

1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma análise comparativa de conteúdos dos planos diretores de municípios do chamado Vetor Norte da RMBH, neste caso abrangendo os municípios de Confins, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, São José da Lapa, Vespasiano e a parte norte de Belo Horizonte. Ênfase foi dada aos estudos e propostas que caracterizam o que se chamou de dimensão territorial dos processos socioespaciais observados na região. A análise identificou a habitação, especialmente aquela de interesse social, como uma das questões centrais de tais processos. Relacionadas à habitação foram destacadas as questões dos transportes e mobilidade, do desenvolvimento econômico e emprego, da preservação ambiental, além das articulações intermunicipais, microrregionais e/ou metropolitana, visando a discussão das possibilidades de uma gestão territorial integrada.

As informações para a análise foram obtidas por meio da leitura dos estudos básicos para a elaboração dos planos diretores dos diversos municípios, das leis e/ou anteprojetos de leis que os instituíram, de eventuais leis de parcelamento, ocupação e uso do solo existentes e posteriores aos novos planos, além de entrevistas com técnicos e administradores municipais que estiveram diretamente envolvidos no processo de elaboração de planos diretores.

As análises procuram enfatizar questões consideradas fundamentais para o planejamento e/ou gestão metropolitanos, tendo como referencial processos socioespaciais observados nesta área com significativos problemas urbanos que é o Vetor Norte da RMBH. Se por um lado, tais problemas podem ser agravados e/ou eventualmente minimizados dependendo das formas de apropriação e controle dos impactos decorrentes dos grandes empreendimentos públicos e privados ali em processo de implantação², por outro lado, deve-se considerar que tais problemas são o resultado de formas de produção e ocupação do espaço metropolitano típicas do capitalismo periférico.

Por isto, o estudo procurou, antes de analisar comparativamente propostas e diretrizes dos planos diretores municipais, avaliar, mesmo que de forma sintética, o processo de formação do espaço metropolitano, enfatizando a mencionada dimensão territorial para o caso específico do Vetor Norte.

¹ Este artigo está baseado em texto do Volume IV (Análise comparativa dos planos diretores do Vetor Norte da RMBH: a dimensão territorial) do “Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no Eixo Norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte”, elaborado para a Prefeitura de Belo Horizonte.(IGC/UFMG-IPPUR/UFRJ, 2008).

² Destacam-se, entre os empreendimentos públicos, o Centro Administrativo de Minas Gerais – CAMG -, a Linha Verde, o conjunto de investimentos associados ao Aeroporto de Confins, o BH-TEC, o polo de microeletrônica de Vespasiano.

2. A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO NO VETOR NORTE DA RMBH: A EXTENSÃO DO TECIDO URBANO-METROPOLITANO

A dimensão territorial do processo de metropolização da Região Metropolitana de Belo Horizonte refere-se principalmente ao que se pode chamar de processos socioespaciais. *Por processos socioespaciais entende-se aqueles que cobrem um amplo espectro que tem início com a produção social do espaço no capitalismo, passando pelas formas de sua estruturação funcional e territorial (social) e chegando às formas de intervenção sobre esta estruturação, especialmente pelo poder público, por meio do planejamento e da gestão* (COSTA, 2005: 29).

No caso do Vetor Norte a análise desses processos espaciais, privilegiou a compreensão mais detalhada de algumas características que, embora típicas da produção da periferia metropolitana de forma mais geral, aparecem com grande centralidade na área de estudo, com importantes implicações para os processos de gestão municipais e metropolitana na região. Assim, são abordadas a seguir as seguintes características do Vetor Norte: a consolidada, mas crescente conurbação espacial caracterizada por assentamentos predominantemente marcados por uma urbanização incompleta e ocupados por população de baixa renda; a intensa articulação econômica e funcional entre municípios manifesta nos elevados níveis de pendularidade cotidiana com base no trabalho; e as perspectivas de transformação face aos novos investimentos previstos e já em realização na região.

O processo de conurbação, ou seja, a expansão espacialmente contínua da área parcelada e/ou efetivamente ocupada, já se encontra bastante consolidado no que se refere ao espaço construído, especialmente na faixa de contato entre o município de Belo Horizonte e os vizinhos imediatos: Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia e, como conurbação mais distante do sistema viário principal do Vetor Norte, o município de Sabará. Tal processo tem suas origens na incorporação de áreas urbanizadas, fruto investimentos tanto públicos, em infra-estrutura econômica viária, industrial, ou imobiliária/turística/cultural - como no complexo da Pampulha - a partir dos anos quarenta do século vinte, quanto privados, notadamente em parcelamento do solo. A articulação de iniciativas públicas e privadas, num contexto de intensa imigração metropolitana, a ausência de políticas públicas efetivas de habitação social em sentido amplo, a lógica de formação de preços da terra, as desigualdades sociais, entre outros fatores estruturais, caracterizaram a produção intensiva de loteamentos populares com diferentes graus de irregularidade fundiária e urbanística como a principal “alternativa” habitacional para amplos setores da população. Tal processo de produção da chamada periferia metropolitana intensifica-se nas décadas de 1950 e principalmente 1970, particularmente nos eixos norte e oeste da RMBH, consolidando a conurbação entre vários municípios, como já amplamente evidenciado por vários trabalhos, alguns deles ainda originários da década de setenta (PLAMBEL, 1975 e 1978; Costa, 1994 e 2001).

