

Entre o planejamento “estratégico” e a regulação urbanístico-ambiental: um olhar sobre a expansão urbana recente no Vetor Norte da metrópole belo-horizontina

Patrícia Silva Gomes¹

RESUMO

O estudo discute os papéis do Estado no processo recente de expansão urbana no eixo norte da metrópole belo-horizontina. Tal eixo foi tradicionalmente ocupado por loteamentos destinados às populações de baixa renda e tem atualmente sua dinâmica acelerada pelo crescimento dito “exterior”, em consonância com o conceito de *exópolis* (SOJA, 2000). Nesse processo, o Governo do Estadual exerce uma posição central como fomentador e articulador da expansão urbana, assumindo a implantação de obras estruturantes (âncoras); atraídos por estas obras vários empreendimentos são implantados pelo capital privado, especialmente novos condomínios fechados resultando no crescente deslocamento de segmentos de média e alta renda para a região. Assim, enquanto um planejamento de cunho “estratégico” é estruturado na escala do espaço abstrato e afinado à macroeconomia e à conjuntura política, outro planejamento, de cunho regulatório, é tecido no cotidiano das Prefeituras Municipais, órgãos de regulação urbana (supramunicipal) e ambiental, resultando em um processo onde a expansão é pensada no caso a caso sem levar em consideração as implicações da totalidade. Essas discussões se alinham às buscas por implementação dos instrumentos urbanísticos de cunho redistributivo instituídos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e a aplicação da Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal 6.766/1979).

Palavras-chave: planejamento urbano-regional, regulação urbano-ambiental, metropolização (Belo Horizonte).

Between the "strategic" planning and the urban-environmental regulation: a look at the recent process of urban expansion in the northern axis of metropolis belo-horizontina

ABSTRACT

The study discusses the paper of the State in recent process of urban expansion in the northern axis of of metropolis belo-horizontina. This axis has traditionally been occupied by allotments intended for low-income populations and currently has its dynamic growth accelerated by said “outside”, in line with the concept of *exópolis* (SOJA, 2000). In this process, the State Government has a central position as a developer and organizer of urban expansion, assuming the implementation of structural works (anchors), attracted by these works many projects are implemented by private capital, especially new allotments closed resulting in increasing displacement of segments of the middle and high income for the region. So while planning a scope "strategic" is structured on the scale of the abstract space and tuned macroeconomics and political conjuncture, other planning, of regulatory scope, is woven into the daily of municipal governments, regulatory agencies in urban areas (supramunicipal) and environmental, resulting in a process where the expansion is thought in a case without taking into account the implications of totality. These discussions are aligned to search for the implementation of redistributive nature of urban instruments instituted by the City Statute (Federal Law 10.257/2001) and the application of Installment Land Law (Federal Law 6.766/1979).

Keywords: urban regional planning, urban-environmental regulation, metropolization (Belo Horizonte).

1. INTRODUÇÃO

O trabalho visa discutir os papéis do Estado na condução do processo de expansão urbana nas periferias metropolitanas, a partir do caso empírico do eixo norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

O eixo norte da metrópole belo-horizontina foi tradicionalmente ocupado por loteamentos destinados às populações de baixa renda e tem atualmente sua dinâmica acelerada pelo crescimento dito externo, em consonância com o conceito de “exópolis” trazido por Soja (2000), estruturando assim novas centralidades que conferem ao crescimento metropolitano uma maior complexidade, sem, no entanto, representar rupturas com os ciclos de modernizações seletivas anteriores. Os diferentes ciclos ou “rodadas” de modernizações nos remetem às idéias de Lefébvre (1999) de compreensão do espaço como acúmulo de histórias

Nesse processo, o Governo Estadual exerce uma posição central como fomentador e articulador da expansão urbana, assumindo a implantação de obras estruturantes – âncoras – como a Linha Verde, rodovia que liga o centro de Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN) no município de Confins; a Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG), que acolhe a sede do Governo do Estado e as Secretarias de Estado e situa-se na região de contato entre os municípios de Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano; a futura

criação do Contorno Viário Norte que envolverá 16 municípios da RMBH e a ampliação do AITN, com criação do terminal industrial. Atraídos por esses investimentos, são apropriados pelo capital privado, especialmente imobiliário, vários novos empreendimentos, geralmente condomínios fechados, cujo público-alvo têm sido os servidores públicos estaduais e/ou famílias que buscam residir distante da área central em maior contato com a natureza, resultando no crescente deslocamento de segmentos de média e alta renda para a região.

O Estado desempenha nessa dinâmica um duplo processo: de planejamento e de regulação. Dessa forma, enquanto um planejamento, de cunho “estratégico”, é tecido na escala do espaço abstrato e quase sempre antenado a macro-economia e a conjuntura política, outro planejamento, de cunho regulatório, é tecido no cotidiano das Prefeituras Municipais, órgãos de planejamento (urbano e metropolitano) e órgãos ambientais – uma vez que a regulação ambiental e uma série de outras normativas correlatas, também são acrescidas aos tradicionais instrumentos –, estruturando o amplo arcabouço legal criado pelo Estado para lidar com o processo de expansão urbana via parcelamento do solo.

A produção do espaço urbano-metropolitano apresenta vários vínculos com as transformações da economia, o que demonstra a íntima relação entre os regimes acumulação e modos regulação e a implementação de regimes acumulação e modos de regulação urbanos.

Por regime de acumulação Lipietz (1986), Boyer (1986) e outros autores da “escola francesa da regulação” definem como “a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados”. Cada regime de acumulação, por sua vez, requer a elaboração de um corpo de regras e processos sociais que tem o nome de *modo de regulação*. De forma, *modo de regulação* é o conjunto de normas, incorporadas ou explícitas, de instituições, mecanismos de compensação e dispositivos de informação (tais como normas de formação de salários, modalidades de concorrências entre as empresas e mecanismos de criação de moeda e crédito) que ajustam permanentemente as antecipações e os comportamentos individuais à lógica de conjunto do regime de acumulação (LIPIETZ, 1988).

Desse modo, o regime de acumulação fordista se apoiou maciçamente na metrópole fordista e no modelo de planejamento tecnocrático (tributário do urbanismo modernista-funcionalista) enquanto a emergência do regime de acumulação flexível resulta em várias transformações espaciais materializadas na estruturação de novos eixos de expansão e requalificação de antigos espaços.

Também as mudanças emergentes da globalização econômica resultaram em mudanças nos papéis de vários municípios que passaram a adotar um planejamento de cunho estratégico –

tributário do planejamento empresarial –, bem como no modo de regulação urbana flexível, possibilitando à flexibilização de critérios urbanísticos e aplicação de regras especiais inerentes a nova ordem urbana.

Se a urbanização fordista resultou em vários problemas urbanos, especialmente às populações de baixa renda, nas condições emergentes do regime de acumulação dito flexível, uma organização urbano-regional muito mais complexa se estrutura.

Influenciada por essas reestruturações em curso, a nova periferia metropolitana, mais do que um simples determinismo geográfico (transcendendo a visão tradicional marxista de “periferia” como o lugar ocupado pela população de baixa renda) passa a aglutinar uma estrutura polinucleada com mosaicos de novos usos, novas funções, redefinido não somente a relação centro-periférica na metrópole, mas também a relação da metrópole com seus espaços regionais. A estrutura socioespacial emergente traz particulares reflexos sobre o ambiente natural e construído que lhe dá suporte e também ao meio social – produzindo um espaço segmentando e reforçando práticas e estilos de vida caros à dimensão de vida pública.

