



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

Planejamento Metropolitano e Grandes Projetos Urbanos: Concepção e descaminhos da política de novas centralidades metropolitanas na RMBH

Autores:

João Bosco Moura Tonucci Filho - Cedeplar/FACE/UFMG - jontonucci@gmail.com

Daniel Medeiros de Freitas - EA/UFMG - danielmedeirosdefreitas@gmail.com

Resumo:

Nas duas últimas décadas, dois processos caracterizaram a política e a dinâmica urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): o planejamento metropolitano, pioneiro no país, por meio da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH) e do Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH); e a maior intensidade de grandes projetos urbanos (GPUs). O objetivo deste trabalho é discutir criticamente as relações entre o planejamento metropolitano, os grandes projetos urbanos e os projetos para novas centralidades na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Mais especificamente, busca-se investigar o modo como um conjunto de Grande Projetos Urbanos executados e/ou idealizados entre 2000 e 2018, especificamente no vetor norte e vetor sul da RMBH, atravessa, altera ou se apropria nesta última década do processo de planejamento em construção. Por fim, levantam-se algumas conclusões preliminares acerca da aproximação e/ou contradição entre o planejamento metropolitano, o Governo do Estado e o capital (principalmente fundiário e imobiliário) quanto à política de criação de novas centralidades metropolitanas, assim como acerca dos desdobramentos sócio-espaciais das decisões públicas e privadas quanto à reestruturação territorial metropolitana. De modo mais geral, trata-se de contribuir para, passados mais de dez anos do novo arranjo de gestão e planejamento metropolitanos, avaliar criticamente seus avanços e limites.

PLANEJAMENTO METROPOLITANO E GRANDES PROJETOS URBANOS:

Concepção e descaminhos da política de novas centralidades metropolitanas na RMBH

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, dois processos caracterizaram a política e a dinâmica urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): o planejamento metropolitano, pioneiro no país, por meio da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH) e do Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH); e a maior intensidade de grandes projetos urbanos (GPUs), incluindo a retomada dos investimentos em estrutura viária, grandes projetos imobiliários, operações urbanas e um conjunto de empreendimentos relacionados ao planejamento estratégico no vetor norte e no vetor sul. Existe, no entanto, um deslocamento entre as propostas do planejamento metropolitano - dentre as quais se destaca a política metropolitana de criação e fortalecimento de novas centralidades, principal elemento da proposta de reestruturação territorial do PDDI - e a lista de GPUs realizados e previstos, resultando em conflitos entre interesses regionais e locais e entre os planos de longo prazo e projetos mais pontuais.

O objetivo deste trabalho é discutir criticamente as relações entre o planejamento metropolitano e os GPUs, com ênfase nos projetos para novas centralidades na RMBH. Mais especificamente, busca-se investigar o modo como um conjunto de projetos executados e/ou idealizados entre 2000 e 2018, especificamente no vetor norte e vetor sul da RMBH, atravessa, altera ou se apropria desse processo de planejamento em construção. Algumas questões orientam a investigação, ainda preliminar, aqui apresentada: como os GPUs foram considerados pelo PDDI, pelo Macrozoneamento e pelos demais produtos do planejamento territorial da RMBH, incluindo o Plano de Mobilidade e os processos em curso de revisão dos planos diretores municipais? Quem define a agenda de GPUs e como ocorre a permeabilidade da política urbana a ela? Como essa lista de GPUs dada a priori dialoga com os mecanismos de participação previstos no planejamento? E com a especificidade dos locais? Qual a distribuição metropolitana do ônus e bônus desses projetos? Até que ponto promovem articulações que se sobrepõe ou confrontam a agenda urbana? Qual o real papel do planejamento na viabilização e articulação desses projetos?

Para avançar nessas questões, os GPUs, assim como os projetos públicos e/ou privados para as novas centralidades, foram analisados de modo relacional e com ênfase no

histórico de articulações e inflexões na estrutura do campo de poder que os estrutura, utilizando dados de pesquisa iniciada em 2014 sobre o tema (FREITAS, 2017). Já os produtos e processos do planejamento metropolitano foram estudados a partir de seus principais documentos, do registro do processo participativo e do acompanhamento, pelos autores, dos debates e conflitos surgidos no âmbito das instâncias executivas (Agência RMBH) e deliberativas de planejamento metropolitano (Conselho Metropolitano). A leitura desse material foi focada na problemática da permeabilidade entre interesses privados e o processo institucional de planejamento, que podem colocar em xeque os avanços conceituais e políticos já alcançados na esfera metropolitana. De modo mais geral, busca-se contribuir para, passados mais de dez anos do novo arranjo de gestão e planejamento metropolitanos, avaliar criticamente seus avanços, limites e desafios.

O artigo está estruturado em três partes. Na primeira, apresentamos brevemente a trajetória recente de planejamento metropolitano na RMBH, destacando e detalhando como a proposta de reestruturação territorial metropolitana – principalmente a política de novas centralidades metropolitanas – comparece no PDDI e no Macrozoneamento. Em seguida, os principais GPUs concebidos e/ou realizados entre 2000 e 2018 são apresentados, e o trabalho analisa mais detalhadamente as relações (políticas, econômicas e territoriais) entre alguns grandes projetos, o planejamento metropolitano e a política das novas centralidades Norte e Sul. Por fim, levantamos algumas conclusões preliminares acerca da aproximação e/ou contradição entre o planejamento metropolitano, o Governo do Estado e o capital (principalmente fundiário e imobiliário) quanto à política de criação de novas centralidades metropolitanas, assim como acerca dos desdobramentos sócio-espaciais das decisões públicas e privadas quanto à reestruturação territorial metropolitana.

PLANEJAMENTO METROPOLITANO E A POLÍTICA DE NOVAS CENTRALIDADES NA RMBH

A retomada do planejamento metropolitano na RMBH ocorre em 2007 por meio da realização da I Conferência Metropolitana, da instalação do Conselho Deliberativo e da Assembleia Metropolitana, da regulamentação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e da criação da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Em 2009, ocorre a criação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Agência RMBH) e tem início a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH), concluído em 2011¹. Orientou a elaboração do PDDI-RMBH a construção dos sentidos de cidadania e

¹ O PDDI-RMBH foi contratado em agosto de 2009 pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru/MG) ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/FACE/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, e em julho de 2011, após sessão no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, o PDDI foi aprovado por aclamação. O Plano foi elaborado por uma equipe que contou com a participação direta de professores e alunos de pós-graduação e graduação de várias unidades da UFMG, além da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PucMinas) e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG). O documento final consolidado do Plano Metropolitano, em seis volumes, compõe-se da Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana, da Proposta Institucional para implementação do Plano,

solidariedade metropolitanas, a ampliação da inclusão social e econômica, o fortalecimento da justiça social e ambiental, a redução das desigualdades e da pobreza, a valorização das diversidades socioambientais, o novo papel nacional e regional da RMBH, o “Novo Pacto” metropolitano e a inversão de prioridades metropolitanas.

Por se tratar de um Plano elaborado no contexto da Universidade, enfatizou-se uma orientação crítica, voltada para a rearticulação entre as dimensões analíticas, parciais e operativas com o sentido da totalidade. Por fim, a equipe do Plano assumiu como seu objetivo central dar início à construção de um Sistema de Planejamento Metropolitano permanente, incluindo 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 instituído (TONUCCI FILHO, MONTE-MÓR, 2013).

Neste trabalho, enfatizamos o conteúdo de uma das propostas-chave do plano, a Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana, seus pressupostos e objetivos, assim como algumas limitações e condicionantes de implementação. A proposta baseou-se nas Macro-Diretrizes para o Planejamento Metropolitano da RMBH, elaboradas pela Assembleia Metropolitana e transcritas no Termo de Referência para contratação do Plano:

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, p. 04, **negritos no original**).

Ademais, a proposta adotou 2023 como horizonte referencial de médio prazo e 2050 como de longo prazo, não se excluindo, todavia, a possibilidade da mesma sofrer revisões ao longo do processo de implementação do PDDI. Este olhar estrutural de longo prazo ultrapassaria a busca de soluções operacionais para os problemas imediatos da RMBH, procurando antes ser um norte intencional para guiar a ação dos entes públicos e privados, antecipando-se aos desafios e demandas futuros da RMBH no sentido da construção de uma região metropolitana mais dinâmica, igualitária e sustentável.

A proposta territorial está alicerçada sobre duas políticas estruturantes – a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede e a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo (UFMG, 2011). A primeira, constituída por diretrizes concretas e especializadas, é norteadora de uma localização seletiva e qualificada dos investimentos públicos e privados no território metropolitano, enquanto a segunda busca a construção de marcos regulatórios viabilizadores da proposta de reestruturação

territorial e das demais propostas contidas no Plano, atuando principalmente sobre os instrumentos normativos e mecanismos de gestão (MAGALHÃES ET AL., 2012).