O descompasso entre a intensidade do parcelamento do solo e sua efetiva ocupação, produziu inicialmente uma conurbação de baixa densidade, cujos vazios vem sendo desde então ocupados pelos mais variados processos: parcelamento de áreas intersticiais, construção de lotes vagos, subdivisão de lotes, construção de várias unidades habitacionais no mesmo lote, além de aluguéis de cômodos, barracões, novos pavimentos, etc. Este conjunto de práticas de apropriação do espaço constitui parte importante das estratégias de sobrevivência e de geração de renda da população residente nestas áreas, e são, em grande medida, responsáveis pela manutenção de elevadas taxas anuais de crescimento da população urbana nos municípios da área de estudo na última década, conforme pode ser observado na tabela 1 abaixo: Lagoa Santa

e Confins: 3,61%; Pedro Leopoldo: 3,14%; Ribeirão das Neves: 8,27%; Sabará: 4,66%; Santa Luzia: 3,92%; Vespasiano e São José da Lapa: 10,10%. Neste mesmo período (1991-2000), a população urbana de Belo Horizonte cresceu a 1,16% ao ano.

Tabela 1 - População e taxas de crescimento anual da população urbana
Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte - 1970 – 2000

Municípios	População urbana				Taxa de crescimento anual		
	1970	1980	1991	2000	70/80	80/91	91/00
Belo Horizonte	1228342	1775082	2013257	2232747	3.75	1.15	1.16
Lagoa Santa	9939	15395	27979	35376	4.47	5.58	3.61
Confins (1)				3130			
Pedro Leopoldo	13498	20872	32891	43426	4.46	4.22	3.14
Ribeirão das Neves	5547	61670	119925	245143	27.23	6.23	8.27
Sabará	24977	58145	74757	112630	8.82	2.31	4.66
Santa Luzia	19410	51813	130186	184026	10.32	8.74	3.92
Vespasiano	5281	21095	35390	75220	14.85	4.82	10.10
S José Lapa (1)				8899			
Total RMBH (2)	1519838	2498148	3257923	4171965	5.10	2.44	2.79

Fonte: FIBGE – Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000 (Apud Mendonça, 2002: 52).

(1) Municípios emancipados na década de noventa.

(2) Foi considerada a extensão territorial da RMBH no início dos anos noventa, então composta por 19 municípios.

As características sócio-econômicas da maior parte da população do Vetor Norte com significativa participação de camadas de baixa renda são bastante conhecidas e, recentemente foram evidenciadas em detalhes no conjunto de estudos que integra o EIA-RIMA realizado para o licenciamento ambiental do CAMG – Centro Administrativo de Minas Gerais³. Além das características individuais e das famílias, a precariedade se manifesta principalmente nas formas de produção do espaço, resultando em significativas extensões de urbanização com frágeis centralidades econômicas e sócio-culturais, baixa qualidade de serviços, infra-estrutura e equipamentos de uso coletivo. A fragilidade econômica e financeira de muitos dos municípios face às dimensões da demanda por investimentos urbanos e sociais, caracteriza um quadro de extrema vulnerabilidade social e institucional da expansão urbana na área de estudo. Por outro lado é importante identificar e reforçar o potencial de recursos naturais, materiais e humanos existentes, que formam a base para a implementação de políticas públicas a serem desenvolvidas para a região. Estes elementos são importantes para embasar a compreensão das estratégias, das diretrizes e das propostas dos planos diretores dos municípios mencionados.

³ Ver particularmente os estudos referentes ao meio antrópico no Diagnóstico Ambiental do EIA-RIMA (LUME, 2006).

A segunda característica, associada à primeira, diz respeito à intensidade dos deslocamentos diários da população ocupada (PO) entre os municípios conurbados, revelando uma região de elevado grau de mobilidade pendular.

Tais movimentos pendulares da PO na RMBH constituem bons indicadores para a análise da dinâmica socioeconômica e espacial do Vetor Norte. Antes de focar a análise neste Vetor, vale observar, para efeito de comparações, que são intensos os fluxos pendulares diários com origem nos oito municípios que, além da capital, compõem o chamado Aglomerado Metropolitano, com destino em Belo Horizonte (Tabela 2).⁴ Tais fluxos representam 94% do total do movimento pendular diário dos 33 municípios metropolitanos (-BH) com destino em Belo Horizonte. Excetuando-se o fluxo proveniente de Ibité, os quatro maiores deslocamentos pendulares diários da população ocupada – em termos percentuais - de municípios do Aglomerado Metropolitano, são daqueles localizados no Vetor Norte: Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Sabará e Vespasiano. Somados, os fluxos diários desses quatro municípios representam 49% do total do Aglomerado Metropolitano (- Belo Horizonte).

Portanto, mesmo que alguns destes municípios abriguem atividades econômicas de certa relevância e geradoras de emprego, não há dúvidas de que eles são também locais de moradia de um grande contingente de mão-de-obra que trabalha na capital, constituindo o que a literatura comumente chama de cidades dormitório⁵ no contexto metropolitano.

Tabela 2: Movimento pendular da população ocupada – municípios do Aglomerado Metropolitano de Belo Horizonte

ORIGEM	DESTINO – BELO HORIZONTE	
	Abs	% da PO do Município de Origem
Contagem	75.319	30,77
Ribeirão das Neves	52.284	51,45
Santa Luzia	37.015	49,37
Ibité	25.160	47,73
Sabará	22.206	54,26
Betim	21.759	17,06
Vespasiano	12.260	40,26
Nova Lima	7.107	30,60
Total quatro municípios Vetor Norte	123.765(1)	
Total oito municípios acima	253.109 (2)	(1)/(2) X 100 = 49%
Total 33 municípios da RMBH (-BH)	269.427 (3)	(2)/(3) X 100 = 94%

Fonte: Pesquisa Origem-Destino – Fundação João Pinheiro, 2001/2002.

A tabela 3 contém informações sobre os movimentos pendulares diários da PO entre os nove municípios que compõem o Vetor Norte. Observa-se inicialmente que o

⁴ Aglomerado Metropolitano: denominação dada pelo Plambel ao conjunto dos nove municípios metropolitanos cujas áreas urbanas encontravam-se conurbadas já nos anos 1970.