Dentro dessas discussões, a questão ambiental passa a assumir uma posição de destaque como temática aglutinadora de vários conflitos de localizações (ACSELRAD, 2006), dentre estes a criação de novos parcelamentos do solo em áreas naturais protegidas, já que seu

processo decisório inclui as instâncias participativas (Conselhos Deliberativos, Audiências Públicas, etc.) e legitima as decisões ao conceder a licença ambiental, mediando assim a imbricada relação entre valores de uso e valores de troca em torno da natureza.

Se o Estado assume nessa expansão urbana um papel ativo na abertura ou dinamização de “novas frentes de localização”, também nesse processo a ação do capital fundiário/imobiliário é particular ao oferecer “produtos urbanísticos” nos quais a natureza, apropriada como paisagem, é utilizada para aplicar renda diferencial ao produto (em consonância com a modernização ecológica preconizada por HARVEY, 1996) e também por apropriar-se das mais-valias fundiárias trazidas pelos investimentos do capital público. Por outro lado, os espaços incompletamente urbanizados das periferias (SANTOS, 1979) acumulam demandas ainda não atendidas pelo Estado, constituindo-se objeto de conflito entre esses atores; suas demandas apontam ainda a necessidade de inclusão do saber popular e a defesa dos modos de vida no universo de planejamento.

Souza Santos (2005) coloca que a ciência moderna se pautou por um afastamento e clara distinção (e negação) do senso comum, enquanto a ciência contemporânea (ou pós-moderna) tem como finalidade aproximar o conhecimento científico do senso comum.

Diante disso, a implementação dos instrumentos urbanísticos de cunho redistributivo instituídos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), decorridos dez anos de sua promulgação, em especial as capturas de mais-valias fundiárias e os estudos de impactos de vizinhança e também a aplicação da Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal 6766/1979) – cuja revisão está em análise no Congresso Nacional (Projeto de Lei - PL 3057/2000) – devem ser alinhadas a essas discussões, buscando formas de melhor controle do uso do solo pelo Estado em direção a uma agenda de desenvolvimento urbano-metropolitano comprometida com a inversão de prioridades. É importante ressaltar que a revisão da Lei de Parcelamento do Solo tem sido compreendida nos debates urbanos como a última legislação federal de matéria urbanística que resta ser reformulada dentro dos preceitos da reforma urbana.

Diante do esboço, o objetivo geral do trabalho é discutir a atuação do Estado, notadamente dos governos estadual e municipais, no processo recente de expansão urbana periférica no eixo norte da RMBH, especialmente no que concerne ao seu duplo papel: por um lado como fomentador/articulador dessa expansão através da implantação das obras estruturantes citadas, e por outro como responsável pela regulação urbanística e ambiental dos novos parcelamentos do solo atraídos para o local.

2. O “FORDISMO PERIFÉRICO” NO BRASIL E OS PAPÉIS DO ESTADO NO PLANEJAMENTO E REGULAÇÃO URBANOS

A industrialização fordista ocorrida no Brasil, sobretudo a partir da década de 1950 e intensificada nas décadas seguintes, foi decisiva ao processo de urbanização, particularmente de metropolização.

A política de industrialização, por meio da substituição de importações, introduzida a partir da Revolução de 1930 representaria a ruptura definitiva com o modelo agroexportador. Santos (2005) descreve que nesse primeiro ciclo de substituição de importações a *industrialização* tem uma ampla significação que não compreende apenas a criação de indústrias, mas um processo social complexo, que inclui tanto a formação de um mercado nacional quanto o equipamento do território.

A “cidade mercantil”, marcada pela presença do capital exportador e pela concentração de comércio e serviços, se metamorfoseia dando origem à “cidade industrial” – que passa a ter não somente a sua função redefinida, mas a suportar uma nova organização sócio-territorial fruto dos investimentos em infraestruturas (para atrair indústrias) e da migração maciça do proletariado.

A rápida urbanização resultou na agudização dos problemas urbanos e configurou uma indissociável problemática regional. Isso porque o Estado-planejador assumiu nesse

processo o papel de fomentador do desenvolvimento criando as condições gerais de produção (CGPs) necessárias à atração do capital, sobretudo através dos investimentos em infraestruturas e regulação da relação trabalhista e previdenciária, deixando as questões relativas à reprodução da força de trabalho (dos quais incluem os “meios de consumos coletivos” como saúde, educação, transporte, etc.) em segundo plano.

O conceito de CGPs que tem origem na obra de Marx e refere-se às condições globais de produção e circulação do capital (LOJKINE, 1981) abrangendo, conforme colocado por Monte-Mór (2006), a provisão pelo Estado do aparato legal que garanta as relações de propriedade privada e livre circulação de mercadorias (incluindo terra e força trabalho), serviços de transporte e comunicações, e a provisão da infraestrutura básica e serviços para o capital industrial e financeiro, assim como para a reprodução da força de trabalho (MONTE-MÓR, 2006.p.8), o que aponta para as cidades como *lócus* privilegiado no provimento dessas condições.

O planejamento urbano estruturado nesse momento, tributário do “planejamento urbano compreensivo”, fundava na criação de Planos Integrados e, apesar de existir uma visão crítica, os mesmos estavam muito calcados na possibilidade do ordenamento do crescimento – através de um zoneamento rígido – e do controle dos serviços que o Estado passa a ser chamado a

assumir, nos quais tem destaque a atuação dos engenheiros (MONTE-MÓR, 2008). Apesar da necessidade de assumir as questões urbanas e regionais como problemática nacional, as ações de planejamento urbano no nível federal ainda foram nesse momento muito restritas; a institucionalização do planejamento urbano em âmbito federal somente ocorreu a partir de 1964, quando se deu o golpe militar no país.

A política territorial ao mesmo tempo concentradora e integradora dos governos militares (MONTE-MÓR, 2006) buscando, sobretudo a interiorização da economia para possibilitar aumentos de escala do capitalismo, investiu maciçamente nas grandes obras nacionais, especialmente através da construção de estradas de rodagem interligando o território com objetivo de espalhar as CGPs para as diversas partes do país. Desse modo, conforme salienta Santos (2005), ao “meio natural” (fruto da urbanização pretérita, ligada à exploração direta da natureza) há a extensão espaço regional do “meio técnico-científico” que inclui as técnicas, os transportes, etc. No tocante às cidades a intenção era tratá-las como unidades de produção. Em 1960 a urbanização brasileira era de 45,52% e em 1970 de 56,80%, segundo dados extraídos de SANTOS (2005).

O modelo de planejamento esboçado nesse período, centralizado na figura dos Planos de Desenvolvimento Locais Integrados (PDLIs) baseados na metodologia do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU (1967-1973)

tributária do “planejamento compreensivo” visava à realização de leituras setoriais sobre a realidade urbana. Os anos de atuação do SERFHAU resultaram em uma política de planejamento urbano (local) desvencilhada da prática; os Planos Integrados criados eram, em sua grande maioria, natimortos (MONTE-MÓR, 2008).

No âmbito dos governos militares, o programa de Metas e Bases, completado pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974) resultou em um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 10 a 11%, elevando a condição da economia brasileira ao 8º PIB do mundo (COTA, 2010), identificando-se como uma espécie de auge do “fordismo periférico”. Posteriormente, o II PND (1975-1979) traz medidas mais abrangentes para o crescimento econômico.

Com o PND o aspecto espacial, regional ou urbano, começou a ser visto como elemento integrante das diretrizes econômicas do desenvolvimento nacional. Dessa forma, a política urbana assumida pelo Governo Federal sai do âmbito da intervenção local – do assistencialismo ao município –, para o sentido da estratégia governamental, focalizando a questão urbana em outra escala – a interregional –, materializada através da criação da Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU). É nessa conjuntura que é instituída a Lei Federal 14/1973 que cria as primeiras Regiões Metropolitanas do país, das quais inclui-se a RMBH.

Contudo, esse esforço conjugado de suporte ao processo econômico, viabilizando os interesses do capital privado em detrimento ao atendimento às demandas sociais, começou a dar os sinais de colapso: as altíssimas taxas de crescimento do PIB vinham decrescendo e a insatisfação social aumentando, resultando no cenário de crise geral do Estado dos anos 80.

Por outro lado, é dentro desse cenário que vários movimentos sociais urbanos das décadas anteriores se fortalecem na luta em torno do direito à cidade, tendo em vista a conjuntura pré-Constituinte. As lutas desses movimentos são conceitualmente incorporadas nos marcos regulatórios da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

Nesta Lei são criados instrumentos urbanísticos comprometidos com a redistribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização e afinados ao propósito da função socioambiental da propriedade urbana, da regularização fundiária sustentável e da maior abertura à participação popular. No que se refere ao leque de instrumentos urbanísticos propostos, o grande esforço tem sido o da criação de uma nova ordem jurídico-institucional que dê um novo conteúdo aos direitos de propriedade (desvinculando-o do direito de construir), conforme salienta Fernandes (2008), busca-se a substituição do legalismo liberal pelos princípios constitucionais (e de direito público) da função socioambiental da propriedade e da cidade.

Se por um lado o planejamento estruturado se calcou nesse esforço conjugado de suporte ao desenvolvimento, por outro, se calcou na instituição dos instrumentos da regulação urbanística, baseados principalmente no Zoneamento Urbano e na Lei de Parcelamento do Solo.

O zoneamento urbano resultou em um duplo fenômeno: a hiperconcentração e, seu corolário, a dispersão do tecido urbano. A hiperconcentração ocorria na medida em que se estabeleciam rendas diferenciais nos terrenos de melhor localização (onde há mais infraestrutura instalada) e maior fertilidade do solo (maior potencial construtivo e/ou permissividade de usos), geralmente situados nas áreas centrais; enquanto possibilitou a dispersão da população de baixa renda para as periferias onde a terra urbana seria mais barata em virtude da ausência de investimentos, da precariedade da infraestrutura e/ou onde as condições da ocupação no sítio são mais difíceis.

Como consequência desse primeiro aspecto, o zoneamento, houve no país uma rápida proliferação de loteamentos periféricos realizados, especialmente pela iniciativa privada e destinados à população de baixa renda. Tal processo resultou na rápida e rarefeita expansão da mancha urbana, e nas realidades metropolitanas, como salienta Costa (2000), aqueles municípios com legislações urbanísticas mais permissivas, tenderam a aceitar os loteamentos com maior precariedade da

infraestrutura e com graus variados de irregularidades.

A expansão urbana via loteamentos, principalmente os precários, forjou um padrão de ocupação de traz para frente, estimulando o poder público a investir maciçamente na expansão da matriz de infraestrutura, especialmente o sistema viário, mas também nos demais serviços: rede pública de esgoto sanitário, rede pública de abastecimento de água, coleta e disposição dos resíduos sólidos, etc. até essas áreas, ocasionando a valorização progressiva dos terrenos até as áreas centrais. Quando as leis de parcelamento do solo foram instituídas e, em especial, a Lei Federal 6.766/1979, repassando maiores responsabilidades ao loteador, esse processo já havia se estruturado, fazendo com que o poder público fosse atrás de um passivo.

Conforme salienta Maricato (1996, 2000) as experiências de regulação buscadas nos países de centro e com níveis de exigência que se adequam a apenas uma pequena porção do território, habitada pelas camadas de renda médias e altas, faz com que os locais de habitação da população de baixa renda permaneçam à margem da lei, representando um campo de “lugares fora das idéias” onde “a norma e o fato” produzido (MARICATO, 1996) são contraditórios. Tudo isso traduz na própria fragilidade da legislação urbanística de lidar com questões que tem uma natureza econômica/política determinante.

Por outro lado, elementos derivados da órbita da gestão ambiental passaram a ser incorporados ao processo de planejamento, sobretudo no que se refere ao licenciamento ambiental de empreendimentos urbanísticos e projetos de grande porte, e por isso mesmo, vinculados à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA)/Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Nesse sentido, um amplo aparato de regulação ambiental é estruturado pelo Estado que é o gestor desse processo, na medida em que conduz o licenciamento desses empreendimentos, alguns com etapas de audiência pública, e concede, geralmente através de conselhos deliberativos, a licença ambiental em cada uma de suas etapas: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO).

Diante disso, apesar do amplo aparato institucional construído, a busca por alternativas de melhor controle do uso do solo pelo Estado se faz necessária dentro da perspectiva democrática, tendo em vista a redistribuição dos bônus e ônus do processo de urbanização. Todos esses desafios, que incluem a função social da cidade e propriedade, o direito à cidade (e à cidade sustentável), as possibilidades de capturas de mais-valias fundiárias são ideologicamente incorporadas ao Estatuto da Cidade e devem ser acrescidos também ao recente contexto de revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo.

3. A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E OS NOVOS PAPÉIS ASSUMIDOS PELO PLANEJAMENTO E REGULAÇÃO URBANOS

As mudanças estruturais derivadas da crise do modelo fordista-keynesiano e emergência da globalização econômica, fundada na mobilidade geográfica das firmas multinacionais e do capital financeiro, trouxeram várias implicações às economias nacionais (a brasileira, em particular) e às cidades e regiões.

A reestruturação produtiva resulta em toda uma mudança na divisão internacional do trabalho com a emergência de novos países industrializados e processos de desindustrializações (de espaços da indústria fordista) e reindustrializações (compatíveis com a industrialização pós-fordista) nas cidades e regiões, especialmente dos países centrais.