A leitura dos processos de produção e apropriação do espaço que orientou a formulação dessas políticas apontou um conjunto de tendências para a dinâmica territorial metropolitana na década anterior: o recrudescimento das desigualdades socioespaciais e do modelo centro-periferia de estruturação territorial; a crescente perda de mobilidade urbana; a grande vacância domiciliar e fundiária disseminada por toda RMBH; a crescente dispersão e fragmentação do tecido urbano; o agravamento dos conflitos entre as diversas modalidades de uso do solo; o crescente comprometimento dos recursos ambientais de alcance metropolitano; a manutenção da excessiva concentração da oferta de serviços e de empregos no núcleo central de Belo Horizonte; e a tendência de manutenção dos investimentos privados nos municípios já economicamente dinâmicos (UFMG, 2011).

Para reverter e se contrapor a estes processos, a proposta territorial visou uma 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 (UFMG, 2011). Segundo Tonucci Filho (2012), esta estratégia visou à reversão das extremas desigualdades socioespaciais da RMBH decorrentes do modelo centro-periferia e do padrão rádio-concêntrico de estruturação territorial, através da proposição de uma rede de centralidades multiescalar e de uma rede de mobilidade multimodal, assim como da extensão da infraestrutura e dos serviços urbanos básicos a toda RMBH. A diretriz de combate à dispersão urbana exprime a incorporação da questão ambiental na proposta territorial, a partir das estratégias de constituição de um tecido metropolitano mais compacto e coeso, do aumento das densidades junto às centralidades e aos pontos de maior acessibilidade, e do combate às vacâncias, protegendo as áreas rurais e ambientalmente relevantes.

Duas categorias distintas de uso e ocupação do solo e de organização espacial das atividades econômicas foram definidas na proposta de reestruturação territorial: os eixos de estruturação metropolitana e as centralidades em rede. Os eixos configurariam áreas em torno das vias estruturantes de ligação da RMBH com outras regiões do estado e do país, onde se localizariam grandes equipamentos de infraestrutura e serviços, áreas industriais, usos de maior porte ligados ao setor terciário, e formas de ocupação mais espalhada. Os eixos teriam a função de direcionar o crescimento metropolitano, devendo incluir centralidades que teriam a função de organizar espacialmente cada eixo (MAGALHÃES ET AL., 2012). As centralidades seriam áreas urbanas com alta densidade econômica, forte heterogeneidade de usos (concentração diversificada de empregos, comércio e serviços públicos e privados), grande complexidade funcional e adensamento residencial, e que deteriam acessibilidade privilegiada às redes de transporte público coletivo (UFMG, 2011). Além dessas dimensões econômicas e funcionais, as centralidades foram entendidas enquanto espaços que possibilitariam a intensificação da “vida urbana”, através da presença de equipamentos culturais e espaços públicos qualificados para a fruição do pedestre, possibilitando assim grande diversidade de manifestações socioculturais e políticas centrais para o fortalecimento das múltiplas identidades metropolitanas. A rede de centralidades proposta busca configurar uma nova hierarquia urbana na RMBH. A Figura 1, abaixo,

apresenta a proposta da hierarquia de centralidades (detalhada em seguida) e a distribuição territorial dos eixos de estruturação metropolitana para a RMBH.

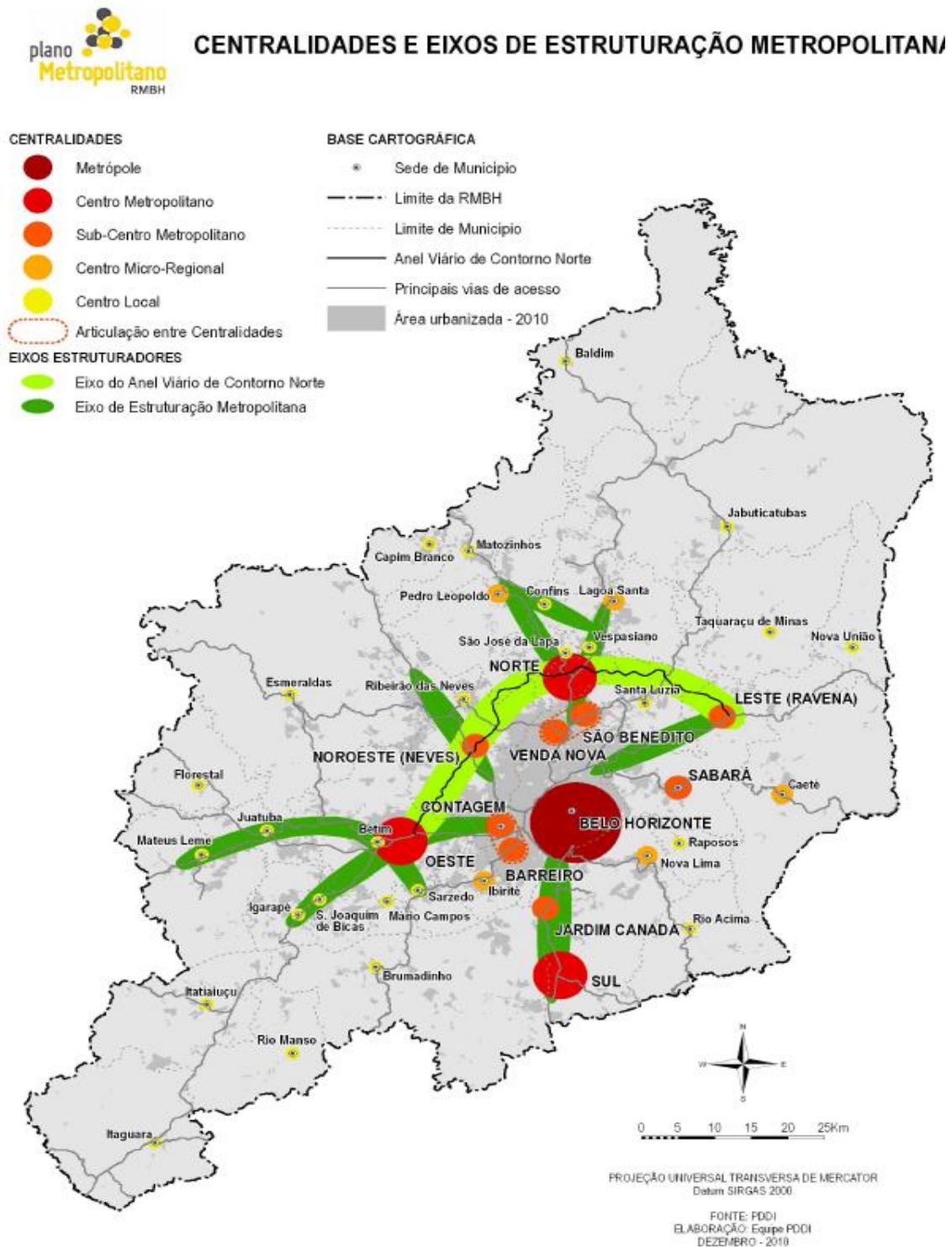


Figura 1. Mapa Centralidade e Eixos de Estruturação Metropolitana. Fonte: UFMG, 2011

A rede de centralidades proposta abrange as seguintes escalas: a Metrópole (centro metropolitano principal, consolidado no núcleo central de Belo Horizonte, e expandindo-se na região centro-sul e ao longo dos eixos viários na dire o do município de Nova Lima); Centros metropolitanos (propostas das novas centralidades Oeste em Betim, Norte em Vespasiano e Sul em Nova Lima); Subcentros metropolitanos (sub-centralidades já existentes e tipicamente populares, como Venda Nova em Belo Horizonte, São Benedito em Santa Luzia, Barreiro em Belo Horizonte, Eldorado em Contagem, centro de Sabará, Jardim Canadá em Nova Lima, e um novo centro Leste, na localidade de Ravena, município de Sabará); Centros microrregionais ( reas intermediárias voltadas   polariza o de um conjunto de bairros e/ou de municípios vizinhos menores); e Centros locais (centralidades de menor nível, correspondentes a muitas das sedes dos municípios menos populosos da RMBH que servem como centros de apoio ao meio rural) (UFMG, 2011).

Neste trabalho, nos interessam as propostas dos novos centros metropolitanos, que teriam a fun o de organizar territórios extensos da RMBH. Segundo o Plano (UFMG, 2011), os centros metropolitanos deveriam se estruturar em torno de quatro pilares: uso residencial em grande quantidade e densidade, incluindo a habita o de interesse social; liga o com as economias industriais em seu entorno; forte aspecto cultural, com equipamentos diversos e atividades voltadas para a cultura, diretamente relacionados aos Complexos Ambientais e Culturais (CACs) presentes em suas áreas de influência; e interliga o em rede com outras centralidades através de esta es da rede de mobilidade.

Para o Centro Metropolitano Norte, o PDDI, considerando os inúmeros empreendimentos e interven es públicas previstas para o vetor norte da RMBH, recomendou a cria o de um centro de nível metropolitano capaz de polarizar este território, que hoje abriga grande contingente de popula o de baixa renda. A localiza o exata da nova centralidade a ser criada seria definida em estudos complementares específicos, mas o Plano indicou a região ao norte do futuro Anel Viário de Contorno Norte, entre as vias MG-424 e MG-10, no município de Vespasiano. O plano recomendou ainda promover a integra o deste centro com as demais centralidades através de sua integra o   rede de transporte de massa proposta, e com os demais centros urbanos da sua proximidade (Vespasiano, São José da Lapa, Pedro Leopoldo, Lagoa Santa e Confins). Este novo centro deveria também ser dotado de intensa vida urbana e identidade cultural associada ao rico patrim nio arqueológico, histórico e ambiental do Complexo Ambiental e Cultural Carste presente em grande parte do vetor norte.

O Centro Metropolitano Oeste assentar-se-ia sobre o município de Betim, buscando aumentar a polariza o deste município sobre outras cidades do eixo oeste. 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; assim como pelo crescimento do setor de serviços, principalmente em Contagem. Uma centralidade desse nível 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   popula o da região. A localiza o exata dessa nova centralidade deve ser objeto de estudos específicos, mas   importante que a mesma deva estar articulada ao futuro Anel Viário de Contorno Norte,   BR-381 e BR-262,   proposta de

expansão do metrô até Betim e da construção de um novo ramal ferroviário oeste entre Betim e Vespasiano. Estas novas propostas de mobilidade confeririam uma acessibilidade privilegiada à Betim dentro do contexto de toda a RMBH, o que é condição essencial para o desenvolvimento de uma nova centralidade deste porte.

Outro ponto de destaque em relação às centralidades norte e oeste é que a construção do Anel Viário de Contorno Norte (AVCN), ou Rodoanel - projeto previsto há anos para a RMBH - promoveria uma ligação direta entre estes dois vetores de expansão metropolitana, o que é um fato muito significativo para a estrutura metropolitana e sua relação com a esfera produtiva, pois promoveria a integração entre duas grandes regiões da RMBH de forma mais independente do núcleo metropolitano. Segundo Magalhães et al. (2012), as deseconomias de aglomeração hoje observadas no eixo oeste poderiam ser suavizadas a partir de sua integração com esta área do vetor norte, onde estes fatores ainda não se encontram tão presentes, promovendo ainda uma ligação da região mais industrializada com o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN). O PDDI reconheceu o potencial transformador do futuro AVCN sobre o uso do solo no seu entorno, e o seu poder de atração sobre a expansão urbana, conforme será reforçado pelo Macrozoneamento discutido em seguida. Diante da inevitabilidade dessa incorporação futura do Rodoanel à aglomeração urbana, e da necessidade de se pensar um projeto urbanístico de adensamento controlado no seu entorno, resguardadas as áreas de proteção ambiental, a proposta o identificou no mapa como um eixo de estruturação metropolitana diferenciado.

Por fim, e ao contrário das centralidades Norte e Oeste, e em função da natureza mais espraiada do processo de urbanização que vem ocorrendo no vetor sul, o PDDI propôs duas centralidades como parte do Centro Metropolitano Sul, em áreas nas quais já vêm ocorrendo um adensamento incipiente do setor terciário e de equipamentos. O Plano (UFMG, 2011) indicou 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 associados ao Complexo Ambiental e Cultural do Quadrilátero Ferrífero, detentor de vasto patrimônio histórico ligado ao ciclo do ouro e a um rico patrimônio geoambiental e paisagístico. Como a proliferação dispersa de novas atividades ao longo do vetor sul já tem trazido impactos ambientais significativos, e haja em visto que estas 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, o Plano adverte que a proposta de novos centros deverá dar um tratamento diferenciado ao adensamento da região, devido à questão ambiental.

Ao longo de 2011, após aprovação do Plano pelo Conselho Metropolitano, a Agência RMBH elaborou uma agenda de trabalho voltada à sua absorção pelo estado, selecionando algumas propostas para integrarem as revisões do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Àquela época, o Governo do Estado considerou prioritários os temas: mobilidade metropolitana, sistema ferroviário, novas centralidades, e saneamento e resíduos sólidos. Elencado como um tema prioritário, as novas centralidades passaram a ser discutidas com potenciais parceiros privados (proprietários e/ou investidores), do que resultaram algumas propostas concretas e

mesmo estudos urbanísticos, como se verá mais adiante. Posteriormente, a rede de centralidades foi incorporada no Macrozoneamento Metropolitano, que se tornou um dos projetos prioritários da Agência de Desenvolvimento da RMBH².

O Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH) constitui um dos programas previstos na Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo do PDDI. A elaboração do Macrozoneamento, contratado pela Agência RMBH à UFMG, transcorreu durante os anos de 2013 e 2014, com o produto final tendo sido consolidado em 2015. Sua elaboração contou com a participação significativa de representantes dos municípios e da sociedade civil organizada em movimentos sociais, associações empresariais e populares. Respeitando o compartilhamento de responsabilidades com os Municípios, ele foi então submetido à avaliação dos Prefeitos e técnicos municipais, passando por uma nova rodada de ajustes. Posteriormente, foi incorporado junto ao PDDI ao Projeto de Lei Complementar 74, enviado à Assembleia Legislativa em 2017. O PLC 74/2017, que “institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH”, foi elaborado em cumprimento às diretrizes da Lei Federal nº 13.089/2015, ou Estatuto da MetrÓpole. Desde então, a votação tem sido adiada por falta de condições políticas para sua aprovação.

Deve-se ter sempre em vista que, enquanto não for aprovado segundo os requisitos do Estatuto da Cidade, o PDDI-RMBH tem natureza apenas indicativa e não compulsória, ainda que aprovado nas instâncias representativas do sistema de gestão metropolitano – Conselho e Assembleia Metropolitanos. Assim, ele tem sido entendido mais como um marco referencial e orientador para ações estaduais e municipais na RMBH, cuja legitimidade sociopolítica repousa em tÊnue acordo firmado entre membros da gestão colegiada da RMBH – estado, municípios e sociedade civil (Tonucci Filho, 2012).

O Macrozoneamento Metropolitano contém os limites, diretrizes e parâmetros urbanísticos para cada uma das dezenove Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) identificadas no trabalho. Cada ZIM constitui um território delimitado no qual o interesse metropolitano é preponderante ao interesse local, especialmente no que se refere às chamadas funções públicas de interesse comum. Para tal, define Diretrizes e Parâmetros Gerais que orientam a reestruturação territorial, o desenvolvimento produtivo sustentável, a proteção e desenvolvimento ambiental, a regulação urbanística e os parâmetros gerais das ZIMs. O zoneamento interno a cada ZIM envolve cinco grandes categorias: Zonas de Proteção, Zonas de Atividades Complementares; Zonas de Indústria e Logística; e Zonas de Diversificação e Adensamento, estas últimas correspondendo às centralidades e corredores nos eixos de desenvolvimento metropolitano. Além do zoneamento, o MZ-RMBH define seis tipos de Zonas de Diretrizes Especiais Metropolitanas (ZDEM): Interesse Ambiental (Trama Verde e Azul), Territórios Minerários, Requalificação, Interesse Social, Grandes Equipamentos, e Áreas Urbanas Consolidadas (UFMG, 2015).

Tal como explicado em sua metodologia, o MZ-RMBH considera como parte da estrutura urbana atual “as áreas urbanas consolidadas ou parceladas, as centralidades existentes, os grandes usos e equipamentos de grande porte, os grandes projetos, as unidades de conservação e os grandes vazios urbanos (...) as zonas de proteção ambiental e

² Mais informações em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/macrozoneamento/>

zonas de interesse social existentes a partir dos zoneamentos em vigor nos respectivos municípios” (UFMG, 2015, p.13). Essa opção é determinante no modo como um conjunto de grandes obras, equipamentos públicos e empreendimentos privados em diferentes estágios de viabilidade são incorporados ao planejamento metropolitano. Nesse sentido, projetos de maior capital político, sobretudo aqueles alinhados ao plano estratégico do vetor norte ou a interesses de grandes agentes econômicos, conforme será retomado, são incluídos com maior visibilidade nos cenários considerados pelo planejamento de longo prazo.

Buscando articular esses projetos ao horizonte temporal do planejamento, os grandes projetos de interesse metropolitano, localizados dentro das ZIMs, foram demarcados de dois modos: como Zona de Diversificação e Adensamento (ZDA) nos casos de potencial conformação de nova centralidade; ou como ZDEM de Grandes Equipamentos, quando considerados “objeto de regulamentação específica em função da magnitude dos impactos que potencialmente podem causar na estrutura urbana e meio ambiente” (UFMG, 2015, pg.30). O principal objetivo é “condicionar o licenciamento ambiental e urbanístico de grandes projetos à previsão de espaços livres de uso público, habitação de interesse social (20%) e incorporação da Trama Verde e Azul” (UFMG, 2015, p.27).

O zoneamento proposto para as ZIMs Vetor Sul e Vetor Norte, apresentado na Figura 2, possui maior relação com a argumentação desenvolvida neste trabalho. No vetor sul, a delimitação do limite da ZIM levou em conta o limite da propriedade do empreendimento CSul, distrito de grande porte que contempla áreas destinadas à habitação e equipamentos de serviços, lazer, educação e trabalho, conforme será retomado adiante. A ZDA adotada busca “agregar áreas às margens da BR-040 com capacidade de adensamento futuro e com potencial de compor a centralidade sul da RMBH” incluindo “áreas de expansão industrial e de serviços ao longo da rodovia, o Condomínio Alphaville e demais condomínios do entorno, a área da CSul e sua possível área de influência” e recomendando que “os projetos de grande impacto deverão destinar uma porcentagem de sua área para uso público e para habitação de interesse social Faixa 1. (UFMG, 2015, pg. 35)”.

Na ZIM Vetor Norte, a extensa ZDA considerou “os impactos do projeto do Rodoanel e os novos projetos de larga escala, como o condomínio Terras do Fidalgo (antigo Precon Park, incluindo o Fashion City e o condomínio Alphaville em Vespasiano), o projeto do condomínio elaborado pela empresa de consultoria Aecon (incluído como uma das áreas alvo no plano econômico elaborado pela CH2MHILL)” (UFMG, 2015. p. 36). A ZDA incorpora ainda os zoneamentos municipais de Vespasiano e Santa Luzia que destacam esta região para a implantação de grandes empreendimentos e equipamentos. Além da ZDA, a ZIM Vetor Norte inclui como ZDEM de Grandes Equipamentos as áreas do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, a área do Centro de Tecnologia e Capacitação Aeroespacial (CTCA) e o novo Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica (CIAAR).

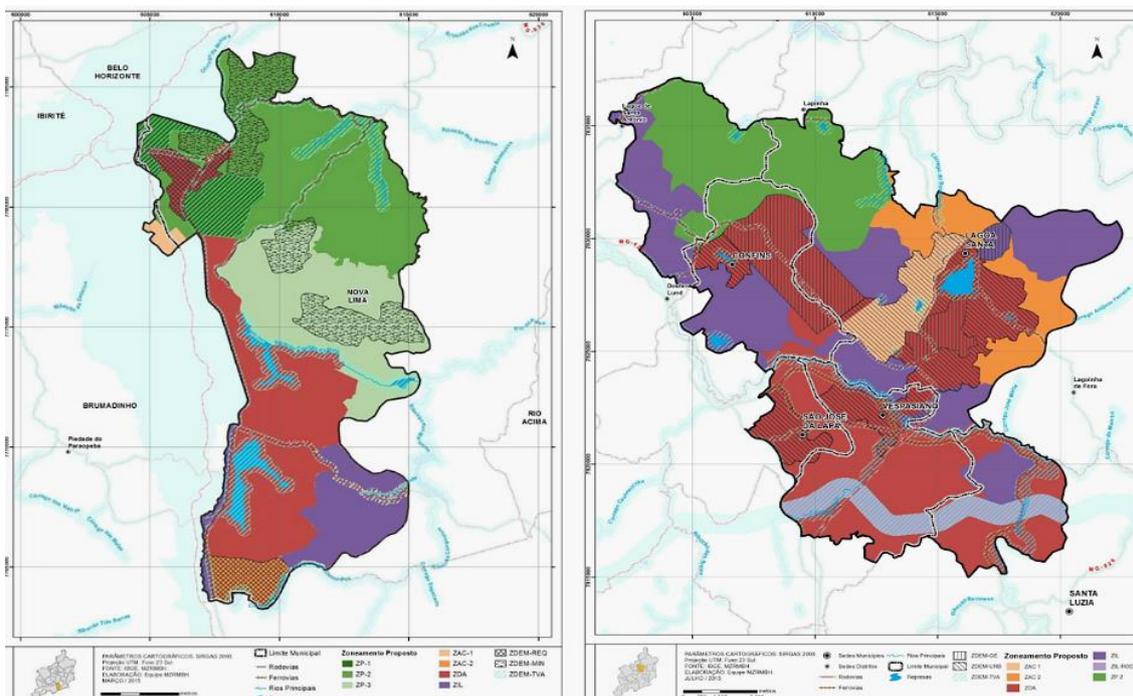


Figura 2. Zoneamento internos das ZIMs Sul, à esquerda, e Norte, à direita. A área em vermelho corresponde à Zona de Diversificação e Adensamento (ZDA). Fonte: UFMG, 2015

GRANDES PROJETOS URBANOS NOS VETORES NORTE E SUL

A distribuição territorial dos grandes projetos urbanos previstos ou realizados entre 2000 e 2018 na RMBH está concentrada em dois vetores de expansão. No vetor norte, onde ocorrem transformações intensas por meio da instalação de novos equipamentos públicos e empreendimentos privados e a requalificação da infraestrutura existente, e no vetor sul, onde o projeto CSul propõe um novo distrito nos moldes da escola de novo urbanismo articulando uma série de empreendimentos privados em torno de um masterplan de longo prazo. O modo como estes projetos se articulam ao PDDI-RMBH, e o modo como foram incorporados ao Macrozoneamento Metropolitano como parte integrante de uma estrutura urbana existente, dado sua potencial viabilidade em curto prazo, levanta questões sobre o campo do planejamento, incluindo a vulnerabilidade das instâncias de participação frente à imposição de uma lista de intervenções definida por interesses e articulações privados; e o risco de captura do planejamento como estratégia de legitimação desses interesses, seja por meio de ampliação do capital cultural e político de seus empreendedores, seja pelas possibilidades de ganho fundiário e especulativo relacionado ao zoneamento e à desigual distribuição dos investimentos públicos (FREITAS, 2017).

Segundo Tonucci Filho (2010), o intenso processo de reestruturação econômica e socioespacial do vetor norte tem início com a reativação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves ainda em 2004, seguida pela implantação da Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG) no bairro Serra Verde (inaugurada em 2010 para concentrar os

principais órgãos e secretarias do Governo do Estado, antes dispersos na área central); e pelos incentivos para criação de um polo de semicondutores e de microeletrônica (com poucos resultados concretos até o momento); além dos investimentos viários, como a Linha Verde (ligando Belo Horizonte ao Aeroporto), a duplicação da MG-020 e da Avenida Antônio Carlos/Pedro I, e os investimentos no sistema de BRT ao longo dos corredores da Antônio Carlos e Cristiano Machado. Todas essas intervenções tiveram como fundamento a ideologia “modernizante” do governo estadual peessedebista que, entre 2003 e 2015, buscou inserir Belo Horizonte nos circuitos internacionais do capital através de incentivos às atividades culturais, à atração de grandes eventos e exposições, e à implantação de indústrias densas em tecnologia e processos produtivos modernos. Os empreendimentos e planos voltados para o vetor norte buscaram assim incrementar as exportações da RMBH, atrair capitais externos, centralizar as estruturas da administração pública estadual e fornecer uma alternativa residencial para as classes médias e altas que ali passariam ali a trabalhar.

Alinhado a esse projeto, em dezembro de 2008, o Governo do Estado contratou a consultoria Jurong Internacional, de Cingapura, para preparar um plano estratégico para a RMBH, orientado pelo conceito da Aerotrópole, tal como idealizado pelo consultor norte-americano John Kasarda, que resultou no Plano Macroestrutural do Vetor Norte de 2010. Em dezembro de 2012, o governo contratou a empresa CH2M HILL do Brasil Engenharia LTDA, para preparar o novo masterplan econômico da RMBH. A lógica que pautou este último plano pouco difere do anterior, evoluindo no detalhamento de áreas-alvo e no macrozoneamento do território do vetor norte e das alças Oeste e Sul do projeto do Rodoanel. É importante notar que, durante este período era também elaborado o PDDI-RMBH pela UFMG, contratada pela SEDRU, enquanto estes outros planos eram contratados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE), o que revela de partida uma clivagem dentro do próprio governo do estadual que expressa um potencial conflito entre o planejamento territorial compreensivo e participativo em oposição ao planejamento territorial estritamente econômico, tomado como estratégico pelo estado.

Um dos produtos desse conjunto de planos com ênfase no planejamento econômico foi o esforço de identificação de projetos pontuais públicos e privados em curso que passam a ser articulados ao AITN para, em seguida, ampliar o potencial econômico do conjunto e sua atratividade a investidores privados. Um exemplo desse tipo de produto é o mapa “Uso do Solo - Projetos Planejados por Outros” apresentado no estudo elaborado pela consultoria CH2M HILL em abril de 2013 (FIGURA 3). O mapeamento apresenta uma ampla lista de 72 projetos localizados no vetor norte e 7 projetos privados localizados nas demais regiões da RMBH. O conjunto de agentes envolvidos nesses projetos inclui proprietários de terrenos de grande porte, indústrias de diferentes segmentos, condomínios residenciais e empresas interessadas em se instalar na região. No contexto em que é apresentado – de legitimação de um plano de macrozoneamento estratégico que depende de adesão de investidores privados – o mapa cumpre a função de demonstrar que os investimentos em infraestrutura despertaram o interesse do setor privado na região e inauguraram novas frentes de interesse do mercado imobiliário. No entanto, o que a lista de projetos apresenta de fato são potenciais parceiros, a maior parte sem estudo de viabilidade ou mesmo sem intenção de investimento em curto prazo, com alto potencial de se beneficiar dos investimentos públicos, mas sem interesse ou condições de promover o desenvolvimento esperado.

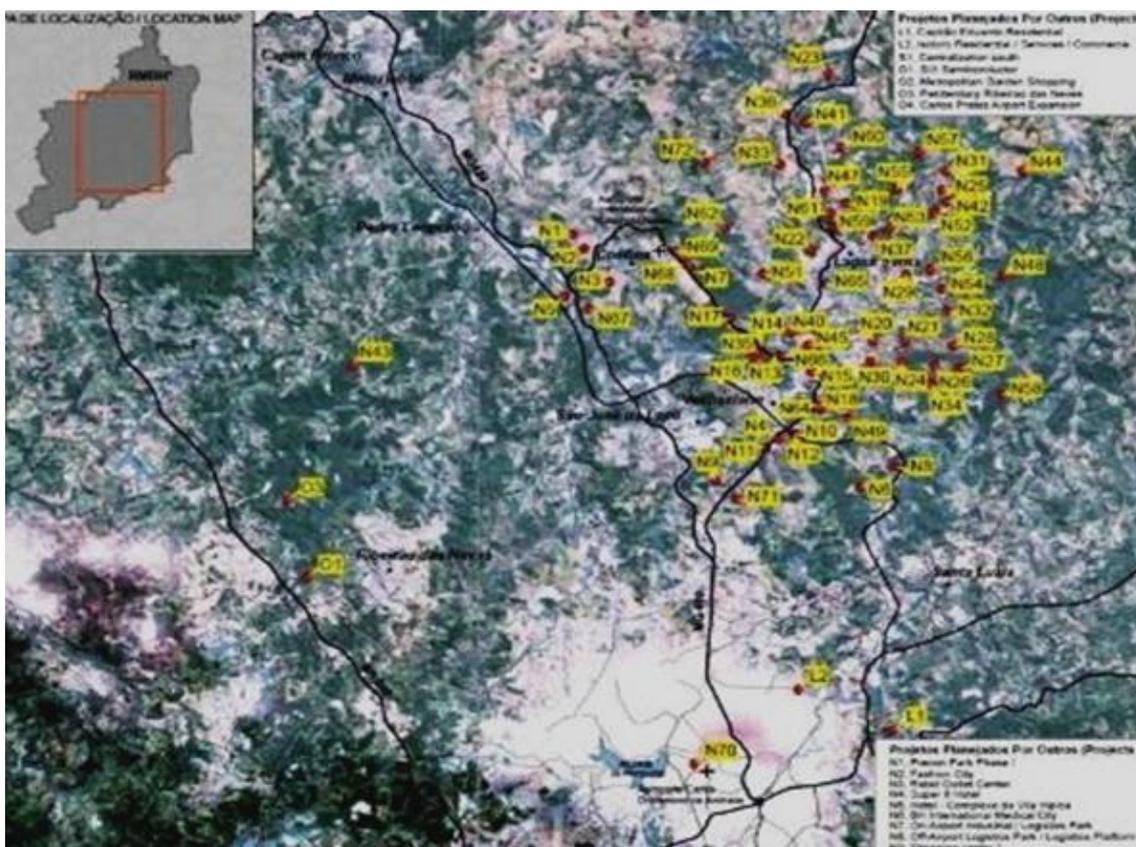


FIGURA 3 – Detalhe do mapa apresentado no Masterplan Econômico da RMBH [“Uso do Solo - Projetos Planejados por Outros”]. Fonte: CH2MHILL, 2012

Concomitante à elaboração dos estudos acima, o Governo do Estado e a Prefeitura de Belo Horizonte promoveram uma série de investimentos em infraestrutura no vetor norte. Ainda que o Rodoanel Metropolitano, principal obra estruturante de grande influência sobre o plano de centralidades e expansão metropolitana, não tenha se viabilizado, a conclusão da Linha Verde e a instalação da Cidade Administrativa, bem como o anúncio de uma série de novos investimentos públicos e privados na região, aponta para uma tendência de reestruturação territorial orientada pelo interesse imobiliário que corre o risco de gerar um tecido urbano fragmentado e espraiado de forma não-planejada ao longo dos novos eixos viários e no entorno dos grandes equipamentos públicos.

Entre os empreendimentos privados, os três principais projetos, o Precon Park/Terras do Fidalgo, o megaempreendimento residencial de alta renda Reserva Real e a nova centralidade localizada em propriedade da empresa Aterpa, não corresponderam às expectativas iniciais. O Precon Park, cujo plano mestre passou por inúmeras revisões e abrange um conjunto de três terrenos de grande porte da empresa (originalmente do setor cimenteiro e construção civil), tentou articular um conjunto de empreendimentos e investidores parceiros de diferentes segmentos localizados dentro ou no entorno imediato desses terrenos. Entre eles, o shopping Fashion City, que tinha previsão de conclusão em 2016, mas ainda não foi inaugurado; o já concluído condomínio Alphaville Vespasiano, o Residencial Gran Royale Aeroporto, do grupo Gran Viver, que já está sendo comercializado; a revitalização de parte da Faculdade de Pedro Leopoldo, parcialmente concluída e o campo

de futebol Arena da Bola, já operando. A construção do condomínio Reserva Real, iniciativa do grupo português Design Resorts articulado a investidores nacionais e internacionais, foi interrompida em 2015 após escândalo relacionado à venda de lotes sem infraestrutura, situação agravada pelo anúncio do Governo do Estado, em 2016, de que não realizaria a construção da nova rodovia que conecta o local ao AITN.

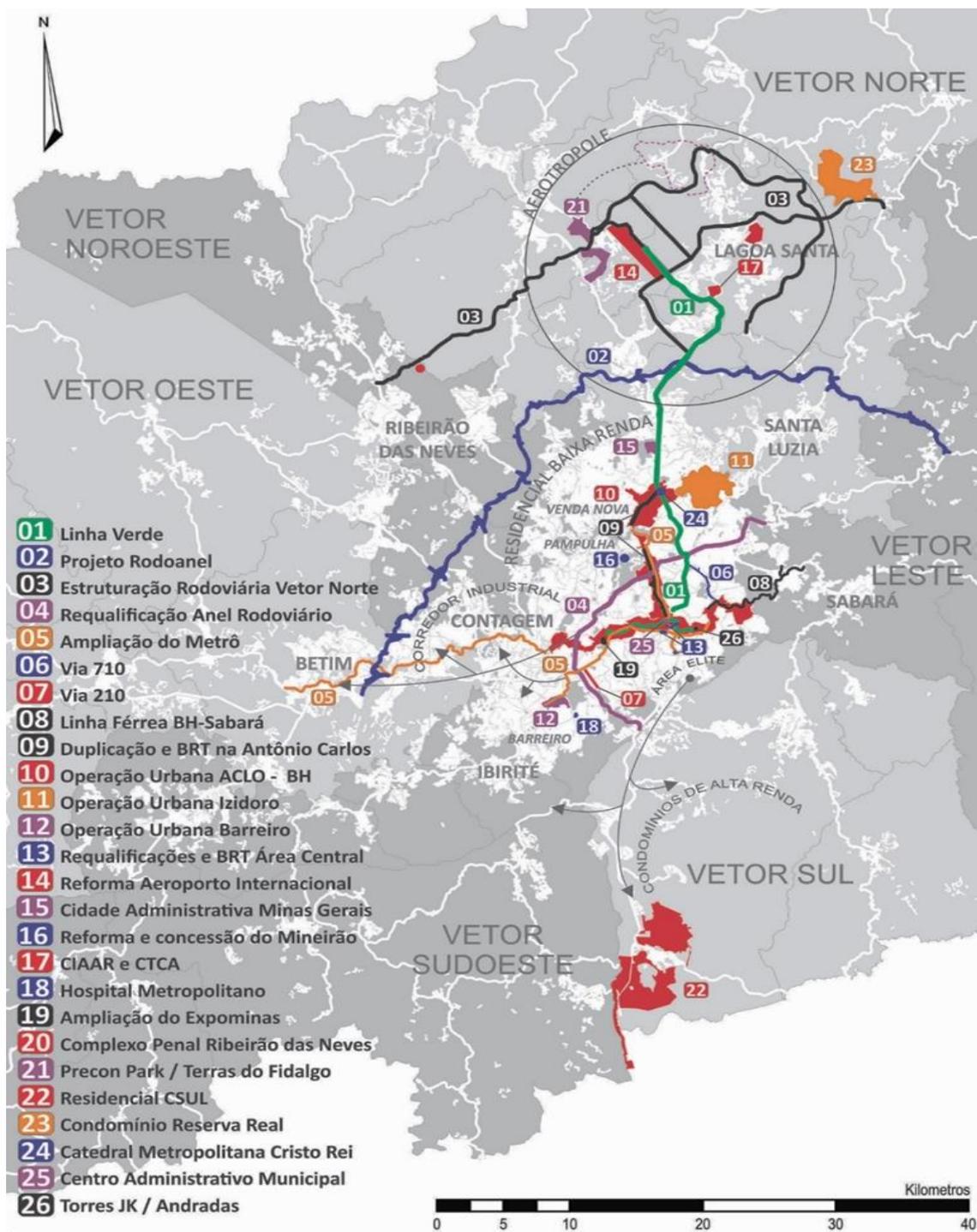


Figura 4. Mapa dos grandes projetos urbanos da RMBH. Fonte: FREITAS, 2017

Além dos projetos acima, o masterplan econômico da RMBH elaborado pela empresa CH2M HILL previa uma nova centralidade, localizada na propriedade da empresa Aterpa e projetada pela empresa de consultoria Aecom, conforme indicação original do PDDI. A nova centralidade, embora aparecesse com destaque no estudo Aerotrópole de Belo Horizonte de 2013, contratado pela SEDE (FIGURA 5), não se viabilizou, muito em função da paralização do projeto do Rodoanel. Mais próximo de Lagoa Santa, vinculado à tradição relacionada à atividade aeronáutica na cidade, está sendo prevista a construção do Centro de Treinamento e Controle da Aeronáutica (CTCA), aguardando manifestação de interesse do setor privado, e o já concluído Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica (CIAAR).

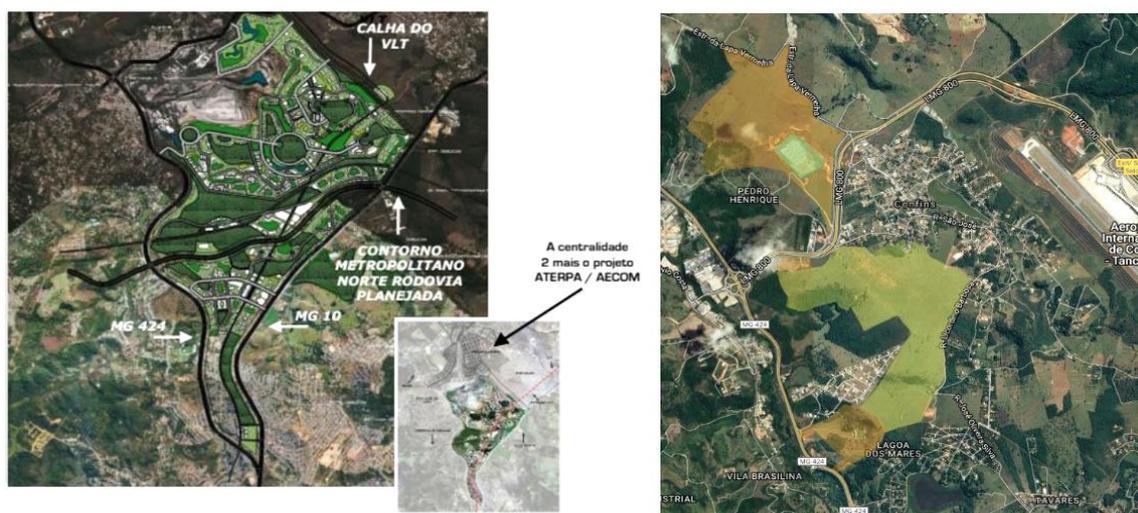


Figura 5. À esquerda, a centralidade projetada pela empresa Aecom; à direita, os dois terrenos que compõem o Precon Park. Fonte: CH2MHILL, 2012.

Três fatores foram determinantes na localização dos GPUs acima: o ganho locacional proporcionado pelo conjunto de investimentos públicos; o cenário político institucional favorável a novos investidores; e a estrutura fundiária caracterizada pelas grandes propriedades de terra ao redor do aeroporto. Cabe registrar ainda o aumento de lançamentos imobiliários de menor porte do tipo condomínio residencial observados na região (FIGURA 6). Um cenário no qual os empreendimentos acima fossem concluídos, e mantida a tendência de lançamento residencial observada, teríamos uma potencial desarticulação do território através de grandes enclaves privados, combinado à pressão por novos loteamentos, incluindo avanço sobre as áreas de proteção ambiental e pressão por legislações municipais mais permissivas, podendo levar a substituição de população, agravamento da exclusão socioespacial e novos ciclos de periferização (FREITAS, 2017).

O cenário contradiz a proposta de centralidade apresentada no PDDI-RMBH no que diz respeito à oferta moradia a segmentos de baixa renda, incluindo Habitação de Interesse Social; à promoção de um sistema viário em rede, uma vez que reforça o papel radial dos corredores Antônio Carlos e Cristiano Machado; e à promoção de uma vida urbana articulada à cultura e meio ambiente, uma vez que reforça a tipologia condomínio, shopping center e equipamentos monofuncionais, além de pressionar o crescimento urbano sobre áreas de interesse ambiental e de patrimônio arqueológico da região.

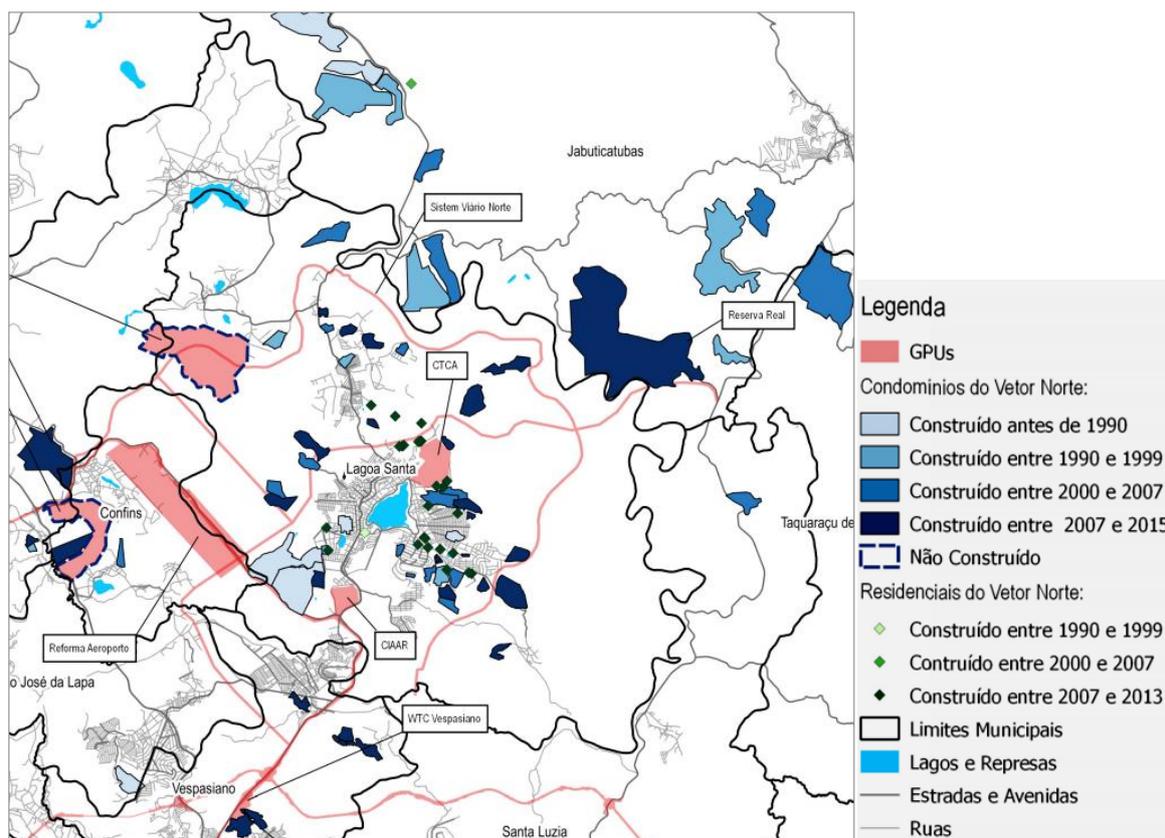


Figura 6. Mapeamento por imagem de satélite dos condomínios e residenciais lançados no vetor norte da RMBH. Fonte: PRAXIS, 2017

Já o vetor sul de expansão metropolitana (que segue a BR-040 no sentido Rio de Janeiro e a MG-030 no sentido de Nova Lima) constitui uma região de grande beleza cênica e paisagística, detentora de um importante patrimônio ambiental e de recursos naturais estratégicos (como o minério de ferro e os principais mananciais de água da RMBH). Durante a década de 1980, foi instituída a APA-Sul (Área de Proteção Ambiental da Região Sul da RMBH), sendo que a maior parte de suas terras são de propriedade de mineradoras, grandes latifundiárias da região. Desde a década de 1990, a expansão dos condomínios e loteamentos fechados da elite ao longo do eixo sul tem redefinido a dinâmica regional e urbana deste território, ampliando os conflitos pelo uso do espaço em torno do tripé recursos hídricos x mineração x ocupação de alta renda (COSTA, 2003).

Mais recentemente, a previsão 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, acompanhada do sobrecarregamento do corredor viário e escassez de espaços e equipamentos públicos (UFMG, 2011), vem se confirmando por meio do aumento no volume de lançamentos imobiliários, bem como a instalação de outros usos (sede de empresas, edifícios culturais, faculdades, hospitais, serviços avançados, entre outros). Caracterizam os novos projetos na região: (a) a manutenção do investimento em grandes parcelamentos fechados (os “condomínios”), historicamente marcados pela parceria entre os proprietários de terras, geralmente mineradoras, e grupos investidores de maior

porte; (b) investimentos na ampliação da mineração, sobretudo em atividades logísticas; e (c) novos usos ligados ao desenvolvimento da centralidade sul.

Diferentemente do vetor norte, onde o Estado precisou criar amenidades para potenciais investidores, no vetor sul existe um histórico de legislação que induziu o tipo de parcelamento voltado para classes altas e que, quando necessário, tal legislação é flexibilizada para permitir a ocupação de áreas de maior fragilidade ambiental (COSTA ET AL., 2006) Mais próximo de Belo Horizonte, a verticalização do bairro Vila da Serra e do Vale do Sereno foi intensificado nos últimos 5 anos, motivada pelo aquecimento do mercado imobiliário de luxo. A articulação entre proprietários de terra e investidores se confirma no Vale dos Cristais, lançado pela Odebrecht em propriedade de 6.500 hectares da mineradora Anglo Gold, também parceira do projeto; e o Condomínio Águas Claras da Empresa Vale, em terreno onde se pretende recuperar a extinta mina.

Em 2009, o estudo “Programa de Ações Estratégicas do Vetor Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, elaborado pelo Instituto Horizontes e patrocinado pela Associação dos Empreendedores da Vila da Serra e Vale do Sereno e pelas empresas AngloGold, Vale e BH Shopping, reconheceu as pressões sobre a região e propôs um planejamento de longo prazo capaz de equacionar o “confronto entre as vocações e potencialidades da área” (p. 2) caracterizada por novos empreendimentos e atividades estimulados pelo aumento da população de renda média e alta e dos empreendimentos cada vez mais complexos, associando verticalização com parcelamentos horizontais – com destaque para a ampliação do Alphaville –, e pelo crescimento econômico e demográfico esperado para a região do CODAP, mais ao sul na BR-040 (UFMG, 2011, p. 216). Incorporado parcialmente pelo PDDI, o programa, embora dê maior ênfase ao transbordamento de Belo Horizonte em direção a Nova Lima, discutiu também as potenciais centralidades no bairro Jardim Canadá e no entorno do condomínio Alphaville Lagoa dos Ingleses, inaugurado na década 1990 em área de “localização estratégica, no cruzamento da BR-040 com a BR-356, numa região de topografia favorável à ocupação urbana e a uma distância razoável do centro a metrópole” (INSTITUTO HORIZONTES, 2009, p.11).

A expansão urbana incentivada pela prefeitura de Nova Lima desde o Plano Diretor de 2007, assim mais especificamente a ocupação residencial, comercial e de serviços no entorno do Alphaville, ganham contornos mais nítidos quando é anunciado o empreendimento C-Sul, que representa um aumento na escala dos empreendimentos privados existentes no local e propõe sua compatibilização com grandes equipamentos, resultando em nova estratégia de atração de investidores. O Plano Mestre do empreendimento, elaborado pelo consultor Jaime Lerner, propõe a constituição de uma centralidade metropolitana em terreno de cerca de 2 mil hectares. O principal esforço do plano mestre consiste em articular um grupo de empreendimentos pontuais de diferentes segmentos, incluindo usos empresariais, tecnológicos, de logística e, sobretudo, residenciais, com previsão de assentar nos próximos 50 anos cerca de 109 mil moradores no local. Tal como no vetor norte, o planejamento estratégico do vetor sul foi elaborado em paralelo ao PDDI e, também, realizou esforço de integração ao plano metropolitano:

“Foi a partir do PDDI que o grupo de investidores responsáveis pela criação da CSul – Desenvolvimento Urbano identificou a possibilidade

de desenvolver projetos multisetoriais no eixo Sul da RMBH. Nessa região, o PDDI prevê a implantação de uma série de ações e projetos de fomento, com o objetivo de fortalecer uma nova centralidade – a Centralidade Sul, de forma a induzir o desenvolvimento planejado e sustentável do vetor sul da RMBH” (site da CSul³).

O grupo da C-Sul que adquiriu o terreno em outubro de 2013 é uma holding formada por empresas que têm como meta a atração de 20 bilhões de reais em investimento na região ao longo de 30 anos. O grupo é formado pelas empresas BVEP-Votorantim, AGHC, Barbosa Mello, Asamar e Alicerce Empreendimentos e inclui no escopo do projeto outros investimentos realizados ou programados: do grupo Iguatemi, que investiu 140 milhões em shopping Premium Outlet, atualmente em construção e previsto para ser inaugurado em 2019; da EPO Engenharia que investiu 60 milhões no empreendimento Navegantes, previsto para 2019; da Coca Cola Femsa, que investiu 900 milhões em fábrica própria concluída em 2017; da empresa Biomm que investiu 540 milhões em fábrica própria, concluída em 2018; da empresa Suplimed que investiu 15 milhões em fábrica de equipamentos oftalmológicos, em construção; do Grupo Costa Laguna que investiu 120 milhões em condomínio concluído em 2017; da RKM Engenharia que investiu 85 milhões no Lótus Condomínio Resort, em construção; do grupo paulista Rezek, que investiu R\$ 200 milhões no Condomínio Vila Parque Lagoa dos Ingleses, também em construção.

Também de modo semelhante ao que ocorre no vetor norte, o MZ-RMBH reconheceu e incorporou essa nova centralidade a ser implantada, dotando o empreendimento de maior capital político, na medida em que inaugurou uma potencial parceria entre o interesse do poder público e a proposta dos investidores. Essa articulação foi legitimada em 18 de agosto de 2015, no momento em que o governo de Minas, já sob o governo do PT, assinou um comunicado oficial de apoio ao projeto, cujo intuito, segundo Waldir Salvador, superintendente da CSUL, seria: “(...) viabilizar ações de infraestrutura e de fomento econômico e social, por meio de parcerias com o Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI), o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG) e a Companhia de Gás de Minas Gerais (GASMIG)”. Assim, e a despeito da crise econômica, a C-Sul vem sendo implementado com apoio do Estado, tendo conseguido recentemente a Licença Prévia pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), sob o forte protesto de movimentos ambientalistas da região que questionam principalmente a viabilidade do projeto quanto à disponibilidade hídrica futura⁴.

APONTAMENTOS FINAIS

Como se pode depreender desta breve trajetória do planejamento metropolitano e dos grandes projetos urbanos no vetor norte e vetor sul da RMBH, nesta última década principalmente, os interesses privados e os projetos estratégicos do Governo do Estado

³ <http://www.csullagoadosingleses.com.br/> [Acesso em novembro de 2018]

⁴ https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/09/25/interna_gerais,991702/conselho-aprova-licenca-previa-para-megaempreendimento-na-serra-da-moe.shtml [Acesso em novembro de 2018]

parecem se sobrepôr aos objetivos e políticas de longo prazo estabelecidas no âmbito do Plano Metropolitano e de seus desdobramentos posteriores. Não se pode, no entanto, afirmar que os grandes projetos urbanos, sejam públicos ou privados, se fazem exatamente à revelia do planejamento metropolitano, na medida em que seus projetos já haviam sido parcialmente incorporados na própria elaboração do PDDI e do MZ-RMBH, além do que muitos deles se apropriaram seletivamente de políticas e programas do Plano Metropolitano para embasar e justificar determinadas opções. O caso das centralidades metropolitanas Norte e Sul revela de modo mais claro as sobreposições e sobreposições entre o planejamento metropolitano e a agenda dos grandes projetos urbanos, ao mesmo tempo em que explicita um crescente descolamento entre o espírito e as diretrizes das propostas do PDDI e o formato assumido pelos projetos privados para novas centralidades.

Ainda em 2012, Magalhães et al. chamavam atenção para alguns riscos de uma eventual implementação incompleta da política de centralidades do PDDI: caso estas centralidades se tornassem de fato localização privilegiada para residência de camadas população de renda mais elevada e/ou para empresas de setores mais avançados, a valorização imobiliária resultante colocaria maiores barreiras à presença de grupos de renda mais baixa e/ou de atividades econômicas mais populares, podendo até gerar uma pressão pela expulsão destas camadas. Os autores defendiam que o provimento de habitação de interesse social inserido nas áreas internas às centralidades seria um elemento fundamental para que a política de centralidades não aumentasse as probabilidades de engendrar processos de gentrificação e expulsão da população de renda mais baixa, e para que exista uma possibilidade garantida de que esses grupos se apropriem de fato do espaço urbano nas novas centralidades a serem criadas, que deveriam fazer prevalecer a diversidade social e cultural do espaço urbano em detrimento de enclaves de alta renda. Ademais, os autores apontaram que outro risco da eventual implantação da política de forma seletiva e incompleta seria a eventual oportunidade perdida de se capturar as chamadas “mais-valias fundiárias” com o adensamento construtivo das centralidades. A partir de instrumentos do Estatuto da Cidade, o setor público poderia estruturar formas de arrecadação de parte da renda diferencial gerada por um potencial de verticalização mais elevado nas centralidades, direcionando-a para demandas diversas nas próprias centralidades, ou em outras áreas mais carentes e/ou com infraestrutura urbana mais precária na RMBH.

À época da elaboração do PDDI, já se manifestavam visões contrárias quanto à política de centralidades metropolitanas: alguns defendiam a necessidade de fortalecer as centralidades existentes, internas à mancha urbana consolidada, e colocar maiores restrições à expansão metropolitana; outros, acreditando que o processo de urbanização dispersa seria de certo modo inevitável, defendiam a criação de novas centralidades para melhor aproveitar os projetos e processos de crescimento já em curso, buscando dar-lhes maior coesão e densidade por meio da sua concentração seletiva em alguns espaços. A segunda opção parece ter sido a adotada, o que confirmaria a hipótese de uma permeabilidade do planejamento metropolitano à atuação do Estado e do capital, relevada na própria natureza metodológica da elaboração do PDDI-RMBH e do MZ-RMBH, que procuraram mais incorporar e articular interesses divergentes do que se contrapor de maneira mais conflitiva com agendas não necessariamente convergentes.

O caso da centralidade sul aparecia como o mais controverso, pois envolve uma área detentora de importantes recursos ambientais já sobrecarregados, com uma subcentralidade mais diversificada em formação na região do Jardim Canadá, mas com claros movimentos de grandes investimentos privados no entorno do Alphaville, no que veio a se consolidar como o projeto C-Sul, em estreita negociação com a prefeitura de Nova Lima, e que, como visto, encontra-se já em fase de implantação com apoio do Governo do Estado. Quanto ao vetor norte, havia um entendimento mais estabelecido, por conta de todos os investimentos públicos e privados previstos e em curso, além da instalação do próprio centro do poder estadual, de que seria necessário estabelecer alguma forma de centralidade que congregasse e atendesse a essa diversidade de demandas. Não obstante, o projeto previsto pela Aecom para a Centralidade Norte não se viabilizou, por motivos ainda não esclarecidos pelos autores. Além da própria crise econômica, é possível supor que a não viabilização do Rodoanel – que conectaria a nova centralidade à outras porções da RMBH – tenha contribuído para abandono do projeto, a que se seguiram vários outros grandes projetos abandonados, reformulados ou diminuídos no vetor norte.

Essas visões se cristalizaram na proposta regulatória do Macrozoneamento, que incorporou na delimitação das ZIMs do Vetor Norte e Sul a territorialização dos próprios GPUs subjacentes. Não obstante essa incorporação – levada mais adiante na etapa de negociação do projeto do MZ-RMBH da Agência RMBH com prefeitos e parceiros privados, não se pode falar também de uma convergência total. Um dos aspectos em que se evidenciam mais claramente as controvérsias entre a proposta da centralidade do PDDI – como espaços densos, públicos e socialmente diversos – e os projetos privados – caracterizados pela presença de loteamentos fechados, urbanização dispersa e atração de setores de ponta – foi quanto à presença de habitação de interesse social (HIS) nas centralidades. O projeto original do MZ-RMBH, elaborado pela UFMG, propunha que 20% das novas unidades habitacionais fossem destinadas à HIS, para famílias com rendimentos entre 0 e 3 salários mínimos. Já no projeto de lei enviado à Assembleia Legislativa (como PL 74/2017), define-se que nas Zonas de Adensamento e Diversificação (ZDAs), que correspondem às centralidades, 10% da área líquida de lotes deve servir para atendimento à famílias com renda de 0 a 3 SM, para parcelamentos com mais de 40.000 m². Essa alteração foi resultante da pressão do empresários do setor imobiliário no âmbito do Conselho Metropolitano, em conflito com outras entidades da sociedade civil que defendiam maior percentual. De qualquer modo, como o Projeto de Lei 74/2017 ainda não foi aprovado, não é claro se o empreendimento C-Sul precisará cumprir tais exigências.

Há que se ressaltar ainda que, enquanto as propostas do PDDI e do MZ-RMBH foram construídas com participação da comunidade metropolitana, tendo sido referendadas publicamente em seminários e eventos participativos ao longo de todo o processo, além de aprovadas pelo Conselho Metropolitano, alterações posteriores nos dois projetos parecem ter sido feitas em negociações diretas entre a Agência RMBH e grupos privados de proprietários/incorporadores, para além do espaço de negociação de ajustes do Macrozoneamento com as prefeituras municipais levado a cabo pelo estado. As alterações principais são evidentes nos limites e divisões internas dos zoneamentos das centralidades Norte e Sul, entre a proposta original e a enviada à Assembleia, o que nos leva a indagar sobre a legitimidade democrática de decisões quanto ao planejamento metropolitano que se dão sem a devida participação popular e transparência exigidas pela legislação.

Cabe apontar ainda um conjunto de questões e hipóteses que continuam em aberto, apontando para a continuidade da investigação em diálogo com debates mais amplos no âmbito dos estudos urbanos. Inicialmente, seria importante aprofundar uma leitura da articulação política entre Estado, mercado e sociedade a partir do debate conceitual e das aplicações em pesquisa da Teoria dos Regimes Urbanos, sobretudo a problematização da relação entre as novas coalizões de poder e o contexto de uma inflexão ultraliberal no Brasil caracterizada principalmente pelo empresariamento da política urbana (aqui, a nível metropolitano) e por uma nova regulação orientado pelos interesses de mercado. Ademais, as novas tipologias de intervenção urbana, as novas modalidades e intensificação das parcerias com o capital privado, e a abertura de capital das grandes empresas atuantes no campo são alguns dos sinais de um contexto que parece favorável ao processo de neoliberalização urbana colocada em discussão. Ainda, caberia aprofundar as investigações para aferir o quanto desses processos pode ser explicado pela hipótese de financeirização da política urbana e dos mercados fundiários e imobiliários, geralmente discutido a nível nacional, considerando-se as especificidades da RMBH.

Quanto ao planejamento metropolitano, cabe indagar se podemos falar de um processo de empresariamento da gestão metropolitana, processo que se confirmado, ocorre atravessado por contradições e influenciado por múltiplos atores, inclusive pela participação da UFMG e de alguns setores mais organizados da sociedade civil. Ademais, o caso das novas centralidades metropolitanas explicita um descompasso entre a racionalidade dos grandes projetos urbanos, fragmentada e de curto prazo, ou mesmo estratégica, e a racionalidade concebida para um planejamento metropolitano compreensivo e de longo prazo, tal qual preconizado no PDDI, no qual caberia maior papel coordenador e mesmo interventor por parte do Estado. Outro conflito identificado foi entre as instâncias de gestão e planejamento metropolitanos e as políticas setoriais e estratégicas do Governo do Estado, principalmente aquelas levadas a cabo pela Secretaria de Desenvolvimento Econômica (SEDE) para o vetor norte, que potencializou a concepção e execução de alguns GPUs.

Por fim, ressaltamos que, mais do que tomar a gestão metropolitana como processo autônomo, trata-se de reconhecê-la como esfera de conflito, negociação e legitimação em que comparecem agendas contraditórias que carregam projetos distintos, mas em que os capitais investidos na produção do espaço, principalmente por meio dos grandes projetos urbanos com apoio do Estado, parecem ser mais decisivos do que a força do Plano Metropolitano no desenho futuro da estrutura territorial da RMBH.

REFERÊNCIAS

- CH2M HILL. Fase 1 e 2. Análise de Mercado e Condições existentes do local/transporte e alternativas prévias dos planos rodoviários. Relatório Técnico. CH2M HILL/SEDE, 2012.
- 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, COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes, MONTE-MÓR, Roberto Luis. Novas periferias metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006.

FREITAS, Daniel Medeiros. de. Campo de Poder dos Grandes Projetos Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte. São Paulo: Annablume, 2017.

INSTITUTO HORIZONTES. Programa de Ações Estratégicas do Vetor Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Relatório Técnico. Belo Horizonte, 2009.

MAGALHÃES, Felipe N. C.; TONUCCI FILHO, João B. M.; ARAÚJO, Rogério P. Z.; COSTA, Heloísa S. de M.. Em busca de rearranjos metropolitanos: uma discussão crítica da proposta de reestruturação territorial do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. In: XV Seminário sobre a economia mineira, 2012, Diamantina. Anais do XV Seminário sobre a economia mineira, 2012.

SEDRU. Termo de Referência para contratação de Serviços Técnicos Especializados para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH. Belo Horizonte, 2009.

TONUCCI FILHO, J. B. M.. 2012. Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH, São Paulo, USP, 2012 (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional – FAUUSP).

TONUCCI FILHO, João B. M.. Cidade fractal: transformações recentes na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: XIII ENANPUR - Encontro Nacional da ANPUR, 2009, Florianópolis. Anais do XIII ENANPUR, 2009.

TONUCCI FILHO, João B. M.; MONTE MÓR, Roberto L. M.. Avanços e desafios ao planejamento metropolitano: o caso do PDDI-RMBH. In: XV ENANPUR, 2013, Recife. Anais do XV ENANPUR, 2013.

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. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

UFMG. Plano Metropolitano. Macrozonamento da RMBH. Produto 5. Definição dos Parâmetros Urbanísticos e de Diretrizes Específicas de Estruturação e Desenvolvimento para as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs). Belo Horizonte: UFMG, 2015.