecimento como metrópole de equilíbrio da região centro-sul do país, com poucas menções a propostas e diretrizes de cunho mais redistributivo visando a redução das desigualdades socioespaciais. O PDIES visava preparar especialmente a RMBH para dar continuidade ao processo de crescimento da “nova industrialização mineira”, adequando e programando funcionalmente seu espaço às necessidades de acumulação de capital, e atenuando as distorções que este crescimento pudesse ter sobre a qualidade de vida da população metropolitana. As propostas do Plano que se viabilizaram foram aquelas mais diretamente relacionadas à implantação do sistema viário estrutural e ao controle sobre o uso do solo, em detrimento de propostas de desenvolvimento mais amplas, referentes às demandas pela elevação do nível das condições de reprodução social da maior parte da população metropolitana, ainda não equacionadas.

4.5 A experiência do PLAMBEL em perspectiva histórica

O documento *PLAMBEL: viabilidade institucional e financeira* (FJP, 1988), empreende uma avaliação do desempenho do órgão metropolitano da sua fundação até a data de publicação. Segundo o mesmo, o PLAMBEL havia conseguido, por conta da elevada capacidade da sua equipe técnica, e a despeito das deficiências da legislação brasileira sobre a gestão e o planejamento metropolitanos, exercer uma atividade com expressivo resultado na RMBH, alterando os padrões de intervenção do Poder Público, mesmo em sua fase inicial, em que funcionou como simples Grupo Executivo interno à Fundação João Pinheiro.

Considera-se que essa capacidade técnica foi de grande importância especialmente para o município de Belo Horizonte, numa fase extremamente importante da sua história, quando foram feitas as principais intervenções no seu sistema de transporte e viário, a partir das propostas do PLAMBEL. Foi também graças ao trabalho de sua

equipe técnica que o PLAMBEL pôde preencher vários vazios de competência, modificando o quadro institucional existente, como se deu através da criação da METROBEL. Havia, claramente, uma conjuntura nacional favorável, através da alocação de recursos do Governo Federal e linhas especiais de financiamento internacional. Segundo o documento, a RMBH pôde se beneficiar desses recursos porque já possuía planos e projetos para a área, destacando-se no cenário nacional de planejamento metropolitano. Avalia-se também como de grande valia o trabalho de assessoramento do PLAMBEL aos municípios da região metropolitana, através de consultoria contábil-financeira, jurídica e técnica, transferência de recursos e formação de pessoal para a gestão e planejamento urbanos.

Quanto ao planejamento e controle do uso do solo, a atuação do PLAMBEL destacou-se em duas frentes: na primeira, através de assinatura de acordo de cooperação com o INCRA para que o órgão metropolitano determinasse as diretrizes de parcelamento na zona rural; na segunda, a partir da atuação nos processos de anuência prévia a todos os projetos de parcelamento nos municípios da RMBH, após a aprovação da Lei Federal nº 6.766/79. Em decorrência, a promulgação dessa Lei trouxe ao PLAMBEL tarefas que poderiam ser realizadas pelos próprios municípios, o que centralizou excessivamente os pedidos de parcelamento, inclusive de simples desmembramentos. Considera-se que esta situação, ainda que cômoda aos municípios carentes de equipes de controle, tenha contribuído para desgastar o órgão metropolitano. Os próprios cartórios da RMBH passaram a não mais registrar parcelamentos sem a anuência do PLAMBEL, e os municípios, à exceção de Belo Horizonte, Nova Lima, Betim e Lagoa Santa, não chegaram a aprovar suas Leis de Uso e Ocupação do Solo preparadas pelo órgão. Como também não foi se avançou na elaboração do EME, o fornecimento de diretrizes para projetos de parcelamento pelo PLAMBEL teve difícil tramitação, na medida em que não havia uma norma detalhada para cada município.

O documento (FJP, 1988) expõe que todos esses exemplos revelam as deficiências da legislação referente à gestão metropolitana, assim como, em uma esfera mais ampla, refletem a inexistência de uma Política Urbana Nacional e Estadual. Indica-se que uma das principais deficiências estaria nas competências do Conselho Deliberativo que, não tendo representatividade adequada e se reunindo com pequena freqüência, acabou transferindo ao PLAMBEL a “autoridade metropolitana”.

Esta realidade, em vigor numa conjuntura típica de centralização dos poderes, conduziu a uma situação indesejável, em que o técnico veio a assumir o papel do político. Além disso, o Conselho Deliberativo padecia de um problema que somente poderia ser corrigido com a redemocratização política: o alinhamento do estado com o Prefeito da capital (nomeado pelo Governador) nas deliberações, restringindo a atuação e a participação dos demais municípios da RMBH.

Hailton Curi, Diretor de Planejamento do PLAMBEL no início da década de 1980, expôs e refletiu sobre a experiência de planejamento metropolitano na RMBH, no 1º Seminário Latino Americano sobre Gestão de Áreas Metropolitanas (CURI; PLAMBEL, 1982), em Porto Alegre. O Diretor identificou dois principais entraves à implementação do planejamento metropolitano, desde 1975: de um lado, a ameaça à autonomia municipal; de outro, a centralização de decisões e recursos setoriais no âmbito federal. No primeiro caso, o entrosamento foi mais dificultoso com os municípios maiores, dotados de maior disponibilidade de recursos e com maior capacidade de exercerem intervenções estruturantes. No segundo o caso, a maior parte dos recursos esteve disponível segundo fontes setorializadas, o que impedia uma coordenação e integração intersetorial pelo sistema de administração metropolitana, que nunca contou com um orçamento regional próprio.

Pouco se avançou na gestão dos recursos, mantendo-se a concentração das intervenções em áreas priorizadas ou mais estruturadas pelo Governo Federal, seja por repasses de recursos ou pela constituição de fundos de investimento e empréstimos. Apesar disso, considera-se que houve um esforço pelo PLAMBEL em adequar os programas e recursos às especificidades locais dos municípios metropolitanos. As propostas referentes aos serviços de interesse metropolitano – saneamento, habitação, saúde, educação – não receberam o devido tratamento metropolitano, devido ao atrelamento desses serviços às contrapartes e recursos no plano federal ou estadual. Segundo o Diretor (CURI; PLAMBEL, 1982), as dificuldades de coordenação intersetorial, de gestão do espaço e do desenvolvimento metropolitano se deveram também ao tipo de respaldo institucional com que contava o PLAMBEL, assim como ao trabalho institucional pouco harmonioso que marcara sua atuação no seu primeiro período.

Outro condicionante seria a própria abordagem metodológica adotada, que privilegiava certos aspectos da realidade em detrimento de outros, baseando-se na adoção de modelos de concepção finalística, além de como o PLAMBEL encarava o seu papel como órgão metropolitano, valorizando mais a dimensão formal do Plano do que o processo de planejamento, além de propor horizontes temporais muito distantes. Considerou-se enfim que a efetividade das atividades de planejamento seria extremamente dependente do envolvimento e da participação popular, seja nas fases de estudos e proposições, seja nas avaliações posteriores, em contraposição à relação autoritária estabelecida entre o planejamento metropolitano, os municípios e a sociedade civil durante o regime militar (CURI; PLAMBEL, 1982).

O documento *A situação da Região Metropolitana de Belo Horizonte: problemas e políticas adotadas após a Constituição Federal de 1988* (PLAMBEL, 1992) foi apresentado no “Encontro Metropolitano 92”, realizado pela EMPLASA em São Paulo – Julho 1992. Ele tece considerações em torno das relações institucionais do PLAMBEL e da sua atuação frente aos serviços comuns de interesse metropolitano. Quanto às relações do órgão metropolitano na esfera nacional, afirma-se que faltaram mecanismos institucionais para promover uma adequada articulação entre os estados e municípios, principalmente entre os órgãos setoriais dos dois níveis; que não foram cumpridos os dispositivos legais que determinavam a inserção de rubricas referentes aos programas metropolitanos nos orçamentos estaduais; que os Conselhos não promoveram uma participação paritária entre estado e municípios, com favorecimento do primeiro; e que grande parte das ações sobre as RMs era definida centralmente pelo Governo Federal.

Quanto às relações com o estado e os municípios, reconhece-se que houve resistência dos municípios à atuação autoritária do PLAMBEL, por considerarem que poderiam perder sua autonomia; os planos metropolitanos geralmente tornavam-se apenas documentos referenciais, enquanto os programas executados eram aqueles para os quais os órgãos setoriais dispunham de recursos, sendo implantados de maneira desarticulada e pontual (PLAMBEL, 1992).

José Moreira de Souza, na comunicação *Arranjos Institucionais na Região Metropolitana de Belo Horizonte* (2009), apresenta algumas considerações acerca da legitimidade política do PLAMBEL e das suas relações com os municípios e

sociedade civil. O autor relata que, em um seminário de avaliação interna de desempenho do órgão realizado em 1980, perguntou-se aos prefeitos sobre a importância do mesmo. O prefeito de Contagem registrou que a ausência do PLAMBEL seria muito sentido, enquanto o de Pedro Leopoldo afirmou que a existência do órgão não possuía nenhuma importância para o município. Neste mesmo seminário, os próprios técnicos externaram a sua constatação do problema de falta de legitimidade do órgão pela falta de maior interlocução política, não apenas com os prefeitos, mas principalmente com a sociedade civil organizada.

Segundo Souza (2009), o diálogo com os municípios teve três momentos. No primeiro deles, entre 1971 e 1974, durante o qual teve vigência o Convênio entre o estado e os 14 municípios que viriam a compor a RMBH, o diálogo era visto como absolutamente necessário para garantir a existência do planejamento, sendo também importante buscar construir formas de alcançar, formal ou informalmente, a sociedade civil organizada. No segundo momento, após a institucionalização do sistema de gestão metropolitana, e da transformação do PLAMBEL em autarquia, o diálogo tornou-se apenas ocasional, em grande medida por conta da legislação e das estruturas dos Conselhos, que previam uma participação apenas consultiva, e bastante subordinada aos interesses do Governo do Estado. No terceiro período, a partir de meados da década de 1980, e na medida em que se aprofundava o processo de abertura política, buscou-se um diálogo mais intenso com os prefeitos, obedecendo ao acordo de que o Conselho Consultivo era a referência para o que deveria ser encaminhado para apreciação e deliberação do Conselho Deliberativo.

Todavia, em nenhum momento da trajetória do PLAMBEL e dos Conselhos Metropolitanos houve qualquer manifestação da sociedade civil, revelando a ausência de uma “consciência metropolitana”. Nas palavras do autor, “Reduzido a diagnósticos e propostas técnicas, o planejamento pairava numa esfera tão abstrata que nenhum movimento social se interessava em contrariá-lo ou tomá-lo como aliado de seus interesses” (SOUZA, 2009: 09).

A partir do exposto, pode-se concluir que o PLAMBEL foi responsável por uma rica e extensa experiência de planejamento integrado, que se desdobrou no apoio técnico aos municípios metropolitanos, na elaboração de estudos, diagnósticos e planos de alto nível teórico-metodológico, na efetiva implementação e execução de alguns

importantes projetos de âmbito metropolitano, e na formação de uma geração de técnicos e planejadores urbanos ainda atuantes na RMBH.

Todavia, em sintonia com as diretrizes nacionais da política urbana e com o sistema de gestão metropolitana centralizado e hierárquico montado durante o regime militar, a atuação do PLAMBEL pautou-se por uma perspectiva tecnocrática e autoritária de planejamento. A interdição à participação efetiva dos municípios e da sociedade civil, somado à hegemonia do governo estadual sobre os Conselhos Deliberativo e Consultivo, contribuiu para que o órgão não tivesse conquistado legitimidade social e política enquanto representante do “interesse comum” metropolitano. Esta falta de interlocução e diálogo impossibilitou a constituição efetiva de um processo de planejamento metropolitano perene e democraticamente legítimo.

A atuação autônoma e fragmentada das empresas e entidades setoriais, fortalecida pela concentração de recursos no nível federal, impediu que a maior parte dos programas e projetos setoriais incidentes sobre a RMBH fosse implantada conforme as diretrizes metropolitanas do PLAMBEL, desvirtuando-se assim os objetivos mais amplos do planejamento integrado²⁴. Também a autonomia municipal quanto ao uso e ocupação do solo colocava sérios limites ao poder do órgão.

As principais propostas do PLAMBEL que se viabilizaram – principalmente no campo dos transportes e sistema viário e da regulação do uso do solo –, tiveram importância central na organização do espaço metropolitano para dar continuidade ao processo de crescimento e industrialização da RMBH. Todavia, contrariamente aos seus objetivos originais, tiveram como efeito também a reprodução dos mesmos processos de segregação e diferenciação que marcam a formação do espaço da Região Metropolitana de Belo Horizonte desde os seus primórdios.

²⁴ Souza (2009) relata caso curioso no que se refere à total falta de integração setorial na implantação das propostas do PLAMBEL: no início da década de 1980, teve início a implantação do Projeto de Ampliação da Capacidade Operacional do Transporte e do Trânsito (PACOTT) – Av. Amazonas, seguido do da Av. Pedro II, Av. Silviano Brandão, dentre outros. Assim que a Av. Amazonas recebeu o novo capeamento asfáltico, o asfalto foi novamente escavado para receber a rede subterrânea da TELEMIG, e depois os tubos de encanamento do Sistema Serra Azul da COPASA. Na área central, a implantação do PACE também foi atropelada por todas estas interferências, somada ainda à instalação da rede subterrânea da CEMIG.

Revela-se assim um enorme descompasso entre o discurso abrangente e socialmente avançado dos técnicos do órgão e as reais condições de implementação de propostas que pudessem de fato enfrentar a problemática metropolitana. Esta contradição assenta-se, de um lado, sobre a própria concepção tecnocrática e racionalista de planejamento adotada pelos técnicos, e por outro, sobre os entraves estruturais que a natureza periférica e dependente da sociedade brasileira impõe à atuação e ao planejamento do Estado, reforçados àquele momento pela modernização conservadora perseguida pelo regime militar.

5 PLANEJAMENTO METROPOLITANO EM BASES DEMOCRÁTICAS: A EXPERIÊNCIA DO PDDI-RMBH

Este Capítulo aborda o processo de retomada do planejamento metropolitano na RMBH a partir da experiência de elaboração do *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte* (PDDI-RMBH), concluído em 2011, considerando-o como desdobramento do novo arranjo institucional de gestão metropolitana, implantado progressivamente ao longo da década de 2000. Para tanto, foram analisados os trabalhos técnicos produzidos no âmbito do PDDI-RMBH, com destaque para o relatório final, em seis volumes, intitulado *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários* (UFMG, 2011), que consiste na versão final do Plano Metropolitano.

A primeira sessão traça um breve panorama do contexto político-institucional por trás da elaboração do Plano Metropolitano. Apresenta-se a montagem e o funcionamento do novo arcabouço jurídico-institucional de gestão da RMBH, que vem sendo progressivamente implantado pelos legislativo e executivo estadual desde 2003. Descrevem-se detalhadamente o marco jurídico-institucional e a legislação em vigor, a estrutura e composição das instituições envolvidas, assim como as competências quanto à gestão e ao planejamento metropolitano.

Em seguida, a segunda sessão apresenta o Plano Metropolitano da RMBH. Inicialmente, expõem-se os pressupostos teórico-metodológicos que orientaram a elaboração do Plano, assim como os elementos básicos por trás da contratação e concepção do mesmo. Além disso, descreve-se o percurso metodológico interno aos trabalhos das coordenações e das equipes técnicas do Plano, assim como o processo participativo que subsidiou os estudos e as propostas. A terceira sessão traz uma síntese da Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana do PDDI-RMBH e dos seus desdobramentos programáticos.

Por fim, na quarta sessão avaliam-se os avanços e desafios à retomada do planejamento metropolitano em Belo Horizonte, a partir da comparação do modelo

metropolitano com a experiência do PLAMBEL. Apresenta-se uma análise crítica da proposta territorial do PDDI-RMBH, atentando-se aos elementos de avanço e de ruptura em relação à concepção do PDIES-RMBH. Avalia-se também o novo marco de gestão metropolitana da RMBH, identificando suas potencialidades e os entraves à efetiva retomada do planejamento metropolitano em Belo Horizonte

5.1 O novo contexto político-institucional da RMBH

Desde meados da década de 2000, encontra-se em processo de gestação uma nova ordem jurídico-institucional para a gestão e planejamento das regiões metropolitanas em Minas Gerais, impulsionado por uma série de ações da Assembléia Legislativa e do Governo do Estado. Em 2003, a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) realizou um seminário sobre regiões metropolitanas, envolvendo especialistas, lideranças da sociedade civil e representantes do governo estadual e das prefeituras. Ainda naquele ano, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 41. A Emenda à Constituição Estadual nº 65, de 25/11/2004, alterou a redação dos Artigos 42 a 50 da Carta Constitucional de 1989, estabelecendo em linhas gerais um novo modelo de gestão metropolitana estadual. A nova legislação definiu as seguintes instâncias político-administrativas e instrumentos de gestão para as regiões metropolitanas mineiras: Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, Agência de Desenvolvimento Metropolitano, Assembléia Metropolitana, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) e Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH) (ver Tabelas 3 e 4 a seguir)

Tabela 3 – Órgãos do arranjo institucional de gestão da RMBH

ÓRGÃO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Assembléia Metropolitana (órgão de decisão superior)	4 representantes do Poder Executivo Estadual; 1 representante do poder legislativo estadual; 34 prefeitos da RMBH; 34 presidentes de Câmaras Municipais da RMBH.	Definir as macro-diretrizes do planejamento metropolitano; Vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na Assembléia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo.
Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano	5 representantes do poder Executivo Estadual; 2 representantes do poder legislativo estadual; 2 representantes do município de Belo Horizonte; 1 representante do município de Contagem; 1 representante do município de Betim; 3 representantes dos demais municípios da RMBH; 2 representantes da sociedade civil. TOTAL: 16 titulares e 16 suplentes	Provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; Deliberar sobre os recursos destinados ao financiamento de projetos indicados no Plano Diretor; Fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos do Fundo Metropolitano; Acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor; Orientar, planejar, coordenar e controlar a execução das funções públicas de interesse comum.
Agência de Desenvolvimento Metropolitano (órgão técnico de apoio ao Conselho e Assembléia)	I – Unidade Colegiada II – Direção Superior III – Unidades Administrativas: Gabinete Procuradoria Assessoria de Comunicação Assessoria de Apoio Administrativo Auditoria Seccional Diretoria de Informação, Investigação e Apoio Técnico Diretoria de Planejamento Metropolitano, Articulação e Intersetorialidade Diretoria de Inovação e Logística Diretoria de Regulação Metropolitana Observatório de Políticas Metropolitanas	Elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; Promover a implementação dos planos, programas e projetos de investimentos estabelecidos no Plano Diretor; Manter permanente avaliação e fiscalização da execução dos planos e programas aprovados para a RMBH; Articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, com o objetivo de captar recursos de investimentos e financiamento para o desenvolvimento integrado da RMBH; Fornecer suporte técnico e administrativo à Assembléia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo; Exercer poder de polícia administrativa, notavelmente no tocante à regulação urbana metropolitana.

Fonte: BRASIL; QUEIROZ, 2010.

Tabela 4 – Instrumentos de planejamento e financiamento da RMBH

INSTRUMENTOS	GESTORES	OBJETIVOS
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano	1 representante do órgão gestor – (SEDRU); 1 representante da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão; 1 representante do agente financeiro (Banco Estadual de Desenvolvimento – BDMG); 1 representante da Secretaria Estadual de Fazenda; 2 representantes da Região Metropolitana nomeados pelo Conselho Deliberativo.	Financiamento da implantação de programas e projetos prioritários; Realização de investimentos relacionados às funções públicas de interesse comum na região metropolitana, em acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor.
Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	O Plano Diretor foi contratado pela SEDRU à UFMG, e sua elaboração acompanhada pelo Conselho Deliberativo e pela SEDRU/Agência Metropolitana, que será responsável pela sua implantação.	O Plano Diretor deve ser elaborado a partir das macro-diretrizes definidas pela Assembléia Metropolitana, atendendo aos princípios da gestão metropolitana definidos por lei, especialmente a redução das desigualdades socioespaciais.

Fonte: BRASIL; QUEIROZ, 2010.

Em 2006 foram aprovadas três Leis Complementares estaduais (nºs 88, 89 e 90), a partir do que estava previsto na Emenda 65/2004, que definiram uma nova ordem jurídico-institucional para as regiões metropolitanas mineiras. A lei nº 88 definiu as regras gerais e o papel cumprido por cada instância na gestão e planejamento metropolitanos, ampliando as definições e atribuições tratadas ainda de forma generalista na Emenda acima referida. Já as leis nºs 89 e 90 organizaram, respectivamente, a gestão da RMBH e da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA). Durante o longo processo de tramitação, cogitou-se inclusive a redução dos limites legais da RMBH, proposta que foi rejeitada diante da resistência dos municípios de integração mais recente que poderiam ser excluídos.

A Lei Complementar nº 88/2006 estabeleceu os seguintes princípios de gestão metropolitana: redução das desigualdades sociais e territoriais, construção de

identidades metropolitanas, subsidiariedade dos municípios em relação ao Estado quanto às funções públicas de interesse comum, poder regulamentar próprio da região metropolitana, transparência da gestão e colaboração permanente entre o Estado e os municípios metropolitanos. A Constituição Mineira, Art. 43, considera função pública de interesse comum [...] “a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana” (CREA, 2007: 16).

Algumas das funções públicas de interesse comum da RMBH foram listadas nas Leis Complementares nºs 89 e 90, tais quais: transporte intermunicipal, sistema viário de âmbito metropolitano, sistemas de abastecimento e esgoto sanitário, limpeza pública, macrodrenagem, uso do solo metropolitano, uso e preservação dos recursos hídricos, distribuição de gás canalizado, preservação do meio-ambiente, habitação, e integração das redes do sistema de saúde.

A Assembléia Metropolitana, considerada o órgão de decisão superior do sistema de gestão, é composta por cinco membros do governo estadual, por um membro da ALMG e pelos trinta e quatro prefeitos e trinta e quatro presidentes da Câmara Municipal de cada município. A Assembléia tem como objetivo definir as macro-diretrizes do planejamento da região metropolitana, e pode vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos, resoluções emitidas pelo Conselho Deliberativo. A Constituição Mineira de 1989 estabelece que 50% dos votos devam ser garantidos aos representantes do Governo do Estado.

Por sua vez, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano tem como principais funções fixar prioridades e diretrizes do planejamento, provocar a elaboração e aprovar o PDDI, deliberar sobre a compatibilização dos recursos destinados aos projetos contidos no PDDI, acompanhar e avaliar a execução do PDDI, aprovar as modificações no PDDI, orientar e planejar a execução das funções públicas de interesse comum, estabelecer a política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitano, aprovar os balancetes mensais e os relatórios semestrais de desempenho do Fundo Metropolitano, aprovar os relatórios semestrais de avaliação da execução do PDDI, dentre outras.

Na RMBH, o Conselho Deliberativo tem a seguinte composição: cinco representantes do poder Executivo Estadual, dois da Assembléia Legislativa, dois do município de Belo Horizonte, um de Contagem, um de Betim, três dos demais municípios integrantes da região metropolitana e dois da sociedade civil organizada. Qualquer deliberação do Conselho só pode ser aprovada pelo voto de três quartos dos seus membros, o que impede que um desses segmentos lidere isoladamente as decisões. Na opinião de Klink (2008), a composição do Conselho impede que o Estado ou os municípios obtenham maioria no plenário, o que pode induzir a processos de negociação/pactuação entre seus vários segmentos. Além disso, a atribuição de pesos ponderados aos membros evita um esvaziamento caso haja uma retirada dos municípios e atores mais importantes.

Os Conselhos Deliberativos da RMBH e da RMVA são os únicos do Brasil a incorporar membros da sociedade civil em sua estrutura. Os membros da sociedade civil eleitos em 2009 para compor o Conselho foram os representantes da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (titular), da União Metropolitana por Moradia (suplente), do CREA-MG (titular), e da Fundação IBI Tecnologia Alternativa (suplente). Em 2007, foi formado o Colegiado de Entidades da Sociedade Civil da RMBH, composto por vinte representantes de cinco segmentos distintos (movimentos sociais e populares, entidades sindicais, entidades empresariais, entidades profissionais e de pesquisa, e organizações não-governamentais). O Colegiado da RMBH elege entre si os dois representantes e os dois suplentes da sociedade civil no Conselho Deliberativo, e lhes delega as reivindicações e posições das entidades metropolitanas não-governamentais.

Ainda que o Colegiado não possua respaldo legislativo, trata-se de um avanço na constituição de um canal de participação mais amplo para a sociedade civil intervir no processo de gestão da RMBH. Além de propor temas para discussão no âmbito do Conselho, o Colegiado participou e contribuiu para o estabelecimento das macro-diretrizes de planejamento metropolitano e para a elaboração do Termo de Referência de contratação do PDDI-RMBH.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) teve um papel central no processo de institucionalização e efetivação do novo modelo de gestão das regiões metropolitanas em Minas Gerais, notadamente a

partir da revisão de seu perfil institucional e da criação, em janeiro de 2007, da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. A Subsecretaria substituiu a Superintendência de Assuntos Metropolitanos (SAME), que havia sido instituída em 2003. A SEDRU assumiu então a gerência do Projeto Estruturador da RMBH, que buscava estabelecer o arranjo institucional de gestão metropolitana e fortalecer os laços de cooperação entre os municípios.

A SEDRU realizou a 1ª Conferência Metropolitana de Belo Horizonte em agosto de 2007, evento para o qual foram mobilizados todos os níveis governamentais, a sociedade civil organizada e a iniciativa privada envolvidos com a questão metropolitana. Durante a Conferência houve a instalação da Assembléia Metropolitana, a realização da eleição e posse dos membros do Conselho Deliberativo e a formação oficiosa do Colegiado da Sociedade Civil, assim como a assinatura pelo governador do decreto de regulamentação do Fundo Metropolitano e a entrega à Assembléia do projeto de Lei Complementar nº 28, para criação da Agência de Desenvolvimento. Esta Conferência pode ser considerada o marco fundamental do atual processo de retomada de gestão e planejamento metropolitanos, pois foi a partir dela que efetivamente teve início a implantação do novo arranjo institucional. Além disso, ela serviu como uma plataforma para o governo estadual relançar o tema da gestão metropolitana na esfera pública, buscando fortalecer uma “consciência metropolitana” em Minas Gerais em contraposição ao espírito municipalista predominante.

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), regulamentado em 2007 e gerido pelo BDMG, é constituído por recursos do Governo do Estado (50%) e dos municípios metropolitanos (50%), de acordo com a receita líquida de cada um deles, além de recursos de dotações orçamentárias, transferências do Governo Federal, operações de crédito internas ou externas, doações e outros. Segundo Klink (2008), o FDM possibilita o elo entre o planejamento e a execução dos serviços de interesse comum e de projetos de escala metropolitana. Todavia, o autor defende também que o Fundo Metropolitano terá de mostrar uma capacidade de alavancagem maior do que dos demais fundos instituídos em outras RMs do país, para que seja possível a efetivação de um conjunto de programas e projetos capazes de transformar a realidade metropolitana. A experiência dos fundos metropolitanos sugere que os mesmos ainda são incapazes de alavancar um grande volume de recursos, tendo

sua atuação restrita ao financiamento de estudos, diagnósticos, planos e pequenos projetos. Até mesmo os grandes projetos federais de infraestrutura urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) localizados nas regiões metropolitanas foram canalizados diretamente para as prefeituras municipais, em detrimento do seu direcionamento para os fundos metropolitanos.

Em janeiro de 2009, foi sancionada a Lei Complementar nº 107, que cria e regulamenta as atribuições da Agência de Desenvolvimento da RMBH. A aprovação da Agência RMBH encontrou enormes resistências políticas, daí o quase um ano e meio de tramitação do projeto na Assembléia. Um dos pontos mais polêmicos deveu-se à atribuição da Agência de poder de polícia administrativa na fiscalização do uso do solo metropolitano. A proposta sofreu algumas modificações, incorporando sugestões e novas rodadas de debate dentro da ALMG, e em reuniões entre o governo estadual e as prefeituras municipais. Na passagem de 2008 para 2009 houve um intenso movimento do poder estadual, articulado com a Prefeitura de Belo Horizonte, para aprovar o projeto. Todavia, mais uma vez a maioria dos prefeitos foi contra a aprovação da Agência RMBH, alegando que a mesma representava uma perda de autonomia municipal em favor do estado. Ainda assim, após várias negociações com as prefeituras, em janeiro de 2009 o projeto foi sancionado pelo governador Aécio Neves.

Segundo a Lei Complementar nº 107 (MINAS GERAIS, 2009), a Agência RMBH, braço executivo do Conselho Deliberativo, é responsável pelo planejamento, assessoramento e regulação urbana, e deve buscar viabilizar o desenvolvimento integrado da região metropolitana. A Agência é uma autarquia territorial e especial, vinculada originalmente à SEDRU, com autonomia administrativa e financeira e personalidade jurídica de direito público. As atividades da Agência devem ser mantidas com dotações do orçamento do Estado, transferências do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, tarifas e preços públicos incidentes sobre a prestação de serviços e sobre o uso de bens públicos administrados pela Agência. A Agência é responsável pela elaboração do PDDI-RMBH, por promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no PDDI, por elaborar estudos técnicos de interesse regional e propor normas para compatibilizar os planos diretores dos municípios ao PDDI. A articulação com instituições públicas e privadas, nacionais ou internacionais, para a captação de

recursos para investimentos e financiamento do desenvolvimento integrado da RMBH também é função da Agência, assim como a assistência técnica aos municípios metropolitanos e o intercâmbio de informações.

A Agência possui ainda poder de polícia administrativa na regulação urbana metropolitana, sendo o órgão responsável por loteamentos e desmembramento de terrenos na RMBH, podendo emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e de pagamentos pela prestação de serviços, além de firmar convênios, promover desapropriações, fiscalizar o cumprimento das normas e diretrizes de planejamento e a execução dos interesses comuns na região metropolitana. Instituiu-se também, dentro da Agência, o Observatório de Políticas Metropolitanas, para integrar órgãos e entidades públicos e privados, visando ampliar o conhecimento na área de governança metropolitana, identificar, certificar e difundir experiências de gestão metropolitana e de boas práticas relacionadas à formulação e gestão de políticas urbanas na metrópole.

Haja em vista que tanto a Assembléia Metropolitana quanto o Conselho Deliberativo já estavam implantados, e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano já regulamentado, a criação da Agência completou integralmente o arranjo institucional de gestão da RMBH. Como a Agência RMBH iniciou suas atividades apenas em meados de 2009, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano da SEDRU assumiu as atividades de apoio técnico ao Conselho e à Assembléia em 2008 e 2009, organizando as reuniões e se encarregando das atividades de planejamento metropolitano. A Subsecretaria foi responsável, com apoio do Conselho Metropolitano, pela preparação e apresentação das macro-diretrizes de planejamento metropolitano aos órgãos de gestão, bem como do Termo de Referência para a contratação do PDDI-RMBH.

Concomitantemente, várias ações de suporte ao planejamento metropolitano foram empreendidas pela Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Captaram-se recursos junto ao Ministério das Cidades e disponibilizados recursos do Tesouro Estadual para a elaboração de planos municipais de regularização fundiária e gestão de riscos, planos de reabilitação de áreas urbanas centrais na RMBH, além de capacitações dos agentes municipais em diversos temas, em parceria com as prefeituras. Realizou-se também, em parceria com o IGC/UFMG e o IPPUR/UFRJ, o

projeto *Estratégia de Desenvolvimento da Cidade com foco na redução da desigualdade social e da pobreza para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte*, envolvendo dezesseis municípios da RMBH em um processo técnico e participativo que lançou as bases para a elaboração do PDDI-RMBH.

Em janeiro de 2011, foi assinada pelo recém-eleito governador Antonio Anastasia a Lei Delegada nº 179, dispondo sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e criando a Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (SEGEM). Ficava assim extinta a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano da SEDRU, tendo as suas responsabilidades e competências assumidas pela SEGEM. A Agência RMBH, além de prestar apoio logístico e operacional à nova Secretaria, passou a ser vinculada diretamente à mesma, e não mais à SEDRU.

A SEGEM tem como objetivo apoiar o Governo na condução da estratégia metropolitana do estado, notadamente na consolidação da gestão da RMBH e na implementação do arranjo de gestão da RMVA. Compete-lhe formular, em articulação com as Secretarias e entidades do estado e com os municípios metropolitanos, planos e programas em sua área de atuação e apoiar as ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico das regiões metropolitanas de Minas Gerais. Também cabe a ela formular e coordenar a política estadual de desenvolvimento metropolitano e a política urbana nos municípios metropolitanos, além de regular a expansão urbana e emitir anuência prévia nos processos de loteamento e desmembramento para os municípios da RMVA.

5.2 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH, 2011)

5.2.1 Objetivos e diretrizes

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), foi oficialmente contratado em agosto de 2009 pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), através da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead). A versão final Plano foi entregue para apreciação do Governo do Estado em maio de 2011. No dia 11 de julho de 2011, após sessão no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, o PDDI foi aprovado por aclamação.

O PDDI-RMBH foi elaborado por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE/UFMG), com a participação direta de professores e alunos de pós-graduação e graduação, de várias unidades e departamentos da UFMG, assim como do Observatório de Política Urbana (Opur), da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PucMinas), e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG). A contratação do PDDI-RMBH só se fez possível graças aos recursos aportados ao Fundo Metropolitano em 2009 e 2010 tanto pelo Governo do Estado quanto por alguns municípios da RMBH, mediante a aprovação do Conselho Deliberativo e da Assembléia Metropolitana.

A Equipe Técnica, que chegou a envolver aproximadamente cento e oitenta profissionais, incluiu também professores, pesquisadores e estagiários de outras unidades de ensino superior e centros de pesquisa no estado, além de consultores nas áreas de planejamento urbano e ambiental, transportes, políticas públicas e outros estudos setoriais. Esta Equipe contou ainda com o apoio de uma Equipe de

Acompanhamento Técnico e Institucional, formada pela Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos da SEDRU, e incorporou também nas suas discussões membros mais ativos do Conselho Metropolitano.

Para além de uma série de produtos e relatórios intermediários e parciais referentes ao andamento do trabalho, o principal conteúdo produzido ao longo do processo de elaboração do Plano Metropolitano encontra-se condensado em dois grandes documentos. O *Produto 4 – Relatório de Estudos Setoriais Integrados*, entregue em abril de 2010, apresenta em cinco volumes os resultados dos estudos e diagnósticos elaborados como subsídios à elaboração de propostas, e está organizado em torno de dez Áreas Temáticas Transversais (ATTs) e de quatro Estudos Complementares Prioritários (ECPs). Já as propostas elaboradas encontram-se no *Produto 6 – Relatório Final – Definição das Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários*²⁵, que consiste no documento consolidado do Plano. Este documento, em seis volumes, entregue em sua versão final em maio de 2011, compõe-se de uma Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana, uma Proposta Institucional Geral para implementação do Plano, e vinte e oito Políticas Metropolitanas Integradas organizadas em torno de quatro Eixos Temáticos Integradores (ETIs): Acessibilidade, Seguridade, Urbanidade e Sustentabilidade.

A contratação do Plano teve como base um Termo de Referência elaborado em 2009 pela Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, no âmbito do Projeto Estruturador RMBH. O documento apresentava os principais objetivos, produtos e resultados esperados com a elaboração do PDDI-RMBH, além de definir em linhas gerais a sua concepção metodológica. O Termo de Referência foi elaborado através de um processo que, além de incorporar as colaborações do Colegiado Metropolitano, envolveu discussões com técnicos do governo estadual e dos municípios e com representantes do setor empresarial e acadêmico, com o intuito de conferir legitimidade ao processo de elaboração do Plano. Definiu-se que o Plano Metropolitano tem o objetivo de direcionar e estabelecer as diretrizes do crescimento dos municípios que compõem a RMBH, tendo 2023 como horizonte temporal. Segundo o Termo de Referência (SEDRU, 2009: 3)

²⁵ Disponível em www.agenciarmbh.mg.gov.br ou www.rmbh.org.br.

[...] PDDI deve definir um conjunto de grandes linhas de ação voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável da RMBH, compatibilizando crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental, com ênfase no re-ordenamento territorial capaz de reduzir as desigualdades sócio-espaciais.

Afirma-se ainda que as Macro-Diretrizes de Planejamento Metropolitano da RMBH devam constituir as principais referências para a elaboração do PDDI. A definição das Macro-Diretrizes é uma atribuição da Assembléia Metropolitana que, em reunião ocorrida em abril de 2008, deliberou que a SEDRU conduziria o processo de definição preliminar das mesmas. O resultado do processo foi apresentado à Assembléia em julho de 2008. A definição das Macro-Diretrizes foi feita a partir de contribuições do Colegiado e de reuniões com grupo de técnicos de competência no planejamento metropolitano. No processo foram obtidas também contribuições de representantes dos municípios da RMBH e de órgãos estaduais.

Em consonância com as Macro-Diretrizes para o Planejamento Metropolitano e com as orientações metodológicas contidas no Termo de Referência para sua contratação, o PDDI-RMBH orientou-se também pelos seguintes pressupostos e objetivos gerais: construção do sentido de cidadania metropolitana; construção da solidariedade metropolitana; ampliação da inclusão social e econômica; fortalecimento da justiça social e ambiental; reconhecimento/redução das desigualdades e da pobreza; reconhecimento/valorização das diversidades socioambientais; novo papel nacional e regional da RMBH; “Novo Pacto” metropolitano; e inversão de prioridades metropolitanas (UFMG, 2011).

Por se tratar de um Plano elaborado no contexto da Universidade, enfatizou-se nos seus pressupostos e no seu marco teórico-metodológico uma orientação crítica, voltada à tentativa de rearticulação entre as dimensões analíticas, parciais e operativas com a dimensão da totalidade. Por fim, a equipe do Plano assumiu como um dos seus objetivos centrais dar início à construção de um Sistema de Planejamento Metropolitano permanente entre as universidades e os demais agentes e instâncias atuantes na produção e disseminação de conhecimento sobre a RMBH, articulando-se ao Sistema de Gestão Metropolitana já instituído.

5.2.2 Percurso metodológico

O PDDI-RMBH foi inicialmente estruturado a partir de um Núcleo de Coordenação e de equipes aglutinadas em torno de áreas temáticas. O Núcleo de Coordenação organizou-se em torno das Coordenações Geral, Territorial e de Concertação Institucional, além de três Coordenações de Núcleos Temáticos de Desenvolvimento – Econômico, Social e Ambiental. Estruturaram-se também duas Subcoordenações Operacionais, de Informações e Comunicações e de Mobilização Social e Organização Local. Além disso, foi criada uma Gerência Operacional, responsável pelas questões burocráticas e operacionais do projeto. A Figura 15 abaixo sintetiza o percurso metodológico geral do processo de elaboração do Plano.

A Coordenação Territorial teve por objetivo assegurar que as análises, debates e propostas do PDDI se pautassem por uma ótica de solidariedade na organização territorial em várias escalas espaciais. A Coordenação de Concertação Institucional buscou garantir a participação dos sujeitos coletivos e instâncias institucionais, incorporando setores públicos e privados em suas várias formas de organização. A Subcoordenação de Informações e Comunicações se fez responsável tanto pelo levantamento, sistematização e disponibilização de informações referentes à RMBH quanto por toda a comunicação externa do Plano. Além disso, a equipe de geoprocessamento e cartografia vincularam-se também a esta Subcoordenação. Por outro lado, a Subcoordenação de Mobilização Social e Organização Local atuou na organização do processo participativo. As Coordenações dos Núcleos Temáticos tiveram como objetivo assegurar que todas as equipes técnicas incorporassem em suas análises e proposições, de forma simultânea e permanente, as três dimensões de desenvolvimento social, econômico e ambiental (UFMG, 2011).

Figura 15 – Percurso metodológico do PDDI-RMBH. Fonte: UFMG, 2011: 36

Foram, a princípio, definidas dez Áreas Temáticas Transversais (ATTs) de caráter supra-setorial, com um enfoque transdisciplinar e buscando uma integração transversal entre as tradicionais áreas de atuação setorial, relacionado-as entre si e reunindo temas considerados centrais para o PDDI-RMBH, com o objetivo de integrar não apenas os vários agentes como também os problemas por temas de proximidade. Todas as dez ATTs foram pensadas a partir de articulações intersetoriais em torno de uma problemática comum, buscando definir uma questão ou abordagem prioritária. Essas áreas buscaram reunir os temas prioritários que foram listados de forma isolada no Termo de Referência de contratação do Plano. Foram definidas as seguintes ATTs: ADAMS – Aspectos demográficos e ambientais da demanda social; CAC – Complexos ambientais culturais; CEAT – Cultura, educação, segurança alimentar, trabalho e renda; CIPLAG – Capacidade institucional de planejamento e gestão; ETC – Estrutura produtiva, conhecimento, tecnologia e alternativas energéticas; HVQ – Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida; MCT – Mobilidade urbana, comunicações, transportes e sistema viário; RIVS – Risco socioambiental, vulnerabilidade social e segurança pública; SMARHS – Saúde, meio ambiente, recursos hídricos e saneamento; USDEC – Uso do solo, dinâmica imobiliária e escalas de centralidades metropolitanas.

Além dessa integração, foram definidos quatro Estudos Complementares Prioritários (ECPs) que, por sua importância, exigiram um esforço específico por não estarem inteiramente cobertos pelas ATTs. A questão fiscal e tributária, os impactos das mudanças climáticas, além do perfil epidemiológico e a oferta de equipamentos de saúde pública foram tratados nesses ECPs. Foram também realizadas Análises Espaciais referentes à projeção da expansão da mancha urbana da RMBH, à identificação de vocações e conflitos de interesse na ocupação do solo, ao potencial geológico de ocupação do território e ao potencial de interação entre as centralidades e o sistema viário metropolitano (UFMG, 2011).

O relatório dos Estudos Setoriais Integrados organizou-se em torno dos diagnósticos elaborados por cada ATT e ECP. Na segunda etapa do trabalho, posterior à conclusão dos diagnósticos e à realização do 1º Seminário Estruturador, que ocorreu em 29 de abril de 2010, impôs-se a necessidade de buscar um grau ainda maior de integração e transdisciplinariedade no processo de discussão e elaboração de

propostas. Foram então definidos quatro Eixos Temáticos Integradores (ETIs) para orientar e organizar metodologicamente as políticas e seus desdobramentos programáticos: Acessibilidade, Seguridade, Sustentabilidade e Urbanidade.

Essa busca por um maior grau de integração deu-se em função da constatação de que as ATTs haviam se “cristalizado” nas suas diretrizes e objetivos parciais, dificultando e limitando o sentido totalizante e integrador, ao mesmo tempo em que vinham ganhando autonomia crescente entre si. As ATTs foram então “implodidas” e forçadas a se reorganizar em torno dos ETIs, através de uma abordagem que se pretendia efetivamente transdisciplinar, capaz de eliminar as barreiras e os limites disciplinares e setoriais (UFMG, 2011).

O ETI de Urbanidade relacionou-se ao princípio de realização plena da vivência urbana, vinculada à solidariedade, à percepção e ao sentimento de pertencimento ao espaço em que se vive, à negociação continuada entre os interesses, à vida cotidiana e ao direito à cidade. Partiu-se do pressuposto de que o urbano é por excelência o lugar do encontro coletivo e da diversidade. As políticas metropolitanas que compuseram esse ETI se ocuparam de um conjunto de dimensões variadas que dizem respeito aos espaços públicos, ao patrimônio material e imaterial, à diversidade cultural, à educação, às atividades culturais e criativas, bem como a uma série de entrecruzamentos relativos à gestão e às suas condições de financiamento no âmbito metropolitano.

O ETI de Acessibilidade integrou políticas e programas que tiveram em comum a busca pela ampliação das condições e meios de acesso efetivo e democrático a uma variedade de serviços urbanos, equipamentos e centralidades na RMBH. Considerou-se que a acessibilidade plena pressupõe melhorias em vários aspectos, que vão desde os deslocamentos no território metropolitano até a disponibilidade das Tecnologias da Informação e Conhecimento, perpassando o acesso à moradia digna, ao espaço cotidiano e aos serviços de saúde e assistência social. As propostas que compõem as políticas de Acessibilidade são aquelas que mais diretamente se relacionam à Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana, que será analisada mais a frente (UFMG, 2011).

O ETI de Seguridade teve como objetivo promover condições de segurança ampla para o cidadão, incluindo a minimização dos riscos e vulnerabilidades socioambientais, através da assistência do Estado e da própria sociedade aos seus membros. Buscava-se garantir segurança ao cidadão em várias dimensões: segurança para morar e morar com segurança; segurança contra a violência pessoal e as ameaças à vida; segurança alimentar; segurança no emprego e no trabalho; segurança para ir e vir. Ampliou-se, portanto, o conceito de segurança para além da ideia de poder de polícia, abrangendo outras situações que pudessem significar risco e vulnerabilidade para o cidadão metropolitano.

O ETI de Sustentabilidade referiu-se à busca pela sustentabilidade em sua acepção mais ampla, indo além da questão ambiental, mas incorporando-a. Trata-se de garantir a continuidade e a perenidade de processos diversificados que assegurem uma vida coletiva mais rica, tanto nos próximos anos quanto para as futuras gerações. Esse Eixo abrangeu políticas que incluíam tanto questões ambientais críticas – relacionadas aos recursos hídricos, à necessidade de estabelecimento de áreas de preservação e recuperação, à gestão dos resíduos sólidos, ao saneamento, à necessidade de identificação e pagamento de serviços ambientais –, assim como questões relacionadas à necessidade de promover uma drástica transformação qualitativa na economia metropolitana, que a tornasse mais sustentável, limpa e tecnologicamente avançada. Essa discussão incluiu não só a necessidade de atração e fomento de setores de ponta que valorizassem o conhecimento como principal insumo da economia, mas também a melhoria da relação entre os setores e atividades que tradicionalmente têm gerado renda e emprego, mas causando sérios impactos e conflitos socioambientais no território da região metropolitana (UFMG, 2011).

Esses quatro ETIs, além das duas Dimensões Estruturantes da Territorialidade e da Institucionalidade, organizaram as políticas metropolitanas propostas pelo PDDI-RMBH. As políticas, balizadas e amplamente discutidas nos Ciclos B e C das Oficinas Públicas do processo participativo, foram reunidas, simplificadas e ampliadas, dando origem a vinte e três políticas ligadas diretamente aos quatro ETIs, acrescidas de duas políticas na Territorialidade, e três políticas na Institucionalidade, perfazendo assim um total de vinte e oito políticas.

Cada Política Metropolitana Integrada foi organizada e desenvolvida por uma mini-equipe interdisciplinar formada a partir das antigas ATTs e ECPs, sob a supervisão das novas coordenações dos quatro ETIs. As políticas metropolitanas propostas contêm em si um conjunto de programas, projetos e ações concretas, que deverão ser detalhados e aprofundados ao longo do processo de planejamento e de implementação do PDDI-RMBH. Paralelamente, as Dimensões Estruturantes da Territorialidade e da Institucionalidade trabalharam com essas mini-equipes no sentido de identificar a “territorialidade” e a “institucionalidade” de cada política, que foram então incorporadas à Proposta de Reestruturação Territorial e à Proposta Institucional Geral do PDDI-RMBH (UFMG, 2011)

5.2.3 Processo participativo

O Plano Metropolitano teve como um de seus pressupostos a busca pelo envolvimento da sociedade ao longo do seu processo de elaboração. A participação popular deu-se em todas as fases de sua construção por meio de três ciclos de debates públicos, cada um contendo cinco oficinas e culminando em um seminário geral. Ao todo foram realizados vinte e três eventos públicos do Plano, mobilizando quase três mil e duzentas participações, distribuídas em 46% do Poder Público, 26% da Sociedade Civil e 28% da Equipe Técnica, e envolvendo aproximadamente seiscentos e dez organismos e/ou entidades, como empresas, ONGs, sindicatos, movimentos sociais e ambientais, conselhos e associações comunitárias, secretarias e órgãos estaduais e municipais, dentre outros (UFMG, 2011).

O processo participativo serviu como subsídio tanto para a fase de diagnóstico quanto para a formulação das propostas do Plano. Além disso, o processo detonou a formação da Frente pela Cidadania Metropolitana, um grupo heterogêneo formada pela sociedade civil e agentes públicos que tem buscado, junto ao Colegiado, lutar pela implementação do Plano e por questões de interesse metropolitano. A Figura 16 abaixo sintetiza as principais fases do processo participativo.

Figura 16 – Processo participativo do PDDI-RMBH. Fonte: UFMG, 2011: 47

No primeiro semestre de 2010 houve a realização dos Ciclos A e B do processo participativo, cada qual composto por cinco oficinas participativas sub-regionais e um seminário estruturador de fechamento. Esses dois primeiros ciclos foram organizados de forma regionalizada, com oficinas ocorrendo em um dos municípios de uma dada “micro-região”, agrupamento de municípios estabelecido de acordo com a proximidade geográfica, a existência de consórcios ou outras formas de identidade intermunicipal. Os municípios que sediaram as oficinas participativas sub-regionais nesses ciclos foram Nova Lima, Brumadinho, Sarzedo, Juatuba, Ribeirão das Neves, Raposos, Ibirité, Contagem, Esmeraldas e Lagoa Santa.

O Ciclo A registrou principalmente as percepções da sociedade civil e dos entes públicos sobre a identidade metropolitana e sobre os problemas, desafios e possibilidades da RMBH, constituindo subsídio fundamental aos Estudos Setoriais Integrados. O Seminário Estruturador I, que encerrou o Ciclo A, deu-se ao final de abril de 2010, em Belo Horizonte. O Ciclo B consistiu na discussão conjunta das primeiras propostas organizadas em torno dos Eixos Temáticos Integradores. Foram realizadas cinco oficinas regionais, consolidadas no Seminário Estruturador II, que se deu no início de julho de 2010, também na capital.

No Ciclo C foram realizadas quatro oficinas em Belo Horizonte, uma para cada Eixo Temático Integrador, em que foram aprofundadas e detalhadas as propostas para as políticas, além de uma oficina específica para discutir a Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana e outra voltada para as propostas e programas institucionais principais referentes à implementação do Plano. O III Seminário Estruturador foi

adiado, a pedido do Governo do Estado, sendo então o Ciclo C encerrado com um Seminário Técnico Aberto em dezembro de 2010, na UFMG, onde foi apresentado o conjunto geral das propostas que compuseram o Relatório Final do PDDI.

Para além do processo participativo e do trabalho permanente e interno às Coordenações e equipes técnicas, ocorreram também inúmeras reuniões e eventos externos do Plano. Entre agosto e setembro de 2009, realizou-se uma série de apresentações à equipe do Plano, tanto de entidades externas quanto da assessoria do projeto. Foram apresentados, à equipe do PDDI-RMBH, o *Plano Estratégico da Grande Belo Horizonte* (Instituto Horizontes), o projeto *Metroplan* (Tectran), o *Plano Macro-Estrutural do Vetor Norte* (Jurong), o *Viurbs* (Prefeitura de Belo Horizonte), o projeto *Estratégia de Desenvolvimento da Cidade com foco na redução da desigualdade social e da pobreza para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte* (SEDRU/IPPUR-UFRJ/IGC-UFMG), dentre outros (UFMG, 2011).

Logo após as apresentações do Plano ao Colegiado Metropolitano e ao público na II Conferência Metropolitana, que se deu entre os dias 09 e 11 de novembro de 2009 em Nova Lima, ocorreram duas oficinas regionais preliminares em Rio Acima e Mateus Leme, em que foi apresentada a dinâmica de elaboração do PDDI-RMBH. Em dezembro, ocorreu o Seminário Técnico de Planejamento Metropolitano na sede do BDMG, trazendo contribuições das experiências de planejamento urbano e metropolitano de Medellín, China e Curitiba.

Em abril de 2010, ocorreram três encontros abertos em torno dos Núcleos de Desenvolvimento Econômico, Ambiental e Social, reunindo tanto a equipe técnica do Plano quanto membros interessados da sociedade civil, assim como diversos membros de órgãos do Estado e das prefeituras da RMBH. Foram realizadas também inúmeras reuniões técnicas abertas, com participação livre, assim como várias reuniões técnicas com especialistas reconhecidos nas áreas de transportes, meio-ambiente e planejamento urbano da RMBH, muitos oriundos do PLAMBEL, para discutir a Proposta de Reestruturação Territorial (UFMG, 2011).

As propostas institucionais e várias das Políticas foram também objeto de discussões específicas em encontros na UFMG e na SEDRU, com técnicos das

Prefeituras e, principalmente, de órgãos do Estado. Foram também feitas reuniões preparatórias para as oficinas temáticas do Ciclo C, na SEDRU, com os órgãos do governo estadual diretamente envolvidos em cada Eixo Temático Integrador. Por fim, realizaram-se, já no segundo semestre de 2010, cinco apresentações finais do PDDI-RMBH para os membros do Conselho Metropolitano, em que foi exposto o conteúdo de cada política e das propostas territoriais e institucionais.

5.3 Proposta de Reestruturação Territorial do PDDI-RMBH

Apresenta-se aqui uma síntese da Proposta de Reestruturação Territorial do PDDI-RMBH, que tem 2023 como referencial temporal de médio prazo, e 2050 como horizonte de longo prazo. Devido ao seu horizonte de longo prazo, não se excluiu a possibilidade da proposta sofrer revisões e acréscimos ao longo do processo de implementação do Plano, na medida em que diversas das tendências e prognósticos levantados podem se mostrar incongruentes com a realidade futura e as transformações da RMBH. Segundo o documento (UFMG, 2011), isso exigirá um esforço permanente de acompanhamento e avaliação do Plano, através da constituição de um sistema de planejamento metropolitano.

Esse olhar estrutural de médio e longo prazo ultrapassaria a busca de soluções operacionais para os problemas imediatos da população metropolitana, procurando ser um referencial para guiar a ação dos entes públicos e privados e da sociedade civil no sentido da construção de uma região metropolitana mais dinâmica, igualitária e sustentável. Em oposição aos planos físico-territoriais de cunho tecnocrático, a estrutura metropolitana proposta não teria a pretensão de ser um esquema rígido, idealista e abstrato de organização do território a engessar a criatividade das práticas socioespaciais, e sim um norte intencional para a RMBH, buscando antecipar-se aos desafios e demandas futuros a partir das potencialidades e particularidades concretas da RMBH.

A proposta baseou-se nas Macro-Diretrizes para o Planejamento Metropolitano da RMBH, elaboradas pela Assembléia Metropolitana e transcritas no Termo de Referência para contratação do PDDI-RMBH:

Dentre as macro-diretrizes de caráter transversal, a **reorganização territorial** é considerada estratégica para a definição do caráter do PDDI para a RMBH. Pressupõe-se o **sistema viário e de transporte** como componente **indutor da ocupação e do uso do solo**, com uma **mobilidade metropolitana organizada em rede**, que dissemine ao máximo no território o acesso às oportunidades de desenvolvimento. Propõe-se o estímulo à criação de **novas centralidades microrregionais** e a **habitação como uso estruturante** da metrópole, dentre outras intervenções no espaço metropolitano que possibilitem a redução das desigualdades sócio-espaciais, princípio primeiro de gestão metropolitana segundo a Lei 88/2006 (SEDRU, 2009: 04, negritos no original).

A reestruturação territorial foi entendida como fundamental para a criação de um espaço social e econômico mais integrado e inclusivo na RMBH, e para que a mesma possa vir a ter uma inserção nacional e internacional diferenciada, além de maior articulação com o seu entorno regional. Além disso, o Plano assume que a redução das desigualdades é uma condição essencial para que se possa pensar num desenvolvimento sustentável da RMBH, e que as dimensões ambiental, cultural, social e econômica devem ter o mesmo peso no acirrado processo de disputa pelo espaço metropolitano (UFMG, 2011).

A proposta de reestruturação territorial levou em consideração as seguintes análises e elementos referentes ao território metropolitano e às suas articulações externas: as tendências presentes e futuras de expansão e adensamento da mancha urbana; as projeções de crescimento populacional e domiciliar na RMBH; os principais eixos e vetores de crescimento demográfico e econômico; as potencialidades e restrições associadas ao quadro natural da RMBH. Foram consideradas também a malha viária estrutural e complementar; a malha ferroviária existente; a rede de centralidades da RMBH; os principais equipamentos e pólos de atração de alcance metropolitano; os sistemas de abastecimento d'água; as áreas degradadas e passíveis de revitalização; as áreas verdes e ambientalmente protegidas – espaços abertos, parques, unidades de conservação ambiental, áreas de proteção, etc. –; os projetos estruturantes previstos ou em andamento pelo poder público e pela

iniciativa privada; as vocações e conflitos de interesse na ocupação do território; as áreas prioritárias de interesse ambiental e de ocupação urbana; e o Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo – SIRUS, que apresenta uma compatibilização espacializada das diversas categorias de ocupação do solo definidas nos zoneamentos dos municípios integrantes da RMBH.

Conforme já detalhado no Capítulo II, o conjunto de estudos setoriais e estudos complementares elaborados para o PDDI-RMBH apontou uma série de tendências gerais para a dinâmica territorial metropolitana, tais como: recrudescimento das desigualdades socioespaciais e do modelo centro-periferia de estruturação territorial; crescente perda de mobilidade urbana; grande vacância domiciliar e fundiária disseminada por toda RMBH; crescente dispersão e fragmentação do tecido urbano; agravamento dos conflitos entre as diversas modalidades de uso do solo; manutenção da excessiva concentração da oferta de serviços e de empregos no núcleo central de Belo Horizonte; tendência de manutenção dos investimentos privados nos municípios já economicamente dinâmicos.

Face à perspectiva de agravamento das tendências acima apontadas e do aprofundamento das desigualdades socioespaciais nas últimas décadas, a proposta de reestruturação territorial busca reverter várias destas tendências de organização do território. Segundo o Plano Metropolitano (UFMG, 2011), a concretização da nova estrutura territorial metropolitana demandaria maior grau de intervenção e regulamentação do poder público sobre a dinâmica econômica e sobre o mercado imobiliário e fundiário urbanos, assim como o aumento substancial dos investimentos públicos no provimento das infraestruturas urbanas indispensáveis a uma melhor articulação e estruturação do território da RMBH.

A proposta de reestruturação territorial do PDDI-RMBH visa criar as condições para a implementação de uma estratégia de descentralização concentrada e seletiva das atividades e investimentos urbanos, em contraposição à tendência pautada na concentração excessiva em um único centro e na expansão fragmentada e descontínua da mancha urbana. A proposta contempla também a territorialização das diversas políticas e programas contidos no PDDI-RMBH, que deverão convergir para o mesmo objetivo. O Plano apresenta então uma série de propostas gerais relativas à reestruturação territorial da RMBH:

- Criação e/ou fortalecimento de centralidades urbanas em rede, com objetivo de promover uma melhor distribuição e descentralização do emprego, do comércio e dos serviços públicos e privados; assim como reduzir a dependência em relação ao núcleo central de Belo Horizonte e da necessidade de longos deslocamentos; e criar novas oportunidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural para áreas periféricas.
- Implantação de uma rede metropolitana de mobilidade intermodal eficiente e de baixo impacto ambiental, ampliando as possibilidades de articulação e deslocamento entre as várias porções da RMBH através da complementação do sistema viário existente, da recuperação e complementação da malha ferroviária existente para transporte de passageiros, e da expansão do metrô para a área conurbada da RMBH.
- Intensificação do uso do espaço urbano existente, a partir da recuperação de edificações e áreas degradadas, aproveitamento de vazios urbanos e parcelamentos vagos, e abertura de áreas verdes e espaços públicos.
- Contenção da expansão urbana periférica, visando reduzir a pressão sobre as áreas verdes, áreas rurais e ambientalmente protegidas, associada a medidas voltadas para a 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.
- Ampliação das áreas permeáveis urbanas; controle da expansão imobiliária, industrial e minerária sobre áreas de interesse ambiental para abastecimento e conservação da geo e biodiversidade; e revitalização de cursos d'água.
- Consolidação de um marco regulatório para o uso, ocupação e parcelamento do solo, expressando as políticas de reestruturação territorial e a territorialização das propostas das demais políticas do PDDI.

O Plano indica que, para que se avançasse na redução das desigualdades socioespaciais metropolitanas, seria necessário passar de uma estrutura monocêntrica e dispersa, com um sistema de transporte radial e convergente para

um único centro (Figura 17 a seguir), para uma estrutura policêntrica e mais compacta, organizada em torno de uma rede de mobilidade multi-modal (Figura 18 a seguir), em oposição ao crescimento extensivo da mancha urbana do tipo centro-periferia. A descentralização proposta não implicaria, todavia, na continuidade da insustentável extensão da mancha urbana para além dos limites já alcançados, mas no adensamento e intensificação de usos internos à mesma, principalmente no entorno das centralidades e dos principais eixos de transporte.

Segundo as análises realizadas, todos os municípios da RMBH poderiam acomodar mais habitantes sem expandir sua área urbana nem aumentar seus potenciais construtivos, se adotassem medidas de incentivo à intensificação do uso de estruturas urbanas já disponíveis através da recuperação de edificações e áreas degradadas, de unidades subutilizadas, do aproveitamento de vazios urbanos e de parcelamentos vagos. A proposta de intensificação do uso da cidade possibilitaria também uma redução da pressão sobre as áreas verdes, áreas ambientalmente protegidas, áreas rurais e de abastecimento da RMBH. As propostas voltadas à redução da vacância fundiária e habitacional foram detalhadas na Política de Direito ao Espaço Cotidiano: Habitação e Ambiente Urbano (UFMG, 2011).

A proposta de uma rede integrada de mobilidade busca reduzir a fragmentação do espaço metropolitano, no que concerne às dificuldades de articulação e de deslocamento entre suas várias porções. O Plano propõe a recuperação da malha ferroviária existente, a expansão do metrô e a complementação em rede do sistema rodoviário existente, contribuindo para a criação de novas centralidades, para a transformação das condições de acessibilidade, e para a alteração da matriz energética associada aos transportes. As propostas de mobilidade foram detalhadas na Política Integrada de Mobilidade Metropolitana.

Figura 17 – Metrópole dispersa e monocêntrica. Fonte: UFMG, 2011: 207

Figura 18 – Metrópole compacta e policêntrica. Fonte: UFMG, 2011: 207

Duas categorias distintas de uso e ocupação do solo e de organização espacial das atividades econômicas foram definidas no Plano para subsidiar a proposta de reestruturação territorial: as centralidades em rede e os eixos de estruturação metropolitana. Segundo a definição adotada, as centralidades se referem à áreas urbanas com densidade econômica, forte heterogeneidade de usos (concentração diversificada de emprego, comércio e serviços públicos e privados), grande complexidade funcional e adensamento residencial, e que detêm acessibilidade privilegiada às redes de transporte público coletivo. Além dessas dimensões econômicas e funcionais, as centralidades foram entendidas enquanto espaços que possibilitam a intensificação da “vida urbana” e do encontro, através da presença de equipamentos culturais e espaços públicos qualificados para a fruição e deslocamento do pedestre. As centralidades possibilitariam assim grande

diversidade de manifestações socioculturais e políticas, contribuindo para o fortalecimento e expressão das múltiplas identidades metropolitanas.

Já os eixos de estruturação metropolitana configurariam 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 maior porte ligados ao setor terciário, e formas de ocupação mais espraiada ao longo dos eixos. Como intenção de planejamento, os eixos deveriam também incluir centralidades que teriam a função de organizar espacialmente cada eixo. A presença de atividades econômicas de alto valor agregado e potencial de geração de emprego e renda na escala dos eixos poderia potencializar o desenvolvimento das centralidades ali localizadas. Os eixos também teriam a função de direcionar o crescimento metropolitano, promovendo a interligação com as áreas de vacância fundiária crítica que se desejariam ocupar e adensar (UFMG, 2011).

A Figura 19, a seguir, apresenta a proposta da hierarquia de centralidades e a distribuição territorial dos eixos de estruturação metropolitana.

A rede de centralidades proposta no PDDI busca configurar uma nova hierarquia urbana na RMBH, contrária à situação de excessiva concentração no núcleo central de Belo Horizonte e à existência de apenas um centro metropolitano de segundo nível hierárquico, a área do Eldorado em Contagem. O Plano alerta para o fato dos dois elementos apresentados como direcionadores da reestruturação territorial metropolitana – a legislação urbanística e os investimentos públicos – interagirem com um conjunto altamente complexo e dinâmico de fatores, o que tornaria muito arriscada qualquer tentativa de definição de uma hierarquia urbana rígida. Apresenta-se abaixo a hierarquia de centralidades proposta:

- **Metrópole:** trata-se do centro metropolitano principal, consolidado no hipercentro de Belo Horizonte e na Savassi, assim como ao longo de algumas vias estruturantes e nos grandes equipamentos na região centro-sul da capital. Essa centralidade se apresenta cada vez mais como um centro expandido, a partir da dispersão de atividades ao longo dos eixos Raja Gabaglia e Nossa Senhora do Carmo, na direção dos bairros Belvedere (Belo Horizonte) e Vale do Sereno/Seis Pistas (Nova Lima).

- **Centros metropolitanos:** correspondem às propostas das novas centralidades Oeste (Betim), Norte (Vespasiano) e Sul (Nova Lima), com função de organizar territórios extensos. Os centros metropolitanos devem 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, servindo como centros de apoio a estas; forte aspecto cultural, com equipamentos diversos e atividades voltadas para a cultura, e diretamente relacionados aos Complexos Ambientais e Culturais – CACs – presentes em suas áreas influência; e a interligação em rede com outras centralidades através de estações da rede de mobilidade.
- **Sub-centros 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, mas com densidades populacionais e urbanas significativas. Foram selecionados como possíveis sub-centros metropolitanos: Venda Nova (Belo Horizonte) articulada ao São Benedito (Santa Luzia), Barreiro (Belo Horizonte) articulado ao Eldorado (Contagem), Sabará, Jardim Canadá (Nova Lima), e um novo centro Leste, em Ravena (Sabará).
- **Centros micro-regionais:** constitui um nível intermediário entre os sub-centros metropolitanos e os centros locais, devendo cumprir um papel de polarização para além do nível local, articulando, por exemplo, um conjunto de bairros e de municípios vizinhos menores, e com presença, em menor grau, de equipamentos de âmbito metropolitano e dos elementos que caracterizam os centros metropolitanos acima mencionados.
- **Centros locais:** correspondem às centralidades de menor nível, correspondentes a muitas das sedes dos municípios menos populosos da RMBH, que servem como centros de apoio ao meio rural, e que vêm passando por transformações associadas à extensão da urbanização por sobre estas áreas rurais, seja sob a forma da agroindústria ou de ocupações de usos voltados para o lazer (como sítios e chácaras).

CENTRALIDADES E EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA

Figura 19 – Centralidades e eixos de estruturação metropolitana. Fonte: UFMG, 2011: 222

No Centro Metropolitano Norte busca-se aproveitar os inúmeros empreendimentos e intervenções públicas previstas para o vetor norte²⁶, no sentido de criar um centro de nível metropolitano capaz de polarizar este vetor, que hoje abriga grande contingente de população de baixa renda. A localização exata da nova centralidade a ser criada deve ser definida em estudos complementares específicos, mas o Plano já indica a região ao norte do futuro Anel Viário de Contorno Norte, entre as vias MG-424 e MG-10, no município de Vespasiano. Esta centralidade deve cumprir o papel de organizar o território no vetor norte, provendo um centro urbano adensado e coeso, com grande complexidade funcional, e interconectado na estrutura metropolitana em rede através do transporte de massa (UFMG, 2011).

Este novo centro deverá também ser dotado de intensa vida urbana e identidade cultural associada ao rico patrimônio arqueológico, histórico e ambiental do vetor norte e ao Complexo Ambiental e Cultural Carste. Deve-se buscar promover também a integração desta nova centralidade metropolitana com os centros urbanos já existentes na sua proximidade (Vespasiano, São José da Lapa, Pedro Leopoldo, Lagoa Santa, Confins, dentre outros). Ao mesmo tempo, propõe-se que sejam criadas as condições de regulação urbanística e fundiária para garantir a permanência da população de baixa renda na região, evitando sua expulsão pelos mecanismos usuais de valorização imobiliária e renovação urbana.

O Centro Metropolitano Oeste assentar-se-ia sobre o município de Betim, com dois objetivos principais: por um lado, melhorar a articulação interna ao município e promover maior apropriação social da riqueza gerada pelo setor produtivo instalado; por outro, aumentar a polarização de Betim sobre outros municípios do eixo oeste,

²⁶ O vetor norte vem passando por transformações intensas, com a instalação de novos equipamentos e a requalificação da infraestrutura existente na região. Há uma tendência tanto de industrialização a partir de transbordamentos do vetor oeste que deve ser potencializada pela construção do Anel Viário de Contorno Norte, quanto uma dinâmica incipiente própria da região, ligada ao projeto do Aeroporto Industrial de Confins, que cria uma perspectiva de novos investimentos em setores industriais de alta tecnologia e de serviços de apoio direto à indústria. Há também, em função da instalação da Cidade Administrativa, da Linha Verde e dos demais investimentos já realizados e previstos, uma intensa dinâmica imobiliária em curso, criando uma tendência de reestruturação territorial na região que corre o risco de gerar um tecido urbano fragmentado e espraiado de forma não-planejada ao longo dos eixos viários. A Operação Urbana do Isidoro, proposta pela PBH, se concretizada, deverá atrair até 250.000 novos moradores para aquela região, criando uma demanda em potencial que poderá ser atendida pela centralidade Norte, evitando-se o desnecessário deslocamento desse enorme contingente para o núcleo central de Belo Horizonte.

como Esmeraldas, Juatuba, Mateus Leme, Igarapé, São Joaquim de Bicas, Ibirité, Mário Campos e Sarzedo²⁷. Hoje, parte considerável da população desses municípios precisa se deslocar diariamente até Belo Horizonte e Contagem. Além dos tempos gastos com os longos deslocamentos, os mesmos causam enorme sobrecarga de tráfego no eixo da Avenida Amazonas e BR-381, e também ao longo da Via do Minério. Uma centralidade de nível metropolitano em Betim, que conjugasse a oferta diversificada de serviços e de empregos, contribuiria para reduzir a pressão de viagens ao núcleo central de Belo Horizonte, além de propiciar menores deslocamentos e maior acessibilidade à população desta região.

O PDDI-RMBH (UFMG, 2011) ressalta que esta centralidade deva reforçar também a identidade do eixo oeste, especialmente a partir da valorização de sua memória histórica associada ao processo de industrialização e metropolização de Belo Horizonte. Além disso, pela sua ampla área de influência, a centralidade Oeste deverá conter equipamentos culturais associados ao Complexo Ambiental Cultural Médio Paraopeba. A localização exata dessa nova centralidade deve ser objeto de estudos específicos, mas é importante que a mesma deva estar articulada ao Anel Viário de Contorno Norte, à BR-381 e BR-262, à proposta de expansão do metrô até Betim e à construção de um novo ramal ferroviário oeste entre Betim e Vespasiano. Estas novas propostas de mobilidade conferem uma acessibilidade privilegiada à Betim dentro do contexto de toda RMBH, o que é condição essencial para o desenvolvimento de uma nova centralidade deste porte.

Ao contrário das centralidades Norte e Oeste acima descritas, e em função da natureza mais espraiada do processo de urbanização que vem ocorrendo no vetor sul, propõem-se duas centralidades como parte do Centro Metropolitano Sul, em áreas nas quais já vêm ocorrendo um adensamento incipiente do setor terciário e de

²⁷ Essa centralidade justifica-se pela tendência de crescimento do setor produtivo em Betim – notadamente a expansão da FIAT – com repercussões e transbordamentos para outros municípios vizinhos, como Juatuba e São Joaquim de Bicas. Além disso, está prevista a instalação de um Pólo Acrílico da Petrobrás em Ibirité. Já se observa no vetor oeste uma tendência (que se manifesta de forma mais avançada no município de Contagem, sobretudo na região do Eldorado) de crescimento do setor terciário, seja no adensamento e na sofisticação dos serviços voltados para o consumidor final – que vem ocorrendo de maneira mais clara – ou nos serviços prestados às empresas, que é uma tendência incipiente. Considerando que os serviços são um componente essencial das centralidades, esta tendência deve ser aproveitada pela centralidade Oeste, que deve buscar se tornar localização privilegiada para essas atividades (UFMG, 2011).

equipamentos atratores de fluxos²⁸. O Plano (UFMG, 2011) indica as regiões do Jardim Canadá e do Alphaville (em localidades exatas a serem definidas em estudos complementares) como áreas privilegiadas para a configuração de novas centralidades. Estes novos centros, densos e diversificados, devem ter capacidade de polarizar e organizar o território espraiado e de baixa densidade do eixo sul. Devem também estar associadas ao Complexo Ambiental e Cultural do Quadrilátero Ferrífero, detentor de vasto patrimônio histórico ligado ao ciclo do ouro e também de um rico patrimônio geoambiental e paisagístico.

Como a proliferação dispersa de novas atividades ao longo do eixo sul já tem trazido impactos ambientais significativos, e haja em visto que essas centralidades estariam inseridas na Área de Proteção Ambiental Sul da RMBH (APA-Sul), e próximas de outras unidades de conservação, como o Parque Estadual da Serra do Rola Moça, a proposta de novos centros deverá dar um tratamento diferenciado ao adensamento da região, observando-se a preocupação com a questão ambiental.

Segundo o Plano (UFMG, 2011), a implementação de novas centralidades, bem como o reforço às centralidades existentes, requereria diversas ações integradas do tais como: localização estratégica de equipamentos de alcance metropolitano; provisão de serviços e espaços públicos qualificados e diversificados; incremento de acessibilidade por diversos modos de transporte; provisão de infraestrutura básica e produtiva; recuperação da valorização imobiliária privada decorrente do investimento público para financiamento da infraestrutura de suporte exigida; incentivo à instalação de empreendimentos de serviços avançados e atividades produtivas modernas no seu entorno; adequações nas legislações municipais de uso e ocupação do solo; uso dos instrumentos de planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade de disciplinamento e condução do mercado imobiliário; e

²⁸ Novos empreendimentos e atividades deverão se instalar no vetor sul ao longo dos próximos anos, estimulados pelo aumento da população de renda média e alta e dos empreendimentos cada vez mais complexos, e pelo crescimento econômico e demográfico esperado para a região do CODAP. Já se prenuncia no vetor sul a formação de uma nova polarização terciária ao longo da BR-040, em função da demanda dos grupos de alta renda localizados nos parcelamentos residenciais fechados da região. Todavia, caso não haja planejamento para essa região, corre-se o risco da consolidação de um sobrecarregado corredor viário totalmente dependente do automóvel privado e sem a presença de espaços e equipamentos públicos (UFMG, 2011).

preparação de planos urbanos participativos para qualificação dos centros existentes e urbanização das áreas selecionadas como novas centralidades na RMBH.

A *Proposta de Estruturação Territorial Metropolitana*, elaborada pelo Colegiado Metropolitano, propõe um projeto urbanístico de adensamento controlado no entorno do futuro Anel Viário de Contorno Norte, ou Rodoanel, com novos projetos para o sistema viário, transporte sobre trilhos e novas centralidades. O Plano reconheceu o potencial transformador do futuro Rodoanel sobre o uso do solo no seu entorno, e o seu poder de atração sobre a expansão urbana. Diante da inevitabilidade dessa incorporação futura do Rodoanel à aglomeração urbana, e da necessidade de se pensar num adensamento seletivo do seu entorno, resguardadas as áreas de proteção ambiental, a proposta territorial do PDDI-RMBH o identifica no mapa como um eixo de estruturação metropolitana diferenciado.

Alguns eixos envolvem também vetores de articulação que promovem a ligação da RMBH com o entorno metropolitano. O entorno metropolitano constitui uma região que circunda a RMBH mais ampla que o Colar Metropolitano, abrangendo uma série de centros urbanos de porte médio que têm uma forte e crescente integração e complementaridade com a RMBH, como Sete Lagoas, Pará de Minas, Nova Serrana, Divinópolis, Itaúna, Ouro Preto, Mariana, Itabira, João Monlevade, a Região Metropolitana do Vale do Aço, e a região do Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP), que compreende os municípios de Belo Vale, Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Entre Rios de Minas, Jeceaba, Ouro Branco e São Brás do Suaçuí. Algumas destas áreas apresentaram na década de 2000 um crescimento industrial e da exploração mineral expressivo, que tende a promover uma conexão com as cadeias produtivas mais adensadas e concentradas na RMBH.

O Plano (UFMG, 2011) recomenda ainda que cada eixo deva conter alguma forma de promoção desta ligação com a região do entorno, seja através de algum equipamento voltado para a comercialização da produção específica, ou de centros de referência, abrangendo museus e atividades de cultura, ensino e pesquisa voltados para a identidade e a produção realizada na região.

Para além das centralidades e dos eixos apresentadas acima, o PDDI-RMBH propõe a utilização da categoria espacial de Lugar Metropolitano, no sentido de conferir um

sentido menos funcionalista à proposta de criação de novas centralidades, além de intervir também na construção e reconhecimento da identidade metropolitana. Definiu-se Lugar Metropolitano como um espaço dotado de significativo valor simbólico, cultural, histórico e conformador de identidade(s) para a coletividade metropolitana em suas diferentes escalas, ou mesmo enquanto um espaço que possa ter projeção e visibilidade nacional e internacional.

Os Lugares Metropolitanos articulam-se diretamente ao Programa de Conformação de Complexos Ambientais e Culturais (CACs), contido na Política Metropolitana Integrada de Gestão da Paisagem e Valorização Cultural. Alguns desses Lugares Metropolitanos inserem-se nos diversos Complexos Locais associados aos CACs. O Plano (UFMG, 2011) recomenda que se concebam estratégias e ações específicas de conservação, requalificação, dinamização, divulgação, sinalização, facilitação do acesso, dentre outras medidas necessárias para que os Lugares Metropolitanos venham a desempenhar um potencial de disseminação de novas oportunidades de desenvolvimento local associadas à criatividade cultural e à preservação do patrimônio histórico-ambiental metropolitano. Os Lugares Metropolitanos devem também ser promovidos de forma a se assentarem no imaginário coletivo como referências simbólicas significativas e marcantes para os cidadãos metropolitanos.

A Figura 20 abaixo apresenta uma primeira amostra de áreas e lugares com potencial para tornarem-se Lugares Metropolitanos – tais como localidades e centros históricos, parques instituídos, equipamentos de uso coletivo, represas e lagoas, áreas verdes e preservadas, serras, bairros reconhecidos etc. –, associados aos CACs e aos seus respectivos Complexos Locais.

COMPLEXOS AMBIENTAIS CULTURAIS - CACs, COMPLEXOS LOCAIS E LUGARES METROPOLITANOS

- Complexos Locais
- Lugares Metropolitanos

CACs

- Cipó - Velhas
- Carste
- Centro Metropolitano
- Bacia do Médio Paraopeba
- Quadrilátero Ferrífero

BASE CARTOGRÁFICA

- Limite da RMBH
- Limite de município
- Hidrografia
- Represas_RMBH

COMPLEXOS LOCAIS

- 1 - Serra da Moeda
- 2 - Parque Estadual Serra do Rola Moça
- 3 - Serra do Gandarela
- 4 - Ruralidade do Carste
- 5 - Serra do Curral
- 6 - Serra da Piedade
- 7 - Várzea das Flores
- 8 - Pampulha
- 9 - Hipercentro/Savassi
- 10 - Serra do Elefante
- 11 - Paraopeba Rural
- 12 - Serra Azul
- 13 - Sumidouro/Ribeirão da Mata
- 14 - Águas de Nova União e Taquaraçu
- 15 - Jaboticatubas Eco-Cult

PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR
Datum SIRGAS 2000

FONTE: IGA e CAC
ELABORAÇÃO: Equipe PDDI
DEZEMBRO - 2010

Figura 20 – CACs, Complexos Locais e Lugares Metropolitanos. Fonte: UFMG, 2011: 227

A proposta do Plano (UFMG, 2011) de uma rede integrada de mobilidade metropolitana pautou-se na necessidade de se criar novas articulações e fortalecer as ligações já existentes entre as centralidades e as diversas porções do território metropolitano. A proposta partiu do pressuposto de que o sistema viário e de transporte é um componente indutor do uso e da ocupação do solo, e, portanto, um dos elementos estruturadores da proposta territorial da RMBH.

Segundo as análises realizadas, o crescimento urbano da RMBH se deu a partir do núcleo central de Belo Horizonte – compreendido pela Avenida do Contorno – em direção à periferia seguindo os principais corredores viários, conformando uma estrutura de orientação rádio-concêntrica. Esta organização territorial reforçou o papel de centralidade do núcleo central, o que trouxe diversos problemas de acessibilidade e mobilidade na RMBH, já que praticamente todas as principais vias urbanas convergem para o centro da capital, o que o torna ponto de passagem obrigatório para se ir de uma região a outra, gerando um excesso de deslocamentos pelo mesmo e o crescente saturamento de suas vias.

As alternativas contra o atravessamento do núcleo são limitadas, entre elas o uso do Anel Rodoviário, que não se configura plenamente como anel, mas como arco, e que, além de tudo, já se encontra na capacidade limite de tráfego, apresentando retenções durante diversas horas do dia, sobretudo em função da sua utilização como via urbana. Outras possibilidades encontram-se no uso combinado de algumas vias transversais já existentes, mas que originalmente não atendiam à função de articulação de porções diversas dos bairros pericentrais.

O Plano propõe, portanto, a criação de articulações viárias que reduzam a necessidade de acessar o núcleo central da capital, para desenvolver os deslocamentos citados, além de promover o fortalecimento de novas centralidades. Assume-se como diretriz a necessidade de se passar de uma distribuição viária radial para uma estrutura em rede, que, além de promover a integração das diversas centralidades à metrópole, criaria também uma articulação entre elas. A organização de uma infraestrutura viária e de um sistema de transporte público em rede ofereceria condições para o desenvolvimento de uma estrutura territorial policêntrica, cujas centralidades se complementariam dadas suas particularidades, estimulando o desenvolvimento mais equilibrado das diversas regiões na RMBH. A Figura 21 a

seguir apresenta a rede de centralidades proposta no Plano, associada às propostas de um sistema rodoviário organizado em rede de âmbito metropolitano.

Ainda segundo o diagnóstico do Plano (UFMG, 2011), a RMBH é também um importante entroncamento ferroviário nacional, e a extensa malha ferroviária existente corta a região de leste a oeste e de noroeste a sul, passando pela área central da capital e atingindo vinte demais municípios da RMBH. As três concessionárias privadas que fazem usufruto dessa malha – FCA, MRS e EFVM – trabalham predominantemente com transporte de carga, à exceção da EFVM, que possui um trem diário de passageiros entre Belo Horizonte e Vitória. Alguns trechos da malha ferroviária encontram-se hoje desativados ou abandonados. Por atender à grande parte dos municípios da RMBH, indica-se que é fundamental promover o resgate desta rede para o transporte intermunicipal e regional de passageiros, antes realizado pelos chamados “trens de subúrbio”.

A proposta de uma rede metropolitana de transporte sobre trilhos foi formulada a partir da rede ferroviária existente, de uma compilação dos projetos e propostas já elaborados e acrescida de prolongamentos e novas ligações que buscam criar uma rede metropolitana de transporte sobre trilhos mais integrada e abrangente (UFMG, 2011). Partiu-se do pressuposto de que redes de transporte de alta capacidade são um dos principais elementos estruturadores do espaço urbano e, conseqüentemente, são essenciais para a conformação da rede de centralidades desejada para a RMBH. Assim, as novas linhas procuram atender diretamente as principais centralidades, existentes e propostas, buscando articulações ainda não existentes e proporcionando sua consolidação e desenvolvimento.

Figura 21 – Centralidades e sistema viário de âmbito metropolitano.
Fonte: UFMG, 2011: 229

A Figura 22 abaixo apresenta a rede de centralidades da RMBH associada às propostas da rede metropolitana de transporte de passageiros sobre trilhos, conformada a partir da recuperação da malha ferroviária existente, da sua complementação com a criação de novos ramais, e da expansão do sistema de alta capacidade – o metrô. Por fim, a Figura 23 apresenta um diagrama que sintetiza a estrutura territorial policêntrica e em rede que se deseja para a RMBH em 2050. Ele representa a rede de centralidades proposta associada à rede de mobilidade metropolitana, destacando a capacidade de seus diversos trechos.

A proposta territorial acima descrita desdobra-se em duas políticas estruturantes, a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede e a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo²⁹. A Política Metropolitana Integrada de Centralidades desdobra-se nos seguintes programas: Programa de Criação e Fortalecimento da Rede de Centros Metropolitanos; Programa de Requalificação de Áreas Centrais; Programa de Apoio à Rede de Centros Micro-regionais e Locais; Programa de Monitoramento da Rede de Centralidades e da Dinâmica de Desconcentração Urbana na RMBH.

Já a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo tem por objetivo a consolidação de um marco regulatório para o uso e ocupação do solo, que deva expressar as políticas de reestruturação territorial e a territorialização das demais propostas do PDDI. Alguns temas de interesse comum tratados pela Política são as zonas de fronteira, as áreas lindeiras ao sistema viário principal proposto, as áreas de influência das novas centralidades, e as zonas de proteção de mananciais. Os quatro programas propostos são: Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano; Programa de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo; Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais; Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável (UFMG, 2011).

²⁹ As demais propostas que possuem significativo impacto sobre o território encontram-se desenvolvidas no corpo das seguintes políticas, inseridas nos quatro Eixos Temáticos Integradores: Política Integrada de Mobilidade Metropolitana; Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: Habitação e Ambiente Urbano; Política Metropolitana Integrada de Desenvolvimento Produtivo Sustentável; Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional; Política Metropolitana Integrada para o Desenvolvimento de Territórios Minerários; Política Metropolitana Integrada de Gestão da Paisagem e Valorização da Diversidade Cultural; e Política Metropolitana Integrada de Delimitação e Recuperação de Áreas de Interesse para Conservação Ambiental.

Figura 22 – Centralidades e rede de transporte de passageiros sobre trilhos.
Fonte: UFMG, 2011: 231

DIAGRAMA DAS REDES DE CENTRALIDADES E MOBILIDADE METROPOLITANA

Figura 23 – Diagrama das redes de centralidades e mobilidade. Fonte: UFMG, 2011: 233

5.4 Avanços e desafios à retomada do planejamento metropolitano

A análise do novo arranjo institucional da RMBH permite localizar alguns elementos de ruptura e de avanço que diferenciam o processo em curso do modelo de gestão metropolitana vigente sob o regime militar. Segundo Costa (2009), se de um lado há uma clara centralidade da participação do Governo do Estado na condução do processo de retomada da gestão metropolitana na RMBH, por outro se evidencia uma tímida, mas importante, participação da sociedade civil organizada, ainda não afeita à atuação na escala metropolitana. Além disso, observa-se uma maior representatividade dos municípios nos processos decisórios, a não-subordinação completa da gestão aos executivos estaduais ou federais, e a existência de um Fundo Metropolitano para financiar os programas metropolitanos.

Klink (2008) argumenta que um dos aspectos positivos do embrionário arranjo institucional da RMBH é a sua ênfase na dimensão territorial, principalmente por meio da possibilidade de integração entre os Planos Diretores Municipais (PDMs) e o PDDI. A partir dessa integração, abrir-se-ia a possibilidade para uma aglutinação de interesses públicos e privados em torno da execução de programas e de projetos concretos na RMBH. Todavia, trata-se de um exercício *ex-post*, no qual os PDMs deverão ser revistos com base em diretrizes gerais de ordenamento territorial estabelecidas pelo PDDI. Seria importante que o sistema, num futuro próximo, fosse capaz de incorporar *ex-ante* e nos próprios processos de elaboração e revisão de PDMs as considerações e as diretrizes de planejamento metropolitano.

A elaboração e/ou aprovação dos planos diretores municipais elaborados na RMBH antecederam a elaboração do PDDI, e que, se os mesmos reconhecem o processo de metropolização em seus diagnósticos, o mesmo não se dá nas suas propostas e nas suas políticas urbanas, restritas aos limites municipais (COSTA, 2009). Mas deve-se ressaltar que o próprio processo de elaboração do PDDI tentou incorporar os PDMs hoje existentes, assim como dar espaço à participação das autoridades municipais e aos agentes locais não-governamentais.

Costa (2009) identifica ainda a elaboração do PDDI-RMBH como uma oportunidade para catalisar a participação popular e dos municípios periféricos, constrangidos pela baixa representatividade nos processos de gestão do Conselho Deliberativo. O Plano Metropolitano teria a tarefa de buscar articular compreensivamente as políticas territoriais hoje fragmentadas e desarticuladas entre os municípios, assim como o processo de gestão metropolitana deveria buscar construir laços políticos entre os diversos localismos e as várias formas de articulação supralocal, apontando para um processo de urbanização mais solidário e menos desigual na RMBH.

A partir do que já foi exposto acerca do PDDI-RMBH depreende-se uma série de características e especificidades do Plano que merecem ser destacadas, se se quer de fato avaliar os seus avanços em relação ao PDIES-RMBH. As características consideradas centrais seguem abaixo sistematizadas:

- **Perspectiva crítica e abrangente:** avaliação totalizante e abrangente da realidade metropolitana, buscando compreender criticamente os agentes sociopolíticos e os processos econômicos e socioespaciais atuantes sobre o desenvolvimento da RMBH, em oposição às perspectivas instrumentais e abstratas e às abordagens parcelares e segmentadas.
- **Transdisciplinaridade:** recusa à fragmentação dos saberes e das políticas em recortes e setores já institucionalizados, na direção de uma integração transversal das diversas áreas a partir de problemáticas em comum.
- **Orientação redistributivista:** redução das desigualdades socioespaciais (expresso nos pressupostos de solidariedade metropolitana, inversão de prioridades, e espaço mais integrado e inclusivo) como diretriz central do Plano, e condição essencial que a RMBH possa compatibilizar crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental, alçando-a a um melhor posicionamento nas escalas regional e nacional.
- **Metodologia experimental-processual:** etapas, procedimentos, estratégias e produtos estabelecidos ao longo do próprio processo de elaboração do Plano,

não havendo um roteiro pré-estabelecido. Processo de intenso aprendizado e experimentação criativa interno à equipe técnica.

- **Perspectiva participativa:** consulta e diálogo com a sociedade civil e entes públicos através de processo de mobilização e participação em todas as regiões da RMBH durante o processo de elaboração do Plano.
- **Territorialidade e Institucionalidade:** incorporação, por todas as Políticas Metropolitanas Integradas, da dimensão territorial (referente à sua materialização e distribuição espacial) e institucional (referente ao processo político-institucional de implantação dos seus diversos programas, projetos e ações e aos agentes que devem ser envolvidos).
- **Perspectiva de médio e longo prazo:** propostas de maturação de médio e longo prazo voltadas à efetiva transformação socioespacial da RMBH, em detrimento de propostas e projetos estratégicos e imediatistas.
- **Plano de Estado, e não de governo:** propostas não necessariamente alinhadas com as orientações do governo de estado e das prefeituras à época da elaboração. Diretrizes de que a implantação do Plano deva ser incorporada aos diversos planos de governo que transcorrerem no médio e longo prazo, buscando garantir a continuidade das ações.
- **Processo de planejamento em rede:** Plano entendido como início de um processo de planejamento permanente e democrático a partir da colaboração entre a Agência RMBH, a Universidade, os diversos entes públicos atuantes sobre a RMBH e a sociedade civil organizada.

Considera-se que a perspectiva crítica, compreensiva, transdisciplinar, participativa e experimental-processual, que serviu de orientação à elaboração do PDDI-RMBH expressa um importante avanço conceitual e metodológico quanto aos tradicionais paradigmas de planejamento territorial vigentes no Brasil. A abordagem adotada permitiu que se enfrentasse uma série de desafios comumente afeitos à atividade do planejamento, tais como a fragmentação dos saberes, a falta de participação

popular, a setorialização das propostas, a desconsideração em relação à implantação dos planos, dentre outros. Este novo enfoque implicou na superação da visão integrada e tecnocrática de planejamento adotada pelo PDIES-RMBH.

Este processo só foi possível também em função do PDDI-RMBH haver sido concebido em ambiente universitário, alheio ao dia-a-dia das burocracias estatais, muitas vezes avesso a qualquer tipo de inovação. Se por um lado, a natureza “acadêmica” do Plano carrega consigo o risco de alienação e desconsideração em relação às reais possibilidades de implantação das propostas pelo Estado – o que se buscou evitar através do intenso envolvimento do Poder Público no processo –, por outro lado a elaboração de um Plano pela Universidade abre maiores possibilidade de experimentação e inventividade, de aproveitamento do extenso conhecimento acadêmico acumulado sobre a RMBH, e de ampliação do diálogo e do debate entre as diferentes instâncias sociais metropolitanas.

Quanto à análise da concepção da Proposta de Reestruturação Territorial do PDDI-RMBH, evidenciou-se que houve um esforço no sentido de incorporar interpretações e propostas referentes aos novos desafios postos pelas transformações contemporâneas da realidade metropolitana, substancialmente distinta daquela enfrentada pelo PLAMBEL na década de 1970.

No processo de urbanização contemporâneo, não é mais possível pensar a cidade enquanto ponto discreto no espaço, ou mesmo enquanto identidade territorial e política (centrada no município) sem levar em conta o fato metropolitano. Os núcleos urbanos (cidades globais, regiões metropolitanas, cidades médias, pequenos núcleos) adensam a integração econômica e espacial, ampliando suas regiões de influência e os fluxos que se conformam em redes, avançando no território novas possibilidades de configurações socioespaciais. Assim, as distinções entre cidade e região e cidade e campo tornam-se cada vez mais difusas e arbitrárias. No Brasil, desde o final da década de 1970, as condições gerais (urbanas) de produção (industrial) e de reprodução (meios de consumo coletivo) se estenderam para além dos grandes núcleos urbanos, alcançando municípios antes isolados, integrando o espaço regional, incorporando o campo na lógica urbana, e conectando “roças” e cidades periféricas às grandes metrópoles (MONTE-MÓR, 2005).

O fenômeno contemporâneo da “urbanização extensiva” está diretamente associado à conformação de cada vez mais amplas e complexas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Segundo Monte-Mór (2005), esta “urbanização extensiva” corresponde a um processo de urbanização que se espraia para além das cidades em redes que penetram virtualmente todos os espaços rurais e regionais. Ela representa assim a forma socioespacial dominante na sociedade capitalista contemporânea, com extensão das formas e dos processos urbano-industriais à totalidade dos territórios nacionais. Esse processo, teoricamente reconhecido em todo o mundo, recebe variadas denominações em diferentes contextos no que se refere às mudanças na morfologia urbana: urbanização dispersa, difusa, fragmentada, espraçada (*urban sprawl*), dentre outras.

Edward Soja (2000) chama de “novos processos de urbanização” as mudanças vividas pelas áreas metropolitanas de todo o mundo com as transformações que a globalização do capital, do trabalho e da cultura, e a reestruturação produtiva flexível produziram sobre o espaço urbano. A ideia de “novos processos de urbanização” sintetiza algumas tendências e características contemporâneas da radical reestruturação da metrópole industrial fordista, tais como: urbanização extensiva e dispersa, globalização econômica e cultural da paisagem urbana, privatização do espaço público, surgimento de novas formas de polarização socioespacial, e a crescente transformação da vida urbana em simulacro.

Fragmentação, heterogeneidade, dispersão, instabilidade: segundo Bernardo Secchi (2006), estes termos, de grande amplitude semântica, caracterizam os aspectos mais marcantes da cidade contemporânea, em contraposição à cidade moderna. A cidade contemporânea consolida-se como o lugar da diferença, da residência de grupos distintos (culturais, religiosos, étnicos, de níveis de renda, etc.) com estilos de vida próprios, mas sem perder os vínculos com o processo de globalização. A cidade contemporânea, fragmentada e fruto de racionalidades múltiplas e distintas, torna-se também o lugar da mescla e da diversificação de pessoas e atividades, negando, ainda que parcialmente, a natureza homogênea e contínua que se quis imprimir à cidade moderna, assentada sobre a especialização e segregação das funções urbanas. Diante dessa transição em curso, que acompanha um processo societal mais amplo de crise da modernidade, Secchi defende que o urbanismo

contemporâneo, para dar conta dessa nova realidade, precisa se afastar dos preceitos e princípios que nortearam o urbanismo modernista.

Assumindo a hipótese de Secchi de que a cidade contemporânea exige um novo urbanismo, acredita-se que a Proposta de Reestruturação Territorial do PDDI enquadrar-se-ia nesta nova abordagem aberta à diferença, à complexidade, ao fragmento e à heterogeneidade, em oposição aos modelos formalistas e abstratos do planejamento modernista e racionalista. Todavia, deve-se ressaltar que a Proposta também levou em consideração o enfrentamento das demandas sociais básicas não equacionadas, a partir do entendimento de que as metrópoles brasileiras são fruto de uma modernização capitalista incompleta e desigual, para além das transformações induzidas pelos “novos processos de urbanização”. Apresenta-se abaixo a sistematização das principais características e diretrizes da Proposta de Reestruturação Territorial do PDDI-RMBH:

- **Flexibilidade e abertura:** natureza apenas indicativa e referencial do modelo de organização territorial, que irá requerer um processo permanente de revisões e readequações a partir do monitoramento sistemático das transformações territoriais da RMBH e da expressão e incorporação crítica das demandas concretas da sociedade metropolitana.
- **Combate ao modelo centro-periferia:** reversão das extremas desigualdades socioespaciais da RMBH decorrentes do modelo centro-periferia de urbanização brasileiro e do padrão rádio-concêntrico de estruturação territorial, através da proposição de uma rede de centralidades dispersas e de um rede de mobilidade multi-modal, assim como da extensão da infraestrutura e dos serviços urbanos básicos à toda a RMBH.
- **Propostas em rede e multiescalares:** adoção de uma perspectiva em rede, articulando diversos modais de transporte, variados níveis de centralidade, “lugares metropolitanos” e eixos de estruturação, visando maiores possibilidades de integração ao território da RMBH, mas levando-se em consideração as diversas escalas da realidade metropolitana.

- **Estratégia de descentralização concentrada:** criação de novas centralidades em todos os vetores de crescimento da RMBH e reforço das centralidades já existentes, com o objetivo de estimular a desconcentração espacial-econômica da RMBH a partir dos processos em curso.
- **Sustentabilidade e combate à dispersão urbana:** busca pela constituição de um tecido metropolitano mais compacto e coeso, através do aumento das densidades junto às centralidades e aos pontos de maior acessibilidade e do combate às vacâncias fundiárias e domiciliares, protegendo assim as áreas rurais e ambientalmente relevantes da RMBH.
- **Incorporação das dimensões social, ambiental e cultural:** combate à hegemonia da dimensão econômica sobre a organização do espaço, através da valorização do espaço de vida (ou espaço da reprodução social) em detrimento do espaço econômico (ou espaço da produção).
- **Reconhecimento das diversidades socioambientais:** tratamento diferenciando às diversas realidades culturais e ambientais da RMBH através da abertura à criatividade das práticas socioespaciais, em contraposição às estratégias de integração e homogeneização.

A análise sistemática da Proposta do PDDI revela inúmeras diferenças e avanços quanto ao Modelo de Organização Territorial do PDIES. Conforme já exposto no Capítulo III, as propostas do PDIES eram fortemente marcadas por uma orientação racionalista e funcionalista, em que a dimensão físico-territorial se impunha hegemônica sobre as demais dimensões da realidade. Os modelos formalistas adotados para as projeções quanto ao melhor modelo de organização territorial, seguindo as orientações do planejamento sistêmico, carregavam um alto grau de abstração que desconsiderava largamente a natureza concreta dos processos socioespaciais que atuavam àquele momento sobre a organização da RMBH.

A reestruturação metropolitana preconizada no PDDI-RMBH, ao invés de atrelada a um modelo idealista de ordenamento territorial, foi concebida a partir de um processo de planejamento dinâmico, em que considerações de natureza hipotética e

prospectiva foram sistematicamente submetidas à leitura crítica da realidade concreta da RMBH, levando-se em consideração as efetivas possibilidades de transformação socioespacial desta realidade, assim como os impasses e entraves envolvidos. A título de exemplo, a hierarquia de centralidades e de eixos de estruturação metropolitana proposta buscou contemplar todos os vetores de crescimento da RMBH, a partir da compreensão das possibilidades de interferência sobre os processos socioespaciais já em curso.

Considerou-se assim a cidade real e suas possibilidades de transformação, ao invés de propalar poucos grandes projetos de intervenção dependente de uma série de condições conjunturais para se viabilizarem. Além disso, o PDDI-RMBH previu mecanismos efetivos para se alcançar a nova estrutura territorial desejada, através da combinação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, da implantação da rede de mobilidade metropolitana, de adequações nas legislações de uso e ocupação do solo municipais, da coordenação e direcionamento dos investimentos públicos, e da articulação das propostas territoriais às políticas de desenvolvimento econômico e ambiental.

Enquanto no PDIES as principais propostas concorriam para viabilizar o provimento das condições gerais de produção necessárias à continuidade do crescimento econômico e ao avanço da “nova industrialização mineira” na RMBH, o PDDI teve como orientação central a redução das desigualdades socioespaciais e a transformação nas condições de reprodução social da população metropolitana, entendendo-as inclusive como condições fundamentais para que o crescimento econômico converta-se em desenvolvimento sustentável.

Os dois planos analisados devem ser entendidos como expressão histórica dos momentos em que foram concebidos, refletindo a cultura técnica de planejamento vigente e conjuntura sociopolítica e econômica vivida pelo país à época. Ainda que se considere que a perspectiva transdisciplinar e participativa do PDDI tenha avançado substancialmente em relação à abordagem integrada e tecnocrática do PDIES, há que se reconhecer a continuidade e a referência ao passado no que se refere a alguns de seus pressupostos e estratégias, tais como a desconcentração urbana, a articulação das centralidades a partir de uma rede de mobilidade, a ampliação das áreas verdes, o aumento das densidades urbanas, dentre outras.

Entretanto, no PDDI estes elementos tradicionais do planejamento territorial foram reinterpretados e readaptados à nova realidade da RMBH.

A partir das análises e avaliações realizadas, acredita-se que o PDDI-RMBH possa ser considerado uma experiência inovadora para o planejamento metropolitano no Brasil, em razão da sua concepção teórico-metodológica transdisciplinar e participativa, o que o situa em consonância com os paradigmas de planejamento mais contemporâneos. O processo de elaboração do Plano ilumina as possibilidades de se combinar criativamente uma renovada compreensividade transdisciplinar à luta pela politização e democratização da gestão metropolitana, no sentido de um planejamento metropolitano aberto à perspectiva do *aprendizado social*.

A falta de diálogo e de participação social na elaboração do PDIES-RMBH, decorrente tanto das concepções de planejamento adotadas quanto do autoritarismo político vigente à época, contribuiu para que o Plano fosse encarado como um documento de natureza exclusivamente técnica e apolítica, o que também impediu que o mesmo conquistasse a legitimidade sociopolítica necessária à garantia de efetivação de suas propostas. Mesmo que continuasse orientando as ações do PLAMBEL nos anos seguintes à sua aprovação, o PDIES não conquistou espaço e legitimidade junto à “comunidade metropolitana”.

Em contraposição, os primeiros passos para a legitimidade política do PDDI já foram dadas: além da sua elaboração ter contado com um intenso processo participativo, que detonou a formação da Frente pela Cidadania Metropolitana, o Plano foi aprovado pelo Conselho Metropolitano, referendado pela Assembléia Metropolitana, e lançado oficialmente pelo governador do estado. Ao longo de 2011, a Agência RMBH, entidade responsável pela implantação do Plano, elaborou uma agenda de trabalho voltada à sua absorção pelo estado, levando ao detalhamento e seleção de algumas propostas para integrarem a revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O Governo do Estado considerou como prioritários os temas de mobilidade, sistema ferroviário, novas centralidades, saneamento e resíduos sólidos.

Deve-se ter sempre em vista que o PDDI-RMBH tem natureza apenas indicativa e não-compulsória, na medida em que no Brasil os planos metropolitanos não

adquiriram o *status* normativo de Legislação, tal qual se deu com os Planos Diretores Municipais e suas respectivas leis de uso e ocupação do solo. Ainda que tenha sido aprovado nas devidas instâncias representativas do sistema de gestão metropolitano – Conselho e Assembléia Metropolitanos –, o PDDI não pode ser aprovado como Lei. O Plano deve ser entendido então como um marco referencial e orientador para as ações estaduais e municipais na RMBH, cuja legitimidade sociopolítica repousa em um tênue acordo firmado entre os membros da gestão colegiada da RMBH – estado, municípios e sociedade civil –, e seu fortalecimento dependerá da maturação democrática do processo de gestão metropolitana.

Entretanto, várias propostas do PDDI, na medida em que forem detalhadas e aprofundadas, poderão ser traduzidas em normas e marcos regulatórios no âmbito estadual ou municipal, como a implantação de novas centralidades através de Operações Urbanas Consorciadas, o estabelecimento de um novo sistema tributário e tarifário metropolitano, a elaboração de um macrozoneamento para a RMBH, etc. Esta “tradução” legal das propostas do Plano precisa ainda ser realizada, se se quer de fato avançar para além do discurso e das boas intenções propaladas, na direção da efetividade do planejamento metropolitano.

É evidente que o futuro do PDDI-RMBH – ou o seu não engavetamento, destino comum de tantas peças de planejamento – dependerá do real comprometimento do Poder Público – principalmente dos governos estadual e municipais – em adotá-lo efetivamente como instrumento norteador das ações e propostas que incidem sobre o destino da RMBH, e, numa esfera mais ampla, do desenrolar das lutas sociopolíticas metropolitanas e da capacidade da sociedade civil organizada em pressionar e acompanhar o processo de implantação das políticas, programas e projetos previstos para a transformação da realidade metropolitana.

Há de se reconhecer que o novo momento de retomada do planejamento metropolitano da RMBH, a partir do seu novo arranjo institucional de gestão e do processo de elaboração do PDDI, representa um enorme avanço dentro de um cenário nacional de carência e fragilidade de mecanismos de articulação e integração de políticas públicas supramunicipais e metropolitanas. Acredita-se também que o novo arranjo institucional de gestão da RMBH caminhe no sentido de conciliar uma ordem jurídico-institucional de nível supramunicipal com as crescentes

demandas locais e municipais. Poder-se-ia mesmo dizer que se trata de uma experiência inovadora no Brasil, podendo contribuir positivamente para o enfrentamento da questão metropolitana no âmbito nacional.

Todavia, existem também poderosos obstáculos políticos e socioeconômicos estruturais ao avanço do planejamento metropolitano no Brasil, entraves esses cujas determinações escapam aos desígnios da gestão metropolitana da RMBH. Não se deve esquecer que, em larga medida, o planejamento urbano – e metropolitano – sob o capitalismo é reflexo dos interesses dominantes, servindo aos desígnios do Estado no sentido de manutenção do *status quo* e de garantia das condições gerais de produção necessárias à reprodução do capital. Inverter esta lógica, situando o planejamento territorial como elemento central de um processo democrático e efetivo de desenvolvimento autônomo e transformação social – tal qual preconizado pelo PDDI-RMBH – requer também que a sociedade e o Estado brasileiro se transformem, adequando-se às necessidades de garantia das condições de reprodução social almejadas pela maior parte da população.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo investigar e comparar dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte, à luz das transformações socioespaciais e econômicas da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): o primeiro momento diz respeito à elaboração e implantação do *Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH* (PDIES-RMBH, aprovado no ano de 1975), pelo PLAMBEL, autarquia estadual responsável pelo planejamento da RMBH durante o regime militar; já o segundo refere-se à retomada do planejamento metropolitano na década de 2000 a partir da constituição do novo arranjo institucional de gestão metropolitana e do processo de elaboração do *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH* (PDDI-RMBH, concluído no ano de 2011), coordenado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Para tanto, procedeu-se à comparação das propostas de desenvolvimento e de organização territorial do PDIES e do PDDI com as configurações socioespaciais e a estrutura econômica da RMBH nos dois momentos distintos, assim como à investigação das eventuais relações entre os programas e projetos implantados e as transformações na organização metropolitana. O estudo identificou também os paradigmas de planejamento subjacentes à concepção metodológica dos dois planos, através da análise contextualizada da abordagem integrada e tecnocrática do PDIES e do enfoque participativo e transdisciplinar do PDDI.

Diante da intensa pluralidade teórica, conceitual e metodológica que marca os estudos acerca da gestão e do planejamento metropolitanos, foi necessário recorrer a um referencial teórico e conceitual interdisciplinar, visando o diálogo entre o campo da teoria do planejamento, as discussões acerca da gestão metropolitana, e o corpo teórico de natureza crítica que trata das macrodeterminações socioeconômicas que condicionam o planejamento territorial sob o capitalismo. Para fins da pesquisa, considerou-se planejamento metropolitano a atuação do Estado sobre a organização e estruturação do espaço metropolitano de Belo Horizonte, seja no plano do discurso (por meio da elaboração de planos, programas e projetos) ou no da prática (pela implementação das diretrizes e ações contidas nos planos).

A discussão teórico-conceitual foi acompanhada da análise de dados empíricos que permitiram investigar a trajetória do planejamento metropolitano em Belo Horizonte. Para o levantamento de dados empíricos, foram selecionados e analisados os seguintes documentos: legislação federal e estadual referente à questão metropolitana; estudos, diagnósticos, planos e projetos produzidos pelo PLAMBEL; e estudos, diagnósticos, planos e projetos produzidos no âmbito do PDDI.

O **Capítulo I** abordou as transformações pelas quais as teorias e práticas de planejamento urbano e de gestão metropolitana têm passado nas últimas décadas, no Brasil e no mundo. Apresentou-se uma breve trajetória do planejamento urbano e da gestão metropolitana no Brasil, do período do planejamento integrado e tecnocrático engendrado sob o regime militar, às perspectivas mais contemporâneas associadas à Reforma Urbana e à emergência das correntes neoliberais. Apontou-se para uma profunda transformação das teorias e práticas do planejamento urbano e da gestão metropolitana nas últimas décadas, a partir das críticas às abordagens tecnocráticas e racionalistas e da emergência de novas perspectivas.

O **Capítulo II** tratou do processo histórico de formação da RMBH. Foram analisados seis períodos distintos da história de Belo Horizonte, com ênfase nos processos de crescimento urbano, industrialização e metropolização. Analisaram-se também as decorrentes transformações na estrutura territorial metropolitana a partir da atuação do Estado, do mercado e da sociedade, desde a inauguração da capital em 1897 até a década de 2000, abarcando os trinta e quatro municípios da RMBH. Revelou-se como o processo de desenvolvimento da RMBH esteve diretamente associado à forte atuação do Estado no sentido de prover as condições gerais de produção necessárias à industrialização, em detrimento dos meios de consumo coletivo.

O **Capítulo III** apresentou os antecedentes do planejamento metropolitano em Belo Horizonte e um panorama histórico dos principais períodos de atuação do PLAMBEL, de 1971 a 1996. Foram investigadas as transformações de natureza político-institucional e teórico-metodológica vividas pelo órgão, assim como a concepção e os desdobramentos concretos do PDIES. Empreendeu-se, por fim, uma avaliação crítica da experiência de planejamento do PLAMBEL. Demonstrou-se que a atuação do PLAMBEL sob o regime militar esteve condicionada pela concepção tecnocrática e racionalista de planejamento adotada no PDIES.

O **Capítulo IV** analisou o processo de retomada do planejamento metropolitano na RMBH a partir da experiência de elaboração do PDDI-RMBH, considerando-o como desdobramento do novo arranjo institucional de gestão metropolitana, com particular atenção à proposta de reestruturação territorial metropolitana. Realizou-se então uma avaliação dos principais avanços e desafios deste novo momento do planejamento metropolitano em relação à experiência do PLAMBEL. Concluiu-se que o novo momento do planejamento da RMBH apresenta significativos avanços e rupturas em relação ao modelo anterior, mas que permanecem ainda importantes entraves a serem enfrentados para a efetividade do planejamento metropolitano.

Em relação ao primeiro momento do planejamento metropolitano estudado, a pesquisa demonstrou que, em sintonia com as diretrizes nacionais da política urbana e com o sistema de gestão metropolitana centralizado e hierárquico montado durante o regime militar, a atuação do PLAMBEL pautou-se por uma perspectiva tecnocrática e autoritária de planejamento. A interdição à participação efetiva dos municípios e da sociedade civil contribuiu para que o órgão não tivesse conquistado legitimidade sociopolítica enquanto representante do “interesse coletivo” metropolitano. A atuação fragmentada e autônoma das entidades e empresas setoriais, fortalecida pela concentração de recursos no nível federal, impediu também que a maior parte dos projetos setoriais incidentes sobre a RMBH fosse implantada conforme as diretrizes de planejamento integrado do PLAMBEL.

Conforme os resultados levantados pela pesquisa, considerou-se que a atuação da entidade teve como efeito a reprodução e agudização dos mesmos processos de segregação socioespacial que marcam a formação da RMBH desde a sua origem. Em contraposição, as principais propostas do PLAMBEL que se viabilizaram – principalmente nos setores de transporte e regulação do uso e ocupação do solo –, tiveram importância central na organização do espaço metropolitano para dar continuidade ao processo de crescimento econômico e industrialização da região metropolitana. Revelou-se assim um enorme descompasso entre o discurso técnico abrangente e socialmente avançado do órgão e as reais condições de implementação de propostas que pudessem de fato enfrentar a problemática metropolitana, haja em vista as condições socioeconômicas e políticas sob as quais operava o planejamento metropolitano à época do regime militar.

Ainda assim, o PLAMBEL foi responsável por uma rica e extensa experiência de planejamento integrado, que se desdobrou no apoio técnico aos municípios metropolitanos, na elaboração de estudos, diagnósticos e planos de alto nível teórico-metodológico, na efetiva implementação e execução de alguns importantes projetos de âmbito metropolitano, assim como na formação de uma geração de técnicos e planejadores urbanos ainda atuantes na RMBH.

O estudo revelou ainda que a perspectiva sistêmica e integrada de planejamento adotada no PDIES refletia a ideologia da tecnocracia vigente à época. As propostas territoriais deste Plano caracterizavam-se pela orientação racionalista e funcionalista, com predomínio da dimensão físico-territorial sobre a socioeconômica, e os modelos formalistas e abstratos adotados desconsideravam a natureza concreta dos processos socioespaciais atuantes sobre o território.

Concluiu-se que o PDIES, na medida em que visava alcançar o objetivo de fortalecer a RMBH como metrópole de equilíbrio da região centro-sul do país, preparou a RMBH para dar continuidade ao processo da “nova industrialização mineira”, através da adequação e programação funcional do seu espaço às necessidades de acumulação de capital e do provimento das condições gerais de produção, assim como da atenuação dos efeitos deste crescimento sobre a qualidade de vida.

Quanto ao novo momento de retomada do planejamento metropolitano em Belo Horizonte a partir do seu novo arranjo institucional de gestão e do processo de elaboração do PDDI, considerou-se que se trata de importante avanço dentro de um cenário nacional de carência e fragilidade de mecanismos de articulação e integração de políticas públicas supramunicipais. A aprovação do PDDI em todas as instâncias representativas do sistema de gestão metropolitana sinaliza também um avanço na constituição de sua efetiva legitimidade sociopolítica.

Indicou-se que a perspectiva crítica, compreensiva, transdisciplinar, participativa e experimental-processual, que serviu de orientação à elaboração do PDDI, expressa um avanço conceitual e metodológico quanto aos tradicionais paradigmas de planejamento territorial, na direção de um planejamento afeito ao *aprendizado social* e à luta pela politização da gestão metropolitana. A pesquisa revelou que a proposta de reestruturação territorial do PDDI foi concebida a partir de um processo de

planejamento dinâmico e aberto a questões centrais à metrópole contemporânea, tais como *diferença, complexidade, fragmentação e heterogeneidade*, em oposição aos modelos racionalistas do planejamento modernista tecnocrático.

Quanto às propostas de ordenamento territorial dos dois planos analisados, o estudo apontou que, enquanto a concepção do PDIES pautava-se numa compreensão instrumental do espaço metropolitano, no sentido de prepará-lo funcionalmente ao crescimento econômico e à “nova industrialização mineira” a partir da implantação de grandes infraestruturas regionais, a concepção do PDDI avançou na direção de uma abordagem centrada na redução das desigualdades socioespaciais e na incorporação das diversidades socioambientais, a partir de uma estrutura territorial mais compacta e organizada em rede. Revelou-se assim a passagem de um planejamento voltado ao provimento das condições gerais de produção a propostas centradas na melhoria das condições de reprodução social.

Em relação às continuidades e rupturas entre o PLAMBEL e o novo modelo de planejamento da RMBH, concluiu-se que as perspectivas mais democráticas e inclusivas em gestação abrem maiores possibilidades para a construção coletiva de um processo de planejamento duradouro e legítimo do que o modelo autoritário vigente durante o regime militar. Quanto ao futuro do PDDI, acredita-se que sua efetiva implementação dependerá do comprometimento do Poder Público em adotá-lo como instrumento norteador das ações e propostas que incidem sobre o destino da RMBH, e, numa esfera mais ampla, do desenrolar das lutas sociopolíticas metropolitanas e da capacidade da sociedade civil organizada em pressionar e acompanhar o processo de implantação do Plano.

Por fim, o estudo alertou para os entraves políticos ao enfrentamento da questão metropolitana no Brasil face aos desafios impostos pelo municipalismo autárquico vigente e a natureza do planejamento territorial sob o capitalismo. Dessa forma, para que o planejamento metropolitano fosse assumido enquanto elemento referencial de um processo democrático de desenvolvimento autônomo e transformação social – tal qual preconizado pelo PDDI –, seria necessário também que a sociedade e o Estado brasileiro se transformassem, superando as profundas contradições sociais que submetem o interesse coletivo à manutenção do *status quo*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA RMBH. **RMBH** – A região que habitamos. Belo Horizonte: Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2009.

ALLMENDINGER, Philip. **Planning theory**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

ALMEIDA, Fernando Regis Caserio de. **O planejamento metropolitano no governo do Estado de São Paulo**. São Paulo: USP, 1983. (Tese de doutorado).

BECKER, Bertha K. Modernização e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. In: **Espaço e Debates**: Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo, nº 32, 1991.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14**, de 08 de junho de 1973.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257), de 10 de julho de 2001.

BRASIL, Flavia de Paula Duque; QUEIROZ, Luiza Sabino. Gestão metropolitana e participação: uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RMBH. In: **Revista Eletrônica e-metropolis**, nº 1, ano 1. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, maio de 2010.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. In: BRENNER, Neil; THEODORE, Nik (Edits.). **Spaces of neoliberalism**: urban restructuring in North America and Western Europe. Oxford: Blackwell Publishing, 2008.

CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan. Introduction: the structure and debates of planning theory. In: CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Edits.) **Readings in Planning Theory**: Malden, MA: Blackwell Publishers, 1996.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972/1983.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. In: **Novos Estudos**. N. 45. São Paulo: CEBRAP, 1996.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas, SP: Papirus Editora, 2008.

CINTRA, Antonio Octavio. Planejando as cidades: política ou não-política? Tradução de Haydn Coutinho Pimenta e Maristela Sette. In: CINTRA, Antonio Octavio; HADDAD, Paulo Roberto. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

COMPANS, Rose. Plano diretor: entre a Reforma Urbana e o planejamento estratégico. In: SCGICCHI, M.C.; BENFATTI, D. (orgs.). **Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004 (edição especial de Oculum Ensaios).

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís de (coord.). **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, J.G. de; GODINHO, M.H. (orgs.). **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Política e gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: REIS, Nestor Goulart Reis (org.). **Sobre dispersão urbana**. São Paulo: Via das Artes, 2009.

CREA. **Regiões Metropolitanas em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crea-MG, 2007.

DAVIDOVICH, Fany. A volta da metrópole no Brasil: referências para a gestão territorial. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: USP, 2001. (Tese de Livre Docência).

DEÁK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas (prefácio). In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

DINIZ, Clélio Campolina. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1981.

FERNANDES, Edésio. Apresentação. In: GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

FERNANDES, Edésio. Apresentação. In: OSORIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FRIEDMANN, John. **Planning in the public domain: from knowledge to action**. Princeton: 1987.

FRIEDMANN, John. The uses of planning theory: a bibliographic essay. In: **Journal of Planning Education and Research**, volume 28, issue 2, 2008.

FJP (Centro de Estudos Políticos e Sociais). **PLAMBEL: viabilidade institucional e financeira**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1988.

FJP; PLAMBEL. **Esquema metropolitano de estruturas**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1974.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

HALL, Peter G.. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos do século XX**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2007.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. In: **Espaço & Debates**, n. 39, ano XIV. São Paulo: NERU, 1996.

HARVEY, David. Labour, capital and class struggle around the built environment in advanced capitalist societies. In: **Politics & Society** n. 6, 1976.

HARVEY, David. On planning the ideology of planning. In: HARVEY, David. **The Urbanization of Capital**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1985.

HEALEY, Patsy. **Collaborative planning**. Houdmills: Palgrave Macmillan, 2005.

KLINK, Jeroen Johannes. **Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro**. Rio de Janeiro, Janeiro de 2008. (Relatório de Pesquisa/Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão e Governança Democrática).

KLINK, Jeroen Johannes. A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In: Jeroen Klink. (org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. 1 ed. São Paulo: Annablume, 2010.

KLOSTERMAN, Richard E.. Arguments for and against planning. In: CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Edits.). **Readings in Planning Theory**: Malden, MA: Blackwell Publishers, 1996.

LEFÈVRE, Christian. Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. In: **International Journal of Urban and Regional Research**, volume 22, issue 1, 1998.

LEMONS, Maurício Borges; CROCCO, Marco Aurélio. **Competitividade e dinâmica comparativa das regiões metropolitanas brasileiras**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, Texto para Discussão n.146, 2000.

LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana. **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: FUPAM: Studio Nobel, 1999.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MELO, Denise Madsen. **Planejamento urbano de Belo Horizonte: um estudo das principais propostas de planejamento elaboradas para a cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 1991. (Monografia – Curso de Especialização em Urbanismo da UFMG).

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR., O. (orgs.). **Globalização, fragmentação e Reforma Urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MARX, Karl. **O Capital**, Livro I. São Paulo, Nova Cultural, 1988.

MENDES, Ana Gláucia Mendes. A experiência de planejamento econômico no Brasil. In: CINTRA, Antonio Octavio; HADDAD, Paulo Roberto. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, J.G. de; GODINHO, M.H. (orgs.). **População, espaço e gestão na metrópole**: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo? In: MENDONÇA, J.G. de; ANDRADE, L.T. de; FARIA, C.A. de. (orgs.). **Metrópole: território, sociedade e política**. O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Editora PUC Minas/Observatório das Metrópoles, 2008.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 107**, de 12 de janeiro de 2009.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C.C; LEMOS, M.B. (orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: Editora C/Arte (pp. 31-65), 2008.

PLAMBEL. **A estrutura urbana da RMBH – V.1 – O processo de formação do espaço urbano 1897-1985**. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1986.

PLAMBEL. **A situação da Região Metropolitana de Belo Horizonte:** problemas e políticas adotadas após a Constituição Federal de 1988. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1992.

PLAMBEL. **Diretrizes de estruturação urbana da RMBH – Vol. 1 –** Proposta preliminar para o Aglomerado Metropolitano. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1982.

PLAMBEL. **Plano de desenvolvimento integrado econômico e social da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: PLAMBEL, 1975.

CURI, Hailton; PLAMBEL. **A experiência de planejamento na RMBH.** Belo Horizonte: PLAMBEL, 1982.

PLAMBEL; WERNECK, Ney Pereira Furquim. **Região Metropolitana de Belo Horizonte – o papel do PLAMBEL –** algumas considerações e propostas para discussão. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1984.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14 n 4, 17 nov. 2000.

ROY, Ananya. The 21st-century metropolis: new geographies of theory. In: **Regional Studies**, volume 43, issue 6, 2009.

SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1. Campinas: ANPUR, 1999.

SECCHI, Bernardo. **Primeira lição de urbanismo.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2006.

SEDRU. **Termo de referência para contratação de serviços técnicos especializados para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI da RMBH.** Belo Horizonte: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, 2009.

SOJA, Edward. **Postmetropolis:** critical studies of cities and regions. Malden, MA: Blackwell Publishers, 2000.

SOUZA, João Moreira de; TEIXEIRA, João Gabriel. Espaço e sociedade na Grande BH. In: MENDONÇA, J.G. de; GODINHO, M.H. (orgs.). **População, espaço e gestão na metrópole**: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

SOUZA, José Moreira de Souza. **Arranjos institucionais na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2009. Disponível em: http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20090504/Moreira-Arranjos_Institucionais_RMBH.pdf (acesso em julho/2011)

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

TAYLOR, Nigel. **Urban planning theory since 1945**. London: SAGE Publications, 2009.

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

UFMG. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH**. Produto 6 – Relatório Final – Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários (em seis volumes). Belo Horizonte: UFMG, 2011.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Erminia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 1998.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

ANEXOS

O Anexo apresenta seis tabelas sistematizando as alterações no quadro institucional e na estrutura orgânica do PLAMBEL, os trabalhos realizados pelo órgão, as normas aprovadas e as obras e serviços implantados decorrentes de propostas do PLAMBEL, e as deliberações do Conselho Deliberativo da RMBH. As tabelas abrangem quatro períodos distintos que vão de 1971 a 1987, e foram integralmente transcritas do documento *PLAMBEL: Viabilidade Institucional e Financeira*, elaborado pela Fundação João Pinheiro em 1988. Essas informações constituíram uma fonte valiosa, pois permitiram uma avaliação mais criteriosa do grau de efetividade e implementação das propostas elaboradas pelo PLAMBEL.

Figura 24 – Relatórios técnicos elaborados pelo PLAMBEL 1971/1974.
Fonte: FJP; PLAMBEL, 1974: s.p.

Tabela 1 – O Quadro Institucional

	1971/1974	1975/1978	1979/1982	1983/1987
VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA	* Fundação João Pinheiro (Grupo Executivo) 10.12.71	* Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral		* Conselho Deliberativo da RMBH (29.08.85)
	* Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (1974)			* Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos (29.12.87)
FONTES NORMATIVAS	<p>* Lei Complementar Federal nº 14 de 08.06.73 – estabelece as Regiões Metropolitanas</p> <p>* Lei Estadual nº 6303 de 30.04.74 – cria o Conselho Deliberativo e Consultivo e a autarquia PLAMBEL</p> <p>* Lei Complementar Estadual nº 10 de 21.12.74 – anuência prévia do Conselho Deliberativo para demarcação de Z.U., Z.E.U. e normas de parcelamento, uso e ocupação do solo</p>	<p>* Lei Complementar Federal nº 27 de 23.11.75 – altera a redação do artigo 2º da Lei Complementar nº 14 (composição do Conselho Deliberativo)</p> <p>* Lei Estadual nº 6.695 de 26.12.75</p> <p>* Lei Estadual nº 6.765 de 22.04.76 – composição do Conselho Deliberativo</p> <p>* Lei Estadual nº 7.275 de 28.06.78 – atribuições do Conselho Deliberativo</p>	<p>* Lei Federal nº 6.766 de 19.12.76 – dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; anuência prévia do estado e da autoridade metropolitana</p> <p>* Decreto Estadual nº 28.791 de 08.09.80 – anuência prévia do PLAMBEL na RM e em 11 municípios limítrofes</p> <p>* Lei Estadual nº 6.803 de 02.06.80 – zoneamento industrial</p>	<p>* Lei Delegada nº 5 de 29.09.85 – art. 74 e 75, de participação do Estado na administração metropolitana</p> <p>* Lei Delegada nº 6 de 28.09.85 – dispõe sobre a estrutura orgânica da administração estadual; estabelece a administração metropolitana</p> <p>* Lei Delegada nº 18 de 28.08.85 – dispõe sobre a administração metropolitana</p> <p>* Lei Estadual nº 9.527 de 29.12.87 – dispõe sobre a administração da RMBH, cria a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos e a autarquia TRANSMETRO sucessora da METROBEL</p>

Fonte: FJP, 1988.

Tabela 2 – A Estrutura Orgânica

	1971/1974	1975/1978	1979/1982	1983/1987
ESTRUTURA BÁSICA ([PARTE?] NORMATIVA)	* Grupo Executivo da Fundação João Pinheiro	* Presidência * Diretoria de Planejamento * Diretoria de Operações * Secretaria Geral (Decreto nº 17.341 de 09.05.75)		* Presidência * Diretoria Técnica * Secretaria Geral (Decreto nº 22.782 de 07.03.82)
				* Diretoria Geral * Diretoria de Planejamento * Diretoria de Informações Básicas * Divisão Administração e Finanças (Decreto nº 25.987 de 23.05.86)
ESTRUTURA COMPLEMENTAR – 2º NÍVEL	* Coordenação Geral - Institucional - Econômico - Físico-Territorial - Infra-Estrutura - Social (Estrutura Informal)	* Diretoria de Planejamento - Economia Urbana - Organização Territorial - Transportes * Diretoria de Operações - Programas e Projetos - Obras - Assistência nos Municípios	* Diretoria de Planejamento - Planejamento Metropolitano - Programas Especiais - Processamento Cartográfico - Informação e Documentação - Expansão Urbana - Pesquisas * Diretoria de Operações - Projetos Integrados - Projetos e Obras - Ação nos Municípios	1983/1986 * Diretoria Técnica - Estudos Básicos - Estrutura Urbana - Programas Setoriais - Expansão Urbana - Informações e Documentação - Processamento de Dados
				1987 * Diretoria de Informações Básicas - Estudos Básicos - Informações * Diretoria de Planejamento - Estrutura Urbana - Serviços Metropolitanos

Fonte: FJP, 1988.

Tabela 3 – Os Trabalhos Realizados

	1971/1974	1975/1978	1979/1982	1983/1987
PESQUISAS	<ul style="list-style-type: none"> * Sócio-Política * Sócio-Econômica * Atividades Econômicas * Origem-Destino 	<ul style="list-style-type: none"> * Mercado da Terra * Processos de Morar * Origem-Destino – Usuários de Transporte Coletivo * Transporte e Trânsito (Diversas) 	<ul style="list-style-type: none"> * Origem-Destino Domiciliar 	<ul style="list-style-type: none"> * Pesquisa Sócio-Econômica Rotinizada
ESTUDOS	<ul style="list-style-type: none"> * Institucionalização do Sistema Metropolitano de Planejamento * Estrutura Econômica * Desenvolvimento Econômico e Social * Sítio Natural * Setor Público * Situação Administrativa das Prefeituras * Constituição da Companhia Metropolitana de Água e Esgoto * Saneamento Básico * Comunicações * Energia Elétrica * Limpeza Pública * Poluição Atmosférica * Lazer e Recreação * Orientação para uma Política Habitacional * Órgãos Encarregados do Transporte e Trânsito * Informações 	<ul style="list-style-type: none"> * Políticas Econômicas * Alocação de Recursos Públicos * Processo de Desenvolvimento da Região * Código Tributário Metropolitano * Setor Terciário * Setor Primário * Uso do Solo Rural * Zoneamento Industrial * Áreas Potenciais para Localização Industrial * Rede Ambulatorial Pública * Saúde na RMBH * Cadastro Metropolitano * Acervo Patrimonial Histórico e Ambiental * Modelo Metropolitano para o Transporte Integrado (MOMTI) * Informações Básicas da RMBH 	<ul style="list-style-type: none"> * Processo de Desenvolvimento de Belo Horizonte * Avaliação do PDIES/85 * Macrozoneamento * Uso e Ocupação do Solo das bacias do Rio das Velhas, Serra Azul e Vargem das Flores * Uso e Ocupação do Solo da área de influência do Aeroporto Metropolitano * Acervo Histórico-Cultural da Praça da Estação * Regularização Jurídico-Urbanística de Favelas * Inventário Geo-Ecológico da Bacia de Lagoa Santa * Parques Urbanos: Mangabeiras, Gameleira e Lagoa do Nado * Zoneamento Industrial 	<ul style="list-style-type: none"> * Ordenamento Jurídico-Institucional das Regiões Metropolitanas Brasileiras * Gestão da RMBH * Classes Sociais * Estrutura Política * Estrutura Urbana – Acumulação * Distribuição Espacial de Empresas e Empregos * Distribuição Espacial do Emprego Terciário * Atividades Terciárias e a Lei de Uso do Solo – BH * Processo de Desenvolvimento da RMBH * O Meio Natural no Processo de Organização do Espaço * Área de Preservação – Cobertura Vegetal * Mineração na RMBH * Proteção Jurídica do Patrimônio

	<p>Básicas da RMBH</p> <ul style="list-style-type: none"> * Companhia Urbanizadora Serra do Curral – CIURBE Bases para uma Política de Urbanização em BH 			<p>Cultural de MG</p> <ul style="list-style-type: none"> * Parcelamento do Solo: a Questão Habitacional * Resíduos Sólidos nos Municípios * Lixo Hospitalar na RMBH * Capacidade Financeira dos Municípios * Informações Básicas da RMBH * Informações Sócio-econômicas da RMBH
<p>PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Esquema Metropolitano de Estruturas * Plano de Ocupação do Solo de Nova Lima * Plano Metropolitano de Drenagem Urbana * Plano Metropolitano de Transporte Coletivo * Plano de Classificação Viária Metropolitana * Programa de Ação Imediata de Trânsito 	<ul style="list-style-type: none"> * Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH (PDIES) * Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana * Anteprojeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte * Proposta para as Leis de Uso e Ocupação do Solo dos demais Municípios * Plano Metropolitano de Complementação Urbana (Vale do Arrudas) * Plano de Ocupação do Solo da Bacia de Vargem das Flores * Propostas para Localização de conjuntos habitacionais * Programa de Centros Sociais Urbanos * Programa 	<ul style="list-style-type: none"> * Revisão do PDIES/85 – Diretrizes de Estruturação Urbana da RMBH * Perímetros Urbanos e de Expansão Metropolitana dos Municípios * Propostas para as Leis de Uso e Ocupação do Solo dos Municípios * Plano de Desenvolvimento Integrado para Ibirité, Ribeirão das Neves e Sabará * Cadastro de Parcelamento do Solo de Ribeirão das Neves * Programa de Aproveitamento do Vale do Arrudas - Estudos de Viabilidade * Projeto do Parque Fernão Dias * Projeto Sistema de Esgoto Sanitário de Lagoa Santa 	<ul style="list-style-type: none"> * PDIES – Estrutura Urbana da RMBH - Diagnóstico – Processo de Formação do Espaço e Estrutura Urbana Atual - Prognóstico 1985/95 - Propostas * Propostas para Reformulação das Leis de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte * Proposta de Regionalização Administrativa de Belo Horizonte * Propostas para Leis de Parcelamento dos Municípios * Reformulação dos Perímetros Urbanos e de Expansão Urbana * Proposta para Leis de Uso e Ocupação do Solo dos Municípios * Cadastro de Parcelamento do Solo dos

		<p>Metropolitano de Parques Urbanos</p> <p>* Programa de Saneamento de Lagoa Santa</p> <p>* Programa para aumento da capacidade operacional de Transporte e Trânsito PACOTT: área central BH e Betim, Av. Amazonas, Antonio Carlos, Pedro II</p> <p>* PROCARTA: Complementação Cartográfica e Cadastral da RMBH</p> <p>* Assessoria Técnica, Jurídica, Administrativa e Contábil às Prefeituras</p>	<p>* Normas para Execução de Obras e Serviços Públicos</p> <p>* Programa de Investimentos em Transportes M.T. e EBTU/BIRD:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gerenciamento - Fiscalização de Obras - Projetos: Av. Cristiano Machado; PACOTT de Vias arteriais, coletores e área central; pavimentação de coletoras <p>* PROCARTA – Cobertura Aérea da RM</p> <p>* Assessoria Técnica, Jurídica, Administrativa e Contábil às Prefeituras</p>	<p>Municípios</p> <p>* Áreas potenciais para programas habitacionais</p> <p>* PROMORAR Metropolitano</p> <p>* Programas de Prioridades Sociais</p> <p>* Programa de Incentivo ao Setor Primário da RMBH</p> <p>* Programa de desenvolvimento do setor agropecuário</p> <p>* Projeto do aterro sanitário de Betim</p> <p>* Programa de Estruturação Urbana das Periferias PROPERIFERIA</p> <p>* Programa de Investimento em Transportes EBTU/BIRD [3]:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gerenciamento - Fiscalização de Obras - Projetos e Obras do PROPAV nos Municípios <p>* PROVIA – Anteprojeto de Vias Arteriais: 050, 210, 700</p> <p>* Plano de Classificação Viária de Contagem</p> <p>* Programa de Integração Ônibus/Trem Metropolitano</p> <p>* Programa de Construção de Pontes</p> <p>* Sistema de Transportes de Capacidade Intermediária –</p>
--	--	---	---	---

				<p>STCI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Investimentos - Assinatura Convênio EBTU/BIRD [4] * Plano Diretor de Informática * Assessoria Técnica, Jurídica, Administrativa e Contábil às Prefeituras
--	--	--	--	---

Fonte: FJP, 1988.

Tabela 4 – As Normas Aprovadas Decorrentes de Propostas do PLAMBEL

	1971/1974	1975/1978	1979/1982	1983/1987
LEIS E DECRETOS ESTADUAIS	* Lei Complementar Estadual nº 10 de 21.12.74		* Decreto nº 20.971 de 08.09.82	* Lei Delegada nº 10
LEIS MUNICIPAIS	* Leis Municipais – 1974 dispõe sobre o Planejamento Urbano Municipal (todos os municípios da RMBH) e suspende aprovação de parcelamento do solo por 360 dias	* Lei nº 2.662 de 29.11.76 Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte	<p>* Leis Municipais – Definem os perímetros urbanos: Betim, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano</p> <p>* Leis de Parcelamento do Solo de Pedro Leopoldo e Vespasiano</p>	<p>* Lei nº 4.034 de 25.03.85 Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte</p> <p>* Lei nº 3.532 de 06.01.83 Autoriza a criação do PROFAVELA-BH</p> <p>* Lei nº 1.598 de 10.04.87 Define o perímetro urbano de Caeté</p> <p>* Leis de Parcelamento do Solo de Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima e Santa Luzia</p> <p>* Leis de Uso e Ocupação do Solo de Betim, Lagoa Santa e Nova Lima</p>

Fonte: FJP, 1988.

Tabela 5 – Obras e Serviços Implantados Decorrentes de Propostas do PLAMBEL

	1971/1974	1975/1978	1979/1982	1983/1987
EQUIPAMENTOS		* Centros Sociais Urbanos em BH (Amazonas, Barreiro, Providência, São Paulo, São Francisco, Venda Nova) e em Rio Acima	* Parque Fernão Dias – Betim; Mangabeiras, Lagoa do Nado e Ressaca – Belo Horizonte	
PARCELAMENTO DO SOLO		* Análise de projetos, serviço de informações sobre loteamentos, fiscalização de implantação de infra-estrutura, regularização de loteamentos		
SANEAMENTO			* Sistema de Esgoto Sanitário de Lagoa Santa * Macrodrenagem da Bacia do Ribeirão Arrudas	
TRANSPORTES		* Empresa de Transportes Urbanos da RMBH – METROBEL * Reorganização do Transporte Público por Ônibus * Câmara de Compensação Tarifária * Programa Emergencial de Sinalização		* Autarquia TRANSMETRO sucessora da METROBEL
SISTEMA VIÁRIO		* Via Urbana Leste-Oeste, Via Norte, Av. Cristiano Machado, Av. Delta, Av. dos Minérios, Av. Raja Gabaglia * Projeto de Circulação da Área Central (PACE) * Melhorias físicas ao longo dos corredores (PACOTT): Amazonas, Pedro II, Carlos Luz, Antonio Carlos, Pedro I, João César Oliveira * Pavimentação e sinalização de itinerários de Transporte Coletivo (POP e PACOTT) nos Municípios da RMBH		* Av. dos Andradas * Duplicação do Túnel da Lagoinha * Complexo de Interseções da Lagoinha

Fonte: FJP, 1988.

Tabela 6 – As Deliberações do Conselho Deliberativo da RMBH (C.D.)

	1971/1974	1975/1978	1979/1982	1983/1987
GESTÃO E PLANEJAMENTO METROPOLITANO	* 01/75 – Contém regimento interno do C.D.	* 02.75 – Aprova o Plano de Desenvolvimento	* 21/81 – Altera regimento interno do C.D.	* 26/83 – Altera regimento interno do C.D.

	* 04/76 – Altera regimento interno do C.D.	da RMBH (PDIES)	* 12/79 – Aprova recomendações para execução de Planos e Programas Públicos na RMBH	* 28/83 – Aprova Projeto de Lei que modifica Lei nº 6303 * 27/83 – Aprova medidas para compatibilidade de investimentos do Estado na RMBH
PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO		* 03/75 – Aprova o Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana	* 07/79 – Suspende aprovação de projetos de parcelamento, construção e obras em Vargem das Flores * 08/79, 16/81, 22/82 – Estabelecem normas para parcelamento, uso e ocupação do solo em Vargem das Flores * 10/81 – Define competência para aprovação de parcelamento do solo em BH * 19/81 – Estabelece critérios para demarcação de Z.U.E. na RMBH * 23/82 – Indica Loteamentos de Ribeirão das Neves para regularização	* 32/84 – Autoriza os Municípios a implantarem parcelamento do solo de interesse social * 33/84 – Estabelece normas de fiscalização de parcelamento do solo * 37/84 – Altera art. 29 da Deliberação n. 16/81 * 62/85 – Aprova diretrizes para alteração na L.U.O.S de BH * 46/84, 67/86, 70/86, 75/86 – Anuência para redefinição de perímetros urbanos de Ibirité, Caeté, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo * 66/86, 71/86 – Anuência para Leis de Uso e Ocupação do Solo de Betim e Lagoa Santa * 68/86, 74/86, 76/86, 78/86 – Anuência para criação de Z.U.E. em Caeté, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Santa Luzia e Vespasiano * 72/86, 73/86, 77/86 – Anuência

				para criação de Zonas de Proteção Ambiental em Lagoa Santa e Sabará
TRANSPORTE E SISTEMA VIÁRIO		<p>* 06/77 – Aprova protocolo de intenções para criação da METROBEL</p>	<p>* 12/79 – Estabelece o sistema viário da RMBH</p> <p>* 13/80 – Estabelece mecanismo para execução de convênio União-Estado de 12/02/80</p> <p>* 14/80 – Adota medidas relacionadas com a criação da METROBEL</p> <p>* 28/81 – Aprova o regulamento dos transportes públicos de passageiros da RMBH</p> <p>* 24/82 – Aprova o regulamento metropolitano de publicidade no sistema de transporte público de passageiros</p>	<p>* 31/84 – Aprova serviço especial de táxi na RMBH</p> <p>* 36/84, 42/84 – Autorizam passe livre para maiores de 65 anos</p> <p>* 41/84 – Autoriza passe livre para cegos e excepcionais</p> <p>* 04/87, 99/87, 106/88 – Aprovam regulamento de serviço de táxi</p> <p>* 109/88 – Aprova regulamento de serviço de transporte coletivo por ônibus</p> <p>* Resolução 07/88 – Estabelece novas características geométricas para o sistema viário da RMBH</p> <p>* As demais deliberações e resoluções tratam de tarifas de transporte por ônibus e táxi</p>
PROGRAMAS HABITACIONAIS E OUTROS		<p>* 06/77 – Aprova a celebração do convênio entre o C.D. e o BNH</p>	<p>* 10/79 – Estabelece Diretrizes para Programas Habitacionais para população de baixa renda na RMBH</p> <p>* 15/80 – Aprova Programa Integrado Vale do Arrudas</p>	<p>* 56/85 – Estabelece critérios para regularização de Conjuntos Habitacionais executados pelo COHAB-MG</p>

Fonte: FJP, 1988.