Nas palavras de Diniz e Crocco (1996) ao longo das três últimas décadas os padrões locais da indústria começaram a ser fortemente alterados. Em primeiro lugar, as velhas regiões industriais do nordeste dos Estados Unidos e do norte da Inglaterra entraram em crise, inaugurando o chamado processo de desindustrialização (Bluestone, Harrison, 1982; Massey, Meegan, 1982), seguido pela emergência de novas áreas industriais no oeste, montanhas e sul dos EUA (Markusen, 1985), e no sul da Inglaterra. Em segundo lugar, passou a ocorrer mudanças na divisão internacional do trabalho com emergência dos NICs (newly industrialized

countires) e de zonas de processamento de exportação em países não industrializados (Frobel et. al., 1997; Balassa, 1981, Lipietz, Laborgne, 1984). Em terceiro lugar, a crise do chamado padrão fordista de produção, as mudanças na organização dos processos de trabalho e as alterações tecnológicas (lideradas pela microeletrônica e pelas tecnologias de informação) levaram à interpretação de que estas foram levam ao pós-fordismo. Em quarto lugar, tanto o aumento dos fluxos internacionais e a tendência à globalização, quanto a sua reação, através da crescente integração inter-blocos, e seus efeitos na mobilidade dos fatores, têm despertado a atenção dos teóricos do comércio internacional sobre a problemática locacional (DINIZ; CROCCO, 1996, p.78).

Essas mudanças implicam no rearranjo do processo produtivo, fazendo com que os princípios de integração vertical e divisão técnica do trabalho da grande empresa fordista, fossem substituídos por uma estrutura de organização das cadeias produtivas mais horizontalizada e flexível (HARVEY, 1992). Todo esse rearranjo é interligado pela emergência de um novo padrão tecnológico, liderado pelo paradigma da microeletrônica, informática e telecomunicações, capazes de conectar os espaços-tempos de produção e consumo, as novas fronteiras industriais e os centros de comando e controle.

A acumulação flexível faz surgir também um amplo leque de serviços avançados, criando novos nichos de mercado altamente

especializados. Esses serviços incluem consultorias, financeiras, assistência jurídica, publicidade, contabilidade, projetos, seguros, distribuição de vendas por atacado, serviços de limpeza, segurança, bancários, imobiliários, produção de pesquisa e inovação, etc. que se destinam a suprir a indústria pós-fordista ligando o circuito terciário superior (HARVEY, 1992).

Na acumulação flexível o capital financeiro passa a assumir o poder coordenador da economia mundial em detrimento ao capital corporativo (produtivo), apesar de não suplantá-lo na realização da mais-valia (SOJA, 1993). Assim, o capital financeiro circula em nível nacional, e, sobretudo, transnacional a procura de investimentos lucrativos.

Todo esse processo derivado da globalização econômica se apóia nas grandes cidades como articuladoras da produção, fornecedoras de serviços e aceleradoras da circulação do capital e do consumo, tendo em certas cidades seletas (as cidades globais) os pontos nodais de articulação global da economia. Sassen (1991) foi quem primeiro cunhou o termo “cidades globais” para referir-se aos pontos nodais dos fluxos financeiros, a partir dos quais se obtém o controle global dos mercados financeiros secundários e sítios de produção dispersos, dado que o investimento financeiro direto ocorre cada vez mais através do mercado de ações e de títulos (SASSEN, 1991).

Sassen (1991) identifica Nova Iorque, Tóquio e Londres como as cidades globais que

são os centros de comando e controle dos seus respectivos blocos econômicos. Mesmo situadas com papéis secundários nessa rede global, as grandes cidades tornam-se os atores privilegiados de articulação das economias regionais ou mesmo nacionais aos espaços-tempos mundiais.

Como destaca Soja (2000), Sassen (1991), Monte-Mór (2006) e Monte-Mór e Roriz (2010), além de outros autores, a reestruturação produtiva e espacial da metrópole contemporânea resulta em várias transformações aos espaços intra-urbanos e urbano-regionais, influenciando-os e articulando-os em diversas escalas.

O termo “cidade-região” tem sido proposto por alguns autores (MAGALHÃES, 2008; MONTE-MÓR, 2006) para descrever a reestruturação do tecido urbano das metrópoles industrializadas, implodidas e explodidas em contextos históricos anteriores (conforme síntese lefebrviana) e que se prenuncia como explicação para os processos urbano-regionais resultantes da reestruturação produtiva (MAGALHÃES, 2008) e da “urbanização extensiva” (MONTE-MÓR, 1994). Magalhães (2008) destaca que a cidade-região incorpora os “entornos metropolitanos” que passam a receber indústrias que se deslocam à procura de custos mais baixos, mas dentro ainda da zona de influência da metrópole prestadora de serviços que lhe dão suporte.

Magalhães et. al. (2006) colocam que o “entorno metropolitano” se caracteriza pela expansão do MTCL. Segundo os autores, desde a metropolização fordista o *modus vivendi* urbano

vem se derramando sobre as regiões circunvizinhas e também sobre os espaços regionais mais distantes. O tecido urbano avançou sobre o antigo espaço rural, redefinindo-o e integrando-o ao sistema urbano-industrial centrado na aglomeração metropolitana e nos centros urbanos principais na sua área de influência.

Dessa forma, as CGPs expandidas para o Brasil nos últimos trinta anos e que levou ao espaço regional o meio técnico-científico (SANTOS, 2005) passa agora a levar o meio técnico-científico-informacional (MTCI) que inclui a rede de telefonia móvel e fixa, redes de informática e internet, etc. No entanto, essas condições, que têm sua origem nos centros urbanos, atingem todo o espaço regional de forma desigual.

Diniz e Crocco (1996) analisam que as transformações econômicas com a cessão do estado desenvolvimentista e emergência da globalização econômica implicaram em várias consequências às políticas regionais. Segundo os autores, a partir da década de 1980, há enfraquecimento do papel do Estado brasileiro em termos de investimento direto, dessa forma as políticas regionais do tipo keynesiana características das décadas anteriores passam a ser substituídas por políticas de competitividade, materializadas, muitas vezes na “guerra fiscal” assumida entre as cidades e regiões para atrair investimentos dentro do contexto da reestruturação produtiva, apontando que a

inserção do Brasil na economia mundial globalizada tende a ser amplamente diferenciada, alimentando as históricas e profundas desigualdades interregionais.

Todo o cenário nos anos 90 de crises e transformações em diversas escalas sugere uma redefinição do papel das cidades, pois, de um lado, há a diminuição dos aportes de recursos em função da crise geral do Estado dos anos 80, e, por outro, há a emergência da globalização econômica (dando maior visibilidade ao local) e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (transferindo maiores responsabilidades aos municípios). Com isso, várias municipalidades e também Governos Estaduais passam a mudar a postura na condução das políticas públicas adotando o planejamento estratégico – cuja matriz teórica é o planejamento empresarial sistematizado na *Harvard Business School*.

O planejamento estratégico modifica os conteúdos do planejamento e dos projetos urbanos. No que se refere ao planejamento, há o abandono da sua idéia como instrumento de ordenamento territorial – baseado no controle do uso e ocupação do solo –, para a idéia de gestão.

Nesse sentido, conforme defendem Borja e Castells (1997) há uma substituição da idéia de “planos que regulam a ação” por “planos de ação”, o que equivale dizer, conforme analisa Souza (2003), que há uma substituição de um “planejamento forte” por um “planejamento fraco”. Esse “plano de ação” direciona-se a criar um “projeto de cidade” capaz de promover as

transformações necessárias à atração de investimentos, sintetizada em um “urbanismo de resultados” (OLIVEIRA, 1999). No entanto, o planejamento estratégico não assume a cidade como um todo e sim algumas partes seletas enquanto o “resto” é encarado como “entorno social e ambiental”, através da criação de uma “coesão social” – termo repetido diversas vezes nos textos de Borja e Castells (1997) – e de um “meio ambiente favorável aos negócios” – nesse intuito, os problemas ambientais, em boa medida, frutos da pobreza urbana, são vistos como empecilhos à cidade; contudo, na outra ponta, aparece redefinida a “cidade sustentável”, como uma das roupagens discursivas do planejamento estratégico, na qual as áreas verdes e os recursos hídricos entram como infraestrutura requerida.

No que se refere aos projetos urbanos, o planejamento estratégico se apóia maciçamente nas grandes obras urbanas como forma de aparelhar certos espaços frente às novas CGPs requeridas pelos circuitos globais. Dessa forma, a ação se faz através da dinamização de novas áreas/localizações estratégicas ou através da requalificação ou revitalização de áreas obsoletas agora refuncionalizadas e revitalizadas (SANCHÉZ, 2001); segundo Sánchez a própria noção de revitalização é representação carregada de valor. Assim, a imagem (síntese) da cidade é passada a partir da reestruturação de certos tecidos urbanos estratégicos, resultando em (lugares das) cidades cada vez mais iguais, porque

são moldados por compradores com as mesmas necessidades (VAINER, 2000).

A concorrência interurbana se expressa também na busca pelos municípios de uma flexibilização na regulação urbanística, nesse intuito, vários municípios mudam Leis de Zoneamento para permitir a entrada de determinados empreendimentos. Nessas mudanças espaciais o mercado imobiliário tem uma posição central, e sua ação, acaba por demandar determinados padrões de uso e ocupação do solo aos municípios, destacando a figura do empresário *schumpeteriano*.

Desse modo, Souza (2003) coloca que o tradicional “planejamento compreensivo” passa a ser desafiado pela direita – através da emergência do planejamento estratégico – e pela esquerda através das tentativas de implementação dos instrumentos da reforma urbana. O que caracteriza uma confluência de paradigmas no bojo do planejamento. Nas palavras de Fix (2004), o planejamento urbano passa a adotar uma formulação híbrida: meio instrumento de captura de mais-valias urbanas, meio instrumento flexível de gestão do mercado; nas palavras de Cota (2010), por sua vez, há um posicionamento entre o direito à cidade e a cidade mercadoria.

4. A METRÓPOLE BELO-HORIZONTINA: DA METROPOLIZAÇÃO FORDISTA À REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

A metrópole belo-horizontina nasce da decisão conduzida pelo Estado de criação de uma

nova capital para o Estado de Minas. Simbolicamente a transferência do poder de Ouro Preto para Belo Horizonte representaria o rompimento ideológico com a ordem imperial e afirmação dos ideais republicanos, dos ideais da modernidade. Dessa forma, o projeto de Belo Horizonte “foi, sob vários aspectos, uma espécie de cartão de visitas do novo regime” (PAULA; MONTE-MÓR et. al., 2007).

O projeto e execução da nova capital ficariam a cargo do engenheiro Aarão Reis, seu plano previa a criação de uma zona urbana – planejada para uma população de 200.000 habitantes –, circunscrita a ela haveria uma zona suburbana e sequencialmente uma zona rural.

Segundo o Plambel (1985), o incentivo à transferência dos funcionários públicos e proprietários de Ouro Preto incluía a concessão gratuita de lotes (um urbano e outro suburbano) na nova capital, o que deu origem a um mercado de terrenos e favoreceu a retenção de lotes na zona urbana (PLAMBEL, 1985. p.42). Enquanto isso, o plano não previa o local de moradia da população trabalhadora. O resultado desse processo é que, já nos primeiros de fundação da cidade, havia mais moradores nas áreas periféricas do que na área central apesar da existência de um imenso número de lotes vagos na zona urbana. Assim, desde sua origem a cidade já revelava sua vocação ao crescimento periférico.

A extração de recursos naturais (minerais), juntamente com a indústria metalúrgica, concentradas especialmente no quadrilátero

ferrífero, confirmaria-se como base da industrialização da região, “que tem em Belo Horizonte sua centralidade, seja como espaço de produção, seja, sobretudo, um espaço concentrador de serviços de apoio àquelas atividades” (PAULA; MONTE-MÓR et. al., 2007). Demonstrando que desde o princípio a base industrial se pauta na atração de atividades altamente demandantes de recursos naturais e energia e com grandes impactos ambientais.

Nos anos 40 são abertos os dois eixos decisivos para a expansão da metrópole – a Avenida Amazonas ligando o centro de Belo Horizonte à Cidade Industrial em Contagem e a Avenida Antônio Carlos ligando o centro à Pampulha, como pode ser observado no figura 1.



Figura 1 - Eixo de expansão urbana norte e oeste, a partir da implantação, das avenidas Antônio Carlos e Amazonas na extremidade das quais inseriram-se a Pampulha e a Cidade Industrial.

Fonte: PLAMBEL, 1985.

Dessa forma, começam-se as zonas de contato da aglomeração urbana, uma a oeste e outra a norte, e a metrópole se espalha. A criação da Cidade Industrial em 1946 iniciou a definição da metrópole fordista, conformando não somente o eixo industrial, mas também os bairros operários que dão suporte à industrialização.

No que se refere à proliferação de loteamentos, 24% dos lotes aprovados entre 1950 e 1976 em todo o aglomerado metropolitano estão em Contagem (PLAMBEL, 1987. p.136). Ainda que o eixo oeste tenha crescido a taxas muito altas, o norte se tornou a principal direção da expansão urbana da RMBH, com destaque para Ribeirão das Neves que cresceu 21,4%. Do total de lotes aprovados 36% estavam no eixo oeste e 52% no eixo norte. A predominância absoluta entre os migrantes era, de acordo com o relatório, provenientes do próprio estado.

Paula e Monte-Mór et. al. (2007) colocam que os números do crescimento demográfico impõem duas constatações de imediato: a primeira que a cidade, já em 1940, tinha ultrapassado a população máxima prevista no plano. A segunda constatação decorre desta primeira e aponta para o fato de que este crescimento demográfico deve ser visto como resultado de um significativo processo de expansão econômica, que explicaria a força atratora da capital.

No tocante ao crescimento demográfico, a década de 50 foi responsável metropolização, enquanto a década de 60 marca a inflexão no

crescimento – quando a região metropolitana passa a crescer mais do que o município sede –, mas é, sobretudo na década de 70 que as taxas de crescimento são mais elevadas fazendo com que os municípios de Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Vespasiano, Ibirité e Santa Luzia passassem por um vertiginoso crescimento, com início do esvaziamento populacional da capital.

Nos anos 80, acompanhando o panorama geral das metrópoles brasileiras, a RMBH sofre os efeitos da crise geral com o aumento do desemprego e da população pobre.

A metrópole belo-horizontina que se viu explodia após a década de 70, baseada no eixo minero-metalúrgico-mecânico, passa a partir dos anos 90 por mudanças e continuidades em sua base produtiva e organização urbano-regional.

Monte-Mór e Roriz (2010) salientam que:

A recente estagnação relativa da RMBH se deve, primeiro, à sua incapacidade de se diferenciar em relação às outras RMs e, segundo, à fragilidade econômica do seu entorno e à incapacidade de alguns de seus pólos regionais de se reestruturarem. No que tange especialmente à cidade de Belo Horizonte, essa limitada capacidade de diferenciação tem na precária situação da malha de transporte municipal, metropolitano e regional, no surgimento de custos urbanos crescentes; e na limitada base tecnológica, os principais fatores constrangedores (MONTE-MÓR e RORIZ, 2010, p.240).

Dessa forma, no processo de expansão urbana recente da RMBH, no qual há a influência do núcleo sobre o “entorno metropolitano” – seguindo os principais eixos de expansão da metrópole, notadamente o sul, o oeste e o norte – passa a estruturar algumas espacialidades da

metrópole pós-fordista, enquanto persistem as continuidades da base industrial fordista.

Reafirmando a tendência da industrialização fordista, Mendonça (2002) destaca que Minas Gerais e Belo Horizonte permanecem situadas na divisão nacional e internacional do trabalho com um papel relacionado às indústrias que caracterizaram o período fordista. Por outro lado, a cidade como integrante da rede urbana mineira e da ampla região que lhe é suporte passa a se especializar na prestação de uma série de serviços, típicos do terciário superior, são serviços especializados de mineração, assistência jurídica, representação comercial, serviços de logística, manutenções, etc.

Cerqueira e Simões (1997) também afirmam que Belo Horizonte é referência importante para alguns nichos de mercado dos serviços modernos, mas sem presença marcante na área financeira. O que requer pensar a economia mineira e belo-horizontina virtualmente conectada aos espaços de comando e controle concentrados em São Paulo onde há, por exemplo, a sede de vários serviços financeiros, notadamente da Bovespa, e de várias multinacionais, cujas unidades de produção se espalham pelo território, inclusive belo-horizontino e mineiro.

Além disso, há, nas últimas décadas, sobretudo nas periferias da metrópole, a proliferação de novas espacialidades ligadas à metrópole pós-fordista que incluem a implantação

e/ou requalificação de grandes equipamentos pelo capital público e privado, destinados a concentrar os espaços do terciário superior, e a proliferação de novos loteamentos fechados, alguns com uma concepção mais complexa, e que tem na natureza seu atrativo, afinando-se à cultura pós-moderna de reprodução de “simulacros de estilos” (HARVEY, 1992).

Como exemplo dessas espacialidades tem-se a região das “Seis Pistas”, situada na zona de contato entre Belo Horizonte e Nova Lima, onde se concentram serviços avançados e sedes de grandes empresas, além da proliferação dos condomínios fechados nesse município e em outros do eixo sul, caracterizando-se pela (re)localização do espaço de moradia das classes de alta renda (MONTE-MÓR; RORIZ, 2010). Vários loteamentos se inserem em antigas cavas de mineração qualificando-se como novos usos a espaços industriais obsoletos.

Já os municípios de Contagem e Betim, no eixo oeste, conforme salientam Monte-Mór e Roriz (2010), mantêm, de certa forma, o discurso das “cidades industriais”. Contudo, os autores salientam que esses municípios não se reduzem a essa dimensão possuindo uma economia diversificada e vinculada a Belo Horizonte.

Por outro lado, o eixo norte, se prenuncia como região modernizadora, conforme será comentado no item a seguir, a partir da proposição das grandes obras estruturantes citadas e da atração de empreendimentos diversos, dentre eles os condomínios fechados, alguns inclusive

com uma concepção complexa como o “Precon Park” (que inclui área residencial e área industrial “estrategicamente” localizada próxima ao AITN) e o “Reserva Real” (condomínio de luxo destinado a atrair os públicos de alta renda como uma concepção que inclui usos turísticos e de lazer).

5. O CASO EMPÍRICO DA EXPANSÃO URBANA RECENTE DO EIXO NORTE DA RMBH

A expansão urbano-metropolitana recente no eixo norte da RMBH se caracteriza pela forte presença do Estado que incorpora, por um lado, um papel “estratégico” ao assumir a implantação das obras estruturantes citadas e, por outro, o mesmo Estado – notadamente através das Prefeituras Municipais, do órgão de regulação metropolitana (no caso, atualmente a Agência de Desenvolvimento da RMBH) e dos órgãos ambientais –, é imbuído da regulação urbanístico e ambiental dos empreendimentos, dentre estes os loteamentos fechados, atraídos para o local e inseridos em uma região com complexidades ambientais, sociais e urbanísticas.

Do ponto de vista físico-territorial, o eixo norte é caracterizado pela grande oferta de terrenos para a expansão urbana, poucas barreiras topográficas, diferentemente do que acontece no eixo sul, existência de uma ampla área cárstica, englobando a Área de Proteção Ambiental – APA Carste Lagoa Santa e também pela proximidade

de redutos de ecoturismo como a Serra do Cipó e municípios como Lagoa Santa e Jaboticatubas.

As terras mais férteis e de relevo menos acidentado propiciam o uso tipicamente rural com atividades agropecuárias mais estruturadas; na grande área cárstica, há intensa exploração de calcário, além da exploração de areia ao longo dos cursos d’água, notadamente do Ribeirão da Mata (PDDI-RMBH, Volume I, 2010). Além disso, o vetor norte destaca-se pela presença de outras atividades produtivas de pequeno, médio e grande porte.

Do ponto de vista sócio-urbanístico o eixo norte caracteriza-se por ser uma região heterogênea, com uma ocupação ainda bastante horizontal e com tendência a alguma verticalização nas áreas bem servidas de infraestrutura e mais próxima da CAMG. A expansão urbana da região, que foi inicialmente estimulada pela presença de loteamentos de baixa renda, passa a receber, nos últimos anos, vários condomínios fechados destinados às populações de renda média e alta, conforme mencionado.

Além disso, a expansão das atividades minerárias de calcinação e extração de areia além de cimenteiras, bastante interligadas aos municípios do Colar Metropolitano, especialmente Sete Lagoas, e outras empresas de portes variados, resultaram na conformação de um território fragmentado e complexo, que vem passando por várias modificações nos últimos anos, a partir dos empreendimentos implantados ou previstos para a região. Nos municípios mais

distantes, ainda predominam tipos de ocupação mais característicos de cidades sem grande comprometimento com a metrópole, embora, já há algum tempo, venham se implantando, principalmente na direção da Serra do Cipó, os sítios de lazer e condomínios fechados de alta renda.

Desse modo, por um lado o Estado assume uma postura “estratégica” ao dinamizar a região, especialmente a partir do deslocamento para o local de um elemento central da cidade capital, qual seja, o núcleo do poder manifesto na Cidade Administrativa (MONTE-MÓR; RORIZ, 2010). A CAMG, pensada inclusive em uma escala de poder maior – embutindo uma proposta geopolítica para o Governo do Estado – e localizada na direção dos municípios com a menor renda do conjunto metropolitano, representa, do ponto de vista simbólico, a transferência do espaço do “poder”, e porque não, da “festa” e do “excedente” para o “centro da pobreza”. Somam-se a isso as propostas de expansão do AITN e criação do aeroporto-indústria além da proposição, pelo capital público e privado, de centros tecnológicos e outros projetos que se inserem no MTCL, enquanto boa parte da economia do eixo norte se insere na informalidade, característica dos circuitos inferiores.

Do ponto de vista regulatório, o processo legal de implantação dos empreendimentos no local, notadamente os loteamentos, inclui a etapa de concessão da anuência prévia pela Agência de

Desenvolvimento da RMBH (conforme preconiza o art. 13 da Lei Federal 6766/1979), a aprovação pelo município, além do licenciamento ambiental nas fases de LP, LI e LO, geralmente conduzido pelo órgão ambiental estadual (no caso de Minas Gerais, o licenciamento fica a cargo das Superintendências Regionais de Regularização Ambiental – SUPRAMs e a deliberação à cargo do Conselho de Política Ambiental – o COPAM).

No entanto, como cada uma dessas etapas refere-se ao empreendimento em si, além de não haver diálogos mais eficazes entre o licenciamento ambiental e a aprovação urbanística, várias questões gerais, que se referem muito mais a outros contextos – como o próprio processo de planejamento supralocal –, ficam mal resolvidas; ou seja, o Estado, em seu papel regulatório, é ainda insuficiente para abarcar a complexidade da instalação desses grandes projetos, muito embora forneça um amplo aparato legal para isso. Isso porque, mesmo passando por um exame de anuência supralocal, os diálogos entre as questões urbanísticas supramunicipais não se fazem necessariamente presentes. Além de não haver diálogos mais estreitos entre regulação ambiental e urbanística.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH) aponta para a necessidade de implantar no âmbito da RMBH o Licenciamento Urbanístico e Ambiental Integrado, através da regulamentação de processos vinculados entre a anuência prévia a projetos de parcelamento, licença urbanística

(edificação e atividades) e licença ambiental de empreendimentos de impacto metropolitano (PDDI-RMBH, Volume I, 2010)

Ademais, a implantação desses empreendimentos acontece em um contexto de fragmentação das gestões municipais, inclusive com a disputa entre municípios metropolitanos para a atração de investimentos. Assim, mesmo instalando-se em um município específico (para onde geralmente vão os bônus como a arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU), os ônus se fazem sentir em outros municípios do entorno.

O PDDI-RMBH indica que a criação do Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo – SIRUS já representa a materialização inicial desta idéia, na medida em que todos os zoneamentos municipais definidos pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Ocupação e Uso do Solo foram representados em conjunto segundo uma única legenda, possibilitando a visualização e a análise da compatibilidade entre zonas no contexto metropolitano.

No que se refere à regulação ambiental, o licenciamento ambiental, que foi pensado inicialmente na órbita das atividades produtivas, ainda é frágil para lidar com a complexidade da urbanização. Dessa forma, o licenciamento ambiental em si, direciona-se prioritariamente para dentro do próprio empreendimento, enquanto os impactos maiores, e por vezes cumulativos, ainda são insuficientemente tratados, apesar de reconhecer ganhos importantes, sobretudo na

obrigatoriedade da implantação dos sistemas de controles ambientais, às vezes obrigando as próprias Prefeituras Municipais à implantação de sistemas de tratamento de efluentes e aterros sanitários. No limite, coloca-se que os custos com a burocracia da regulação urbanística que inclui a aprovação em duas instâncias – estadual e municipal – e da regulação ambiental, encarece os custos totais do empreendimento, representando também numa melhoria da qualidade, o que acaba refletindo no encarecimento do preço final da mercadoria, o lote e resultando numa crescente pressão sobre uma área com fragilidades ambientais.

Como a região se insere dentro de uma ampla área cárstica e próximo a outras áreas de preservação ambiental, além de possuir um rico patrimônio arqueológico, várias anuências e/ou autorizações são aglutinadas ao licenciamento ambiental, notadamente pelo Instituto Chico Mendes – ICM BIO gestor da APA Carste Lagoa Santa e pelo Instituto Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. O PDDI-RMBH destaca que o estado de conservação da região indica impactos ambientais negativos sobre os recursos naturais e sobre os elementos da paisagem. A região vem sendo ameaçada pelo comprometimento do seu rico patrimônio natural e cultural desde que se iniciou a atividade de exploração minerária, seguida pela pressão de ocupação para residências de final de semana, em busca de sua beleza natural e qualidade de vida, e pelas atividades industriais.

Estão sendo desenvolvidos na região projetos destinados à consolidação do Parque Estadual do Sumidouro, programas de incentivo ao turismo regional mediante a implantação do Circuito das Grutas e da Rota Lund, além da revitalização do AITN e do Sistema de Áreas Protegidas - SAP Vetor Norte.

Essa situação se torna mais complicada em contexto de ausência de diretrizes de planejamento supralocais ou metropolitanas, o que possibilita o agravamento dos conflitos entre os diversos usos do solo: loteamentos, usos industriais, equipamentos complexos, usos rurais, mineração, habitação de baixa renda, áreas de risco, preservação de mananciais, unidades de conservação, preservação do patrimônio histórico-cultural, etc. Costa e Peixoto (2006) acrescentam a inexistência de um fórum de debate sobre a região metropolitana, capaz de subsidiar o planejamento e a gestão municipal, a elaboração e implementação de Planos Diretores, ou ainda auxiliar na análise de processos de licenciamento de atividades urbanas, entre as quais o parcelamento do solo. O resultado é um processo de expansão urbana fragmentado e desarticulado, comandado prioritariamente pelos interesses do capital imobiliário/fundiário, que tem agravado a vulnerabilidade física, ambiental e urbana da metrópole.

Além disso, os empreendimentos têm-se apropriado das mais-valias fundiárias criadas supralocalmente através da implantação dessas grandes obras do Estado, apesar de vários

municípios buscarem implementar instrumentos redistributivos em consonância com o Estatuto da Cidade, a partir da recente aprovação de seus Planos Diretores.

Dessa forma, o desafio que se coloca é que a atração de investimentos e demais serviços para essa região periférica (fruto da urbanização incompleta) não deva ocorrer sem significar, contudo, em melhorias também para a população de baixa renda, trazendo oportunidades de distribuição de renda e evitando-se que se reproduzam fragmentos de áreas infraestruturadas com a expulsão dos pobres (gentrificação).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dessas reflexões esboçadas, conclui-se que ainda falta um maior aparelhamento do Estado, especialmente no que se refere à consolidação de um sistema de direito público municipal, para lidar com os instrumentos redistributistas propostos no âmbito do Estatuto da Cidade, visto que as gestões municipais ainda não estão efetivamente preparadas para cobrar essas mais-valias advindas dos investimentos públicos que estão sendo apropriados indevidamente pelo capital imobiliário.

As conclusões do estudo apontam ainda para a necessidade de se criar diretrizes de planejamento supralocal que dêem conta de abarcar a complexidade da implantação desses projetos situados em áreas de periferias metropolitanas, pois a instalação desses

empreendimentos requer que se estabeleça um diálogo mais efetivo entre os diversos atores envolvidos – Prefeituras, Estado, órgão ambiental, concessionárias de serviços, populações atingidas – diálogo esse a ser executado num nível metropolitano. Outra necessidade apontada é a de abertura de canais de diálogo entre as próprias Prefeituras Municipais, sobretudo na etapa da aprovação urbanística de projetos cujos impactos são supralocais; abrindo-se espaço para se pensar o planejamento dentro de um sistema transescalar.

Apesar de possuir ganhos significativos, a criação de aparato regulatório, que envolve a Prefeitura Municipal, a entidade metropolitana e o órgão ambiental, não contribui necessariamente para a melhoria da qualidade dos espaços, muito em função da própria ausência de diretrizes de expansão metropolitanas e maior diálogo entre as questões urbanas e ambientais no processo de expansão metropolitana.

No limite, é possível afirmar que o aparato regulatório fragmentado resulta no encarecimento do custo final do empreendimento, que é repassando ao comprador, dificultando mais o acesso a terra urbanizada.

No que se refere ao papel do Estado discutido ao longo do texto, enquanto gestor e alavancador do processo de desenvolvimento, parece que o mesmo está muito mais afinado às necessidades do capital. Há uma dificuldade de se instituir uma prática de planejamento comprometida ao mesmo tempo com o desenvolvimento econômico e a inserção social

das áreas urbanas, sugerindo que o Estado intervém nessas duas realidades de forma separada, sem, no entanto, possibilitar que as áreas inseridas nos circuitos de valorização, através de investimentos do capital público-privado, também abram possibilidades para incorporarem diretamente a população de baixa renda, permitindo uma maior diversidade de classes, e principalmente distribuição de renda. Tudo isso, aponta para a necessidade de se instalar uma agenda urbana comprometida com a inversão de prioridades.

Por fim, todo esse cenário esboçado, abre uma discussão, trazida originalmente por Fernandes (2008) sobre a importância de se proliferar um conceito de responsabilidade territorial - como um fragmento de recurso natural –, pois a responsabilidade da administração pública (e da propriedade) com o solo é enorme, perante as presentes e futuras gerações. A mudança de mentalidade, com a consolidação de um senso comum sobre a responsabilidade socioambiental da propriedade, já é um importante passo para as conquistas de um espaço urbano (metropolitano) mais equitativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCELRAD, H. Contradições espaciais, conflitos ambientais e regulação. In: COSTA, H.S.M. (org); COSTA, G.M.; MENDONÇA, J.G.; MONTE-MÓR, R.L.M. **Novas periferias metropolitanas**. A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no eixo sul. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006. p. 141-149.

- BORJA, J. CASTELLS, M. Planes Estratégicos y Proyectos Metropolitanos. In: **Cadernos IPPUR**, ano XI, n^{os} 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997.p. 207-231.
- BOYER, R. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo, Nobel, 1990.
- CERQUEIRA, H. E. A G.; SIMÕES, R. Modernização e diferenciação econômica em Belo Horizonte. In: **Varia História**, n^o 18, Set/97. Belo Horizonte p.443-463
- COMPANS, R. Cidades sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade? In: ASCELRAD, H. (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001. p.105-137.
- COSTA, H.S.M. Processos recentes de expansão metropolitana e implicações socioambientais: a experiência de Belo Horizonte. In: FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.387-405.
- COTA, D.A. **A Pareceria Público-Privada na política urbana brasileira recente: reflexão a partir da análise das Operações Urbanas em Belo Horizonte**. 2010. 430 p. Tese. Doutorado em Geografia – IGC, UFMG. Belo Horizonte, 2010.
- DINIZ, C.C.; CROCCO, M.A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria. In: **Nova Economia**. v. 6, n.1. Belo Horizonte, 1996. p.77-103.
- FERNANDES, E. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, G.M. e MENDONÇA, J. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas**. Belo Horizonte: Ed C/Arte, 2008. p. 123-135.
- FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M.C.; BENFATTI, D. (orgs.). **Urbanismo: Dossiê São Paulo- Rio de Janeiro**. Campinas: PUCCAMP/PROURB, p. 185-198.
- (edição especial de Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo), 2004.
- HARVEY, D. **Justice, nature and the geography of difference**. Blackwell Publishers, 1996.
- _____, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1992.
- LEFÈBVRE, H. **A Revolução Urbana** (S. Martins, Trans.). Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.
- LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988. 210p.
- _____, A. **Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo**. São Paulo: Nobel, 1988.
- LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes. (Cap II), 1981.
- MAGALHÃES, F. **Transformações sócio-espaciais na cidade-região em formação: a economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano**. 2008. 219 p. Dissertação. Mestrado em Geografia – IGC, UFMG. Belo Horizonte, 2008.
- MAGALHÃES, F.N.C.; LINHARES, L.R.F.; MONTE-MÓR, R.L.M. Urbanização extensiva e desconcentração espacial no eixo sul do entorno metropolitano de Belo Horizonte. In: COSTA, H.S.M.(org). **Novas periferias metropolitanas**. A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no eixo sul. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006.
- MARICATO, E. “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

- _____, E. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e pobreza. São Paulo: Hucitec, 1996. 141p.
- MENDONÇA, J.G.de. **Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte.** 2002. 228 p. Tese. Doutorado em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.
- MONTE-MÓR, R.L.M. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo.** (Texto para discussão nº 281). Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2006.
- _____, R.L.M. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G.M. e MENDONÇA, J.G. (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil:** trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008. p.31-65.
- _____, R.L.M. Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.A.; SILVEIRA, M.L. (Ed.). **Território:** globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.
- MONTE-MÓR, R.L.M.; RUIZ, R. A região metropolitana de Belo Horizonte: o antigo, o novo e tudo ao mesmo tempo e agora. In: OLIVEIRA, F.A. de.; SIQUEIRA, W.B. (orgs.). **As muitas Minas:** ensaio sobre a economia mineira. Belo Horizonte: Conselho Regional de Economia, Belo Horizonte, 2010. p.227-260.
- OLIVEIRA, F.L. A metáfora cidade-empresa no planejamento estratégico de cidades. In: **Cadernos IPPUR.** Ano XIII, nº 1, jan-jul. Rio de Janeiro: Ed. IPPUR-UFRJ, 1999. p. 141-161.
- PAULA, J.A de.; MONTE-MÓR, R.L.M.; MAGALHÃES, F.N.C.; LINO, S. **Formação Histórica:** Três Momentos da História de Belo Horizonte. Belo Horizonte: 2007.
- PLAMBEL. **A estrutura urbana da RMBH:** o processo de formação do espaço urbano. v 1. Belo Horizonte: Plambel, 1985.
- SANCHÉZ, F. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ASCELRAD, H. (org.). **A duração das cidades:** sustentabilidade e risco nas políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001. p.155-175.
- SANTOS, M. **O espaço dividido:** os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: F. Alves. (Coleção Ciências Sociais), 1979.
- _____, M. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 2005
- SASSEN, S. **As cidades na economia global.** São Paulo: Studio Nobel, 2000.
- _____, S. **The global city :** New York, London, Tokyo. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.
- SOJA, E.W. **Postmetropolis:** critical studies of cities and regions. Oxford: Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 2000.
- _____, E.W. **Geografias pós-modernas:** a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- SOUSA SANTOS, B. de. [1987]. **Um discurso sobre as ciências.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- SOUZA, M.L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 169-189.
- VAINER, C. B.. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 75-119.
- UFMG. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH,** Volume 1, 2010.
- 1 - Arquiteta e Urbanista, Doutoranda pelo Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo NPGAU/UFMG e analista ambiental da Fundação Estadual do Meio Ambiente FEAM/MG.