⁵ Há atualmente uma crescente crítica ao uso de tal expressão, entre outros aspectos por reduzir o olhar à funcionalidade destes espaços quanto às articulações de seus moradores na esfera do trabalho, não considerando os aspectos dinâmicos da vida cotidiana daqueles que permanecem nos municípios. Ver, por exemplo, Lago (2007).

total da PO que se movimenta diariamente (para o trabalho e outros motivos) no conjunto dos nove municípios dessa sub-região metropolitana – incluindo Belo Horizonte - era de 1.307.442 em 2001/2002, quando a pesquisa OD foi aplicada pela Fundação João Pinheiro, o que representava aproximadamente 66% dos deslocamentos pendulares de toda a PO que se desloca diariamente na RMBH. Era de 127.321 o número de deslocamentos diários da PO dos oito municípios do Vetor Norte com destino a Belo Horizonte, representando cerca de 47% do total de deslocamentos dos 33 municípios metropolitanos com destino no município da capital. Considerando-se apenas os municípios que fazem fronteira com Belo Horizonte no Vetor Norte – Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia e Sabará – tinha-se um deslocamento diário de 123.765 pessoas componentes da PO. Ou seja, os deslocamentos pendulares diários da PO residente nestes quatro municípios representavam 97,2% do total dos deslocamentos nos oito municípios da periferia metropolitana no Vetor Norte, em 2001/2002.

Tabela 3: Movimento pendular diário da população ocupada - Vetor Norte da RMBH

Destino Origem	Belo Horizonte	Lagoa Santa	Pedro Leopoldo	Ribeirão das Neves	Sabará	Santa Luzia	São José da Lapa	Vespasiano	Confins	Total
	Belo Horizonte	1.011.249	1.105	665	5.306	2.091	3.674	320	2.316	716
Lagoa Santa	2.169	14.944	55	0	0	85	69	668	459	18.449
Pedro Leopoldo	764	4	18.885	157	0	7	144	360	348	20.669
Ribeirão das Neves	52.284	0	171	40.668	255	488	73	299	0	94.238
Sabará	22.206	56	0	16.253	685	685	6	43	0	39.249
Santa Luzia	37.015	79	139	265	629	33.192	0	517	62	71.898
São José da Lapa	526	69	168	0	0	0	3.005	637	34	4.439
Vespasiano	12.260	1.054	61	29	0	284	253	15.170	162	29.273
Confins	97	32	440	0	0	0	95	49	1.072	1.785
Total	1.138.570	17.343	20.584	46.425	19.228	38.415	3.965	20.059	2.853	1.307.442

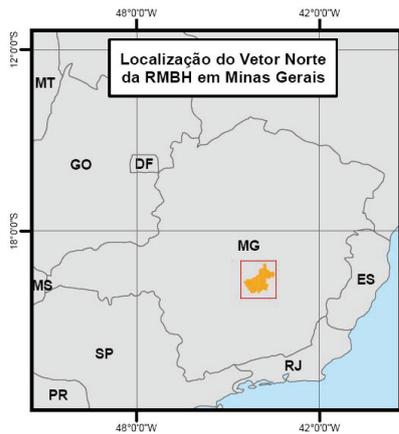
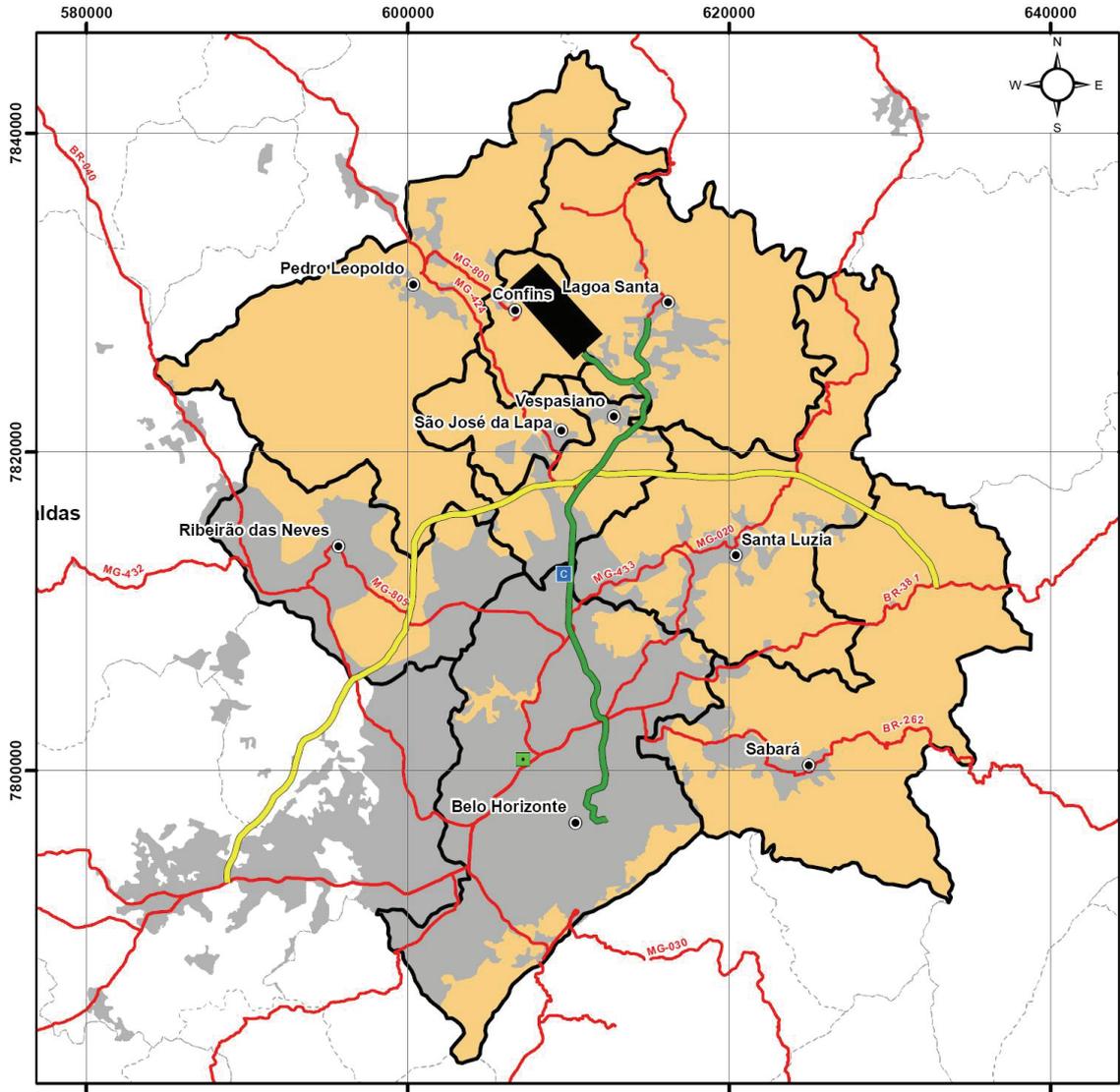
Fonte: FJP:Pesquisa Origem - Destino 2002

Por outro lado, os movimentos pendulares diários da PO residente em Belo Horizonte com destino nos demais oito municípios do Vetor Norte totalizavam apenas 16.193 pessoas (1.027.442 – 1.011.249), o que representa 16,3% do total desses movimentos (99.069) para os 33 municípios da RMBH. A maior proporção dos movimentos com origem em Belo Horizonte (78,6%) tem como destino três municípios de outros vetores de expansão metropolitana: dois do Vetor Oeste (Contagem e Betim) e um do Vetor Sul (Nova Lima). Portanto, o percentual de deslocamentos de Belo Horizonte para os oito municípios do Vetor Norte é muito pequeno quando comparado àqueles com destino nesses três municípios. Os deslocamentos pendulares diários da PO residente em Belo Horizonte com destino nos demais 22 municípios da RMBH, representam apenas 5,1% do total.

Uma conclusão apressada poderia sugerir um aumento, em futuro próximo, dos movimentos pendulares diários com origem em Belo Horizonte e destino nos municípios do Vetor Norte, como consequência de investimentos, em andamento e previstos, em grandes empreendimentos e projetos, conforme acima mencionado. Os processos são, no entanto, mais complexos, não havendo ainda, por exemplo, quaisquer evidências concretas de que esta nova dinâmica econômica prevista para o Vetor Norte resultará em aumento significativo de novos empregos e de movimentos pendulares. Aparentemente concretas, por enquanto, seriam as previsões de deslocamentos diários dos funcionários do governo do Estado como consequência da mudança do Centro Administrativo de Minas Gerais para a região do Serra Verde. As estimativas são de 16 mil funcionários, além do público que procurará diariamente as várias secretarias e órgãos que compõem a administração do estado de Minas Gerais. Deve-se levar em conta que parte dos funcionários pode preferir, no futuro, residir próximo ao local de trabalho, o que resultará em aumentos menores dos movimentos pendulares (com origem em Belo Horizonte) decorrentes da instalação do CAMG na região.

Por outro lado, o extraordinário movimento pendular constatado da PO com origem nos municípios do Vetor Norte (-BH) e destino em Belo Horizonte, já mostra como é difícil, considerando-se o cotidiano da força de trabalho, tratar determinados aspectos e processos da realidade socioespacial do Vetor Norte de forma isolada e exclusivamente dentro das fronteiras político-institucionais dos diversos municípios que o compõem. Isto se torna ainda mais evidente quando a escala da análise corresponde ao recorte que agrega os municípios de Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santo Luzia e Sabará, além da parte norte do município de Belo Horizonte, cujas áreas urbanas são conurbadas (ver mapa seguir).

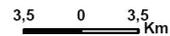
Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH



Legenda

- Sedes Municipais
- CAMG
- BH-TEC
- Rodovias
- Linha Verde
- Anel Viário de Contorno Norte
- Aeroporto Internacional Tancredo Neves
- Municípios do Vetor Norte com Planos Diretores analisados
- Limite de municípios
- Mancha urbana

1:350.000



Projeção Universal Transversa de Mercator
 Origem da quilometragem: Equador e meridiano de origem 45° W de Greenwich acrescidas das constantes 10.000.000m e 500.000 m respectivamente
 Datum Vertical: Imbituba, SC
 Datum Horizontal: SAD/69

Fonte dos dados: Geominas e IGA
 Autor: Matheus Marcelo de Pinho Talma
 Belo Horizonte/MG - Janeiro/2010

A terceira característica, talvez a mais significativa no momento atual, desta sub-região metropolitana diz respeito aos impactos que grandes empreendimentos/projetos urbanos/metropolitanos estão ali provocando. Destacam-se como principais projetos de infra-estrutura viária e de transportes, a ampliação e modernização da MG-10 e sua extensão urbana - Cristiano Machado e Boulevard Arrudas – formando a chamada Linha Verde; a implantação da Estação Vilarinho em Venda Nova; e o projeto de construção de uma nova via de importância regional - o Contorno Viário Norte da RMBH - que deverá alterar radicalmente a acessibilidade regional atualmente existente e gerar profundas transformações territoriais em sua área de influência. Direta ou indiretamente relacionados a estes projetos observam-se: a construção do novo Centro Administrativo de Minas Gerais (CAMG); a criação de uma infra-estrutura industrial de tecnologia de ponta, especialmente o Parque Tecnológico de Belo Horizonte (BHTEC); o polo industrial de micro-eletrônica de Vespasiano; e o projeto de ampliação das funções do Aeroporto de Confins de forma a transformá-lo também em um aeroporto-indústria.

Além disso, há ainda um conjunto de iniciativas privadas, de investimentos imobiliários e/ou produtivos, que se anunciam e se intensificam a cada dia, como consequência de, e em resposta aos, investimentos públicos apontados acima. As dimensões territoriais das transformações, vistas a partir da ótica de cada um dos municípios será explorada mais adiante a partir da leitura dos Planos Diretores Municipais, procurando-se identificar estratégias, diretrizes e propostas contidas nos textos das leis que os instituíram e nos correspondentes zoneamentos propostos. Com isto, espera-se contribuir com subsídios para futuros planos, programas e projetos relacionados a habitação, regularização fundiária, sistemas viário e de transportes, localização de atividades econômicas e outros que requerem abordagem tanto local quanto intermunicipal.

3. GESTÃO METROPOLITANA E PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

O Ministério das Cidades, ao divulgar um guia para a elaboração de planos diretores pelos municípios (ROLNIK; PINHEIRO, 2005: 136 – 139), sugere a necessidade de se abordar de forma integrada as diversas funções públicas de interesse comum, quando se tratar de municípios que compoem aglomerações urbanas/metropolitanas.

Em primeiro lugar, há uma preocupação com o estabelecimento de um princípio: a necessidade de “**construção de um pacto territorial que envolva todos os municípios da região**”. Tal princípio tem sido repetido desde os primeiros momentos em que se procurou discutir e implementar regiões metropolitanas no Brasil. Apesar das dificuldades políticas para a sua realização, o princípio continua válido como orientador de buscas para a construção de uma efetiva e eficaz gestão metropolitana.

Em segundo lugar, destaca-se o fato de o guia informar que são **cerca de 400 municípios metropolitanos** no Brasil, os quais abrigam significativa parcela da população urbana brasileira. Este contingente populacional, pobre em sua maioria, tem necessidades e interesses econômicos, sociais, culturais, de circulação, de lazer, etc, expressos em dinâmicas territoriais que desconhecem e/ou prescindem de fronteiras político-institucionais. Tal fato, por si só, já justificaria a necessidade da construção do pacto acima mencionado. É óbvio, mas vale lembrar que no planejamento e na gestão das políticas públicas deve-se ter por princípio a soberania das necessidades e interesses dos sujeitos sociais.

Em terceiro lugar observa-se que o guia chama a atenção para a necessidade de se promoverem tanto a *articulação política entre as unidades territoriais* quanto a integração *entre as diferentes políticas setoriais e territoriais*, como condição para uma gestão metropolitana eficiente e socialmente eficaz.

Em quarto lugar, o guia chama a atenção para a contribuição potencial dos planos diretores municipais *para a construção de uma agenda metropolitana ou microrregional*. Ou seja, os municípios deveriam ter como *preocupação não somente [o] de construir um processo de elaboração de um Plano Diretor municipal, mas de (...) articulá-lo aos Planos Diretores de municípios vizinhos, integrando as ações e discutindo os interesses comuns*. Além de todas as chamadas “funções públicas de interesse comum” sugere-se que, no caso estudado do Vetor Norte da RMBH, destaca-se a importância das *articulações entre atividades econômicas* que devem ser *tratadas de forma compartilhada entre os municípios, ligando estruturas, otimizando recursos e resultados, e conseqüentemente, transformando o espaço regional em um tecido mais coeso, social, ambiental e economicamente sustentado*. Vale lembrar que tecido social é sinônimo de sociedade, em nome da qual, como já mencionado acima, o planejamento e as políticas públicas devem ser formuladas e colocadas em prática. A questão que se coloca então é a de como fazer com que *a elaboração articulada de Planos Diretores municipais [seja] um momento oportuno para se deflagrar a construção de pactos territoriais e de discussões regionais mais amplas, calcadas na realidade e com legitimidade social*, nos termos sugeridos no guia elaborado pelo Ministério das Cidades.

Não há dúvidas que o principal obstáculo para que isto se realize é de natureza política. Ou seja, aquilo que se denomina gestão solidária em nível supra-municipal em sociedades politicamente pluralistas não é de fácil construção, como vem sendo sentido não só no Brasil, mas também em outros países no mundo capitalista. No caso brasileiro a dificuldade teria se tornado maior com a autonomia municipal pós-constituição de 1988.

No caso específico de Minas Gerais, determinações e sugestões para uma gestão solidária em regiões metropolitanas estão também contidas na Lei Complementar 88/2006 - que dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana em Minas Gerais. Em seu artigo 6º esta lei estabelece:

§1º Os planos diretores dos Municípios integrantes da região metropolitana serão orientados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado quanto às funções públicas de interesse comum.

Os planos diretores de municípios metropolitanos deveriam estar concluídos em setembro de 2007, conforme determinação do Estatuto da Cidade. Porém, não existia e ainda não existe, para o caso da RMBH, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).⁶ Portanto, os planos diretores dos municípios desta região metropolitana não poderiam ter sido orientados por um ainda inexistente Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (Metropolitano). Poderão sim, eventualmente, ser revistos a partir das proposições do PDDI.

O Guia elaborado pelo Ministério das Cidades, por sua vez, apresenta 12 recomendações para a elaboração de planos diretores em municípios conurbados. Destacam-se a seguir quatro recomendações de caráter mais geral e que podem contribuir

⁶ O PDDI foi contratado a uma equipe da UFMG em meados de 2009, devendo estar concluído em fins de 2010.

para a análise e o entendimento das estratégias, diretrizes e propostas dos planos diretores dos municípios que integram o Vetor Norte da RMBH:

“• a elaboração dos Planos Diretores municipais deve explicitar conflitos e desencadear discussões entre vários municípios em torno de questões comuns e ter um ponto de conexão com o planejamento regional;

• deve-se construir um ambiente que propicie negociações com vistas a instituir mecanismos de solidariedade regional;

• a eleição de temas prioritários e estratégicos para municípios de uma dada região deve ser coordenada e compatibilizada em torno de uma agenda de natureza regional;

• a política e o planejamento do uso e ocupação do solo dos municípios de uma região devem articular-se ao planejamento regional, especialmente entre municípios vizinhos”. (ROLNIK; PINHEIRO, 2005: 138 – 139).

Apesar de fundamentais, tais recomendações, dada a sua natureza política, são de difícil consecução. Porém, se não forem tentadas, a principal prejudicada será a sociedade urbano-metropolitana, uma vez que, conforme dito anteriormente, para ela as fronteiras político-institucionais entre municípios é irrelevante em grande medida.

Há a possibilidade de os municípios participarem da elaboração do plano metropolitano, uma vez que recentemente foi institucionalizado o novo arranjo de gestão metropolitana que prevê tal participação. É evidente que a institucionalização por si só não é garantia para que tal participação, que é de caráter essencialmente político, se realize.

4. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS PROPOSTAS CONTIDAS NOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DO VETOR NORTE

Um primeiro aspecto a ser observado é que, em sua maioria, os Planos Diretores (PDs) dos municípios do Vetor Norte foram elaborados de acordo com o Estatuto da Cidade⁷ – lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – e, portanto, colocam como princípios e objetivos básicos questões como o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o desenvolvimento econômico-social baseado na sustentabilidade. Em alguns PDs são mencionadas possibilidades de gestão integrada com outros municípios, visto que estão inseridos na RMBH e, especificamente, em um vetor que tem recebido tratamento especial no planejamento público do estado, sendo alvo de vultosos investimentos e mudanças significativas na sua estrutura. Entretanto, como será visto a seguir, essas possibilidades nem sempre são consideradas nos textos dos PDs.

⁷ O Estatuto da Cidade expõe uma série de instrumentos de política urbana, que são incorporados pela maioria dos PDs dos municípios do Eixo Norte como instrumentos reguladores. Dentre esses instrumentos de política urbana pode-se destacar: Parcelamento e Edificação Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso; Transferência do Direito de Construir; Direito de Preempção; Usucapião Especial de Imóvel Urbano; Operação Urbana Consorciada; Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança; Estudos Prévios de Impacto Ambiental; Análise de Impacto Ambiental. Além desses instrumentos do Estatuto da Cidade, existem também a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras e o Código de Posturas como instrumentos reguladores. Em alguns casos considera-se ainda a legislação ambiental, principalmente aquela que institui e detalha o zoneamento de unidades de conservação.

A análise foi realizada com base na leitura das leis municipais que instituem os novos PDs, das Leis de Uso e Ocupação do Solo, quando existentes e posteriores aos novos PDs, e dos relatórios das leituras técnicas e comunitárias realizadas durante o processo de elaboração dos planos. Foram destacados cinco eixos de propostas considerados importantes para a análise comparativa dos PDs do Vetor Norte e principalmente para a avaliação das perspectivas conjuntas de transformações territoriais futuras para o conjunto dessa área de expansão da RMBH. São eles: desenvolvimento econômico, sistema viário e transportes, habitação e regularização fundiária, preservação ambiental e articulação com outros municípios do Vetor Norte e da RMBH⁸.

4.1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

De maneira geral, os PDs reproduzem o discurso, amplamente utilizado pelo governo do estado, propondo mudança da base produtiva, da predomínio da indústria tradicional (cimenteira, por exemplo) para indústrias de base tecnológica, presentes nos documentos sobre os grandes projetos analisados. Apontam como diretrizes para o desenvolvimento econômico a atração de pequenas e médias indústrias de tecnologia de ponta, não poluidoras e com alto valor agregado. Dessa forma, pretendem desenvolver um setor terciário interligado com essas diretrizes e salientam a importância da especialização e capacitação da mão-de-obra local para atender essa nova configuração econômica.

O PD de Belo Horizonte explicita a necessidade de consolidação do município como pólo regional de aglomeração de serviços e de desenvolvimento de indústrias e serviços de alta tecnologia. Além disso, define as regiões Norte e Nordeste do município como prioritárias para a instalação de indústrias, prevendo-se também uma maior articulação com as indústrias do Vetor Oeste. Como o PD de Belo Horizonte é de 1996, e posteriormente passou por uma revisão em 2000, é importante salientar algumas ações do governo municipal que condizem com as propostas do PD. Entre tais ações e propostas destacam-se as obras de recuperação do Anel Rodoviário, a duplicação da Avenida Antônio Carlos, além de obras de infra-estrutura necessárias à implantação do Parque Tecnológico BH-TEC, que visa contribuir para a atração de empresas de alta tecnologia. Localizado próximo ao campus da UFMG, na região da Pampulha, o BH-TEC está articulado com a avenida Antônio Carlos e com o Anel Rodoviário, importantes vias de ligação aos vetores Norte e Oeste, respectivamente. A proposta de implantação do parque tecnológico prevê a sua articulação com o Aeroporto Internacional de Confins, tendo em vista o projeto de transformá-lo em aeroporto industrial.

Os PDs dos municípios de Confins e seus vizinhos imediatos, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo, também explicitam a intenção de se beneficiarem com a requalificação do Aeroporto Internacional de Confins e com o projeto de transformá-lo em aeroporto industrial. Objetivam a atração de empresas de alta tecnologia para seus territórios, prevendo atividades complementares àquelas do aeroporto metropolitano e do porto seco industrial, com grande estímulo para o empreendedorismo e atividades inovadoras. Confins por exemplo, propõe a instalação de complexos comerciais e de serviços relacionados com o transporte de carga e de passageiros do aeroporto, além da delimitação da Zona de

⁸ Ver IGC/UFMG – IPPUR/UFRJ, 2008, em particular o Anexo I do Volume IV, intitulado *Análise Comparativa dos Planos Diretores do Vetor Norte da RMBH: a dimensão territorial*, cujos quadros sintetizam as propostas contidas nos PDs e apontam instrumentos e mecanismos propostos para viabilizá-los.

Expansão Urbana 3⁹ para instalação de indústrias de ponta e instituições de pesquisa tecnológica. Em Lagoa Santa foi delimitada a Zona de Empreendimentos de Porte, localizada às margens da Linha Verde e se estendendo até proximidades do Aeroporto de Confins. Essa área é destinada à atração de atividades econômicas de grande porte visto que sua localização facilita o escoamento dos produtos. Estes três municípios apóiam-se também em propostas para a atividade turística – fortemente ligada ao fluxo de passageiros do aeroporto – como incremento de suas atividades econômicas, explorando a riqueza natural da região, inserida na APA Carste de Lagoa Santa. Este turismo externo viria a se somar aos fluxos metropolitanos para a região, reforçando o estímulo para a instalação de empreendimentos residenciais de lazer de fim de semana, além de empreendimentos imobiliários de sítios, chácaras e loteamentos residenciais, usualmente fechados e com restrição de acesso.

O PD de Santa Luzia e outros documentos a ele relacionados apontam para a promoção do desenvolvimento do município por meio da exploração do turismo, da atração de empreendimentos imobiliários para segmentos de alta renda da população, e da consolidação e ampliação do parque industrial. São salientadas as vantagens locais do município na metrópole, a fácil acessibilidade, a oferta de mão-de-obra, a infra-estrutura e o patrimônio natural que oferece grandes possibilidades para exploração turística. Ainda dentro dessa linha de exploração do turismo como alternativa de desenvolvimento econômico, merece destaque a proposta do PD de Sabará que visa a exploração do ecoturismo e agroturismo, com a implantação de sistema de informações e linhas de financiamento voltadas a essas atividades. Além disto, começam a surgir na região empreendimentos mais complexos que associam turismo de negócios e serviços, por meio da criação de centros de convenções, complexos hoteleiros, centros de compras e serviços.¹⁰

Além dos PDs relatados acima, vale destacar propostas dos PDs de Vespasiano e de Ribeirão das Neves. Vespasiano propõe a criação de áreas exclusivas para a instalação de indústrias de base tecnológica e centros de pesquisa tecnológica, com investimentos na qualificação de mão-de-obra. Tais propostas já repercutem em iniciativas no município, como a recente definição, por parte do Governo Estadual, de área para a implantação do Pólo Industrial de Microeletrônica¹¹ – anteriormente previsto para o município de Lagoa Santa – e para a implantação de uma unidade do CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica - que oferece cursos técnicos na área de mecatrônica e eletrotécnica. Na Macrozona de Uso e Ocupação Programados já existem propostas para implantação de um pólo tecnológico e instituições que oferecem cursos técnicos voltados para microtecnologia¹². Parece haver grande interesse por parte das universidades privadas em abrir cursos de especialização e cursos técnicos nas proximidades de ou juntamente com empreendimentos tecnológicos.

O PD de Ribeirão das Neves propõe incentivos para atrair atividades não poluidoras nas margens da BR-040 e em seu futuro entroncamento com o Anel Viário de Contorno

⁹ Ante-projeto de Lei do Plano Diretor de Confins, Capítulo III, Seção II, Artigo 12, Inciso IV.

¹⁰ Tais informações são provenientes de informações publicitárias de lançamentos imobiliários e não da leitura das leis dos PDs.

¹¹ Área específica destinada a este fim foi recentemente desapropriada pelo governo do Estado de Minas Gerais.

¹² Plano Diretor de Vespasiano, Capítulo 1, Artigo 11, Inciso i. As informações sobre esses projetos foram fornecidas pela equipe que elaborou o PD em entrevista realizada em 12/03/08.

Norte, na Zona para Atividades Econômicas 2.¹³ Objetiva também a qualificação de mão-de-obra e socialização de conhecimento tecnológico.

Já o município de São José da Lapa, apesar de não apresentar propostas concretas de atração de indústrias de alta tecnologia, explicita em seu PD a necessidade de acompanhamento do desenvolvimento do processo tecnológico e de integração aos programas estaduais e federais de implantação de atividades econômicas.

4.2. SISTEMA VIÁRIO E TRANSPORTES

Os municípios do Vetor Norte, com exceção de Belo Horizonte, ao tratarem dos seus sistemas viários nos PDs, reforçam a preocupação com a desarticulação interna entre as diversas regiões intramunicipais e estabelecem propostas para que se efetive a integração entre a sede e as demais áreas ou distritos. Entretanto, o que ocorre é uma estreita dependência de grande parte da população dos municípios integrantes do Vetor Norte com a capital, conforme análise baseada em pesquisa de origem-destino da população ocupada apresentada anteriormente, sendo que grande parte dessa população não mantém relações estreitas com a sede e/ou outras partes do território municipal. Tal preocupação encontra fundamento no caráter municipal dos planos que, compreensivelmente, muitas vezes priorizam as articulações intramunicipais em detrimento das metropolitanas ou microrregionais.

O Vetor Norte tem se constituído historicamente como uma área de expansão da periferia metropolitana, abrigando um grande número de pessoas que buscam alternativas de moradia em suas áreas urbanas, mas que trabalham e utilizam vários tipos de serviços localizados em Belo Horizonte ou outros municípios da RMBH. Portanto, as propostas para os sistemas viário e de transporte público deveriam estar mais direcionadas à integração metropolitana o que, de fato, foi mencionado em alguns PDs. Entretanto, estes não detalham ou apresentam propostas concretas sobre a questão. Entre os PDs que tratam da questão, estão os de Santa Luzia e Ribeirão das Neves, que destacam algumas diretrizes para que as vias locais e o transporte coletivo sejam compatíveis com o sistema viário metropolitano, melhorando a acessibilidade para a capital. Esses dois planos também consideram a futura implantação do Anel Viário de Contorno Norte e da Linha Verde, expressando preocupação especial em relação às articulações dessas vias com os sistemas viários locais. No caso de Ribeirão das Neves, há uma grande preocupação em relação a como o sistema viário local irá transpor o Anel Viário de Contorno Norte, de modo a garantir segurança aos moradores e não desarticular ainda mais o sistema viário do município, que será cortado pela rodovia.

A maior parte das propostas se refere ao sistema viário e poucas à questão dos transportes públicos e ações relacionadas à melhoria da acessibilidade, em especial para a população de baixa renda, principal usuária dos transportes coletivos. Santa Luzia propõe ainda um sistema de bilhetagem eletrônica compatível com o de Belo Horizonte e a integração do transporte coletivo com o transporte sobre trilhos. Outras alternativas como o transporte de massa sobre trilhos, ainda que numa perspectiva de médio ou longo prazo, não aparecem nos PDs. No entanto, ainda que em caráter especulativo, a possibilidade de extensão dos trens urbanos em direção norte, ainda que tardiamente, começa a ocupar o debate público na imprensa e em fóruns de discussão metropolitana.

¹³ Lei Complementar nº 037/2006 que dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no município de Ribeirão das Neves, Artigo 10, Inciso II.

O fato de apenas Santa Luzia e Ribeirão das Neves terem elaborado propostas de integração metropolitana para o sistema viário e de transportes pode ser explicado por esses dois municípios, juntamente com Vespasiano, fazerem parte do aglomerado metropolitano conurbado com a capital. Essa conurbação se expressa também na grande circulação de pessoas e veículos entre esses municípios, em volume bem superior àquele de outros municípios integrantes do Vetor Norte, que se localizam no colar periférico à área de conurbação com Belo Horizonte (Confins, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Sabará, São José da Lapa). Com isso, estes últimos municípios apresentam suas propostas direcionadas exclusivamente à integração do sistema viário intramunicipal (sede e distritos) sem levarem em conta as relações com Belo Horizonte. Curioso é o caso de Vespasiano que, apesar de fazer parte do aglomerado urbano, com área conurbada a Belo Horizonte, e ter parte de seu tecido urbano localizado em ambos os lados da MG-10/Linha Verde, também não expõe em seu PD diretrizes voltadas para a integração metropolitana dos sistemas viário e de transportes.

É importante apontar que em muitos casos, à época da elaboração do PD municipal, a proposta de construção do novo Anel Viário de Contorno Norte ainda se encontrava em fase preliminar de projeto, sem o respectivo processo de licenciamento ambiental ter sido iniciado, o que tornava a proposta menos concreto do que no momento atual. De certa forma isto explica a preocupação ainda não tão explícita quanto às possibilidades de transformação do espaço regional decorrente da implantação do projeto.

Propostas do PD de Belo Horizonte têm como objetivo essa integração do sistema viário e transportes da RMBH, por meio da implantação da rede multimodal – integração de várias modalidades de transporte, com prioridade para a integração de transportes coletivos, ônibus e trem urbano, mas também com planos de integração para carros, motos e bicicletas – e da descentralização do sistema viário, com a melhoria da articulação das periferias e destas com o centro. A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte delimita uma Área de Diretrizes Especiais (ADE) na região de Venda Nova¹⁴ em que se pretende melhorar as condições de acessibilidade através de alterações no sistema viário, implantação de terminal de transporte coletivo (Estação Diamante) e áreas de estacionamento. Essas intervenções estão também associadas à modernização da atividade produtiva e otimização do escoamento e distribuição da produção final.

4.3. HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Como já mencionado, uma parcela significativa da população dos municípios do Vetor Norte trabalha em Belo Horizonte, com o qual mantém, portanto, uma relação bastante estreita. Alguns bairros ou porções de seus territórios guardam relações mais fortes com o centro metropolitano do que com as sedes de seus municípios. Geralmente, esses trabalhadores habitam locais precários, como os loteamentos populares, sobrecarregados com vários problemas decorrentes de processos estruturais relacionados à metropolização. Com a expansão da periferia metropolitana e a baixa capacidade de investimento dos governos locais, ocorre o aumento da segregação espacial e, conseqüentemente, as dificuldades para que toda a população seja atendida com os serviços e a infra-estrutura urbanos básicos. Se tal processo se manifesta nos mecanismos formais de produção do espaço, eles tendem a ser mais graves nas áreas que são formadas a partir de processos informais de assentamento e ocupação.

¹⁴ Lei nº 7166/96 com alterações introduzidas pela lei nº 8137/00, que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município de Belo Horizonte, Capítulo VI, Artigo 87.

Diante de tal quadro, todos os municípios do Vetor Norte, inclusive Belo Horizonte, mostram em seus PDs a intenção de que sejam desenvolvidos programas de regularização fundiária em assentamentos precários e/ou clandestinos, reconhecendo a precariedade habitacional e muitos casos de irregularidades fundiária e/ou urbanística nos loteamentos onde residem os trabalhadores. Para a identificação de áreas passíveis de implementação de programas de habitação popular e regularização fundiária os PDs desses municípios delimitam Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Essas zonas ou áreas especiais são definidas, de forma geral e na maioria dos PDs, como regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social. Nas ZEIS podem ser adotados critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, além de vários instrumentos urbanísticos previstos e regulamentados pelo Estatuto da Cidade¹⁵. Os zoneamentos propostos nos PDs dos municípios do Vetor Norte indicam claramente que todos os municípios delimitam ZEIS. Mesmo o PD de Santa Luzia, que optou por detalhar a proposta de zoneamento da Zona Urbana em legislação complementar de uso e ocupação do solo, já delimita ZEIS no macro-zoneamento constante do Plano Diretor.

Entretanto, apesar de os PDs apresentarem propostas habitacionais destinadas à população pobre, centradas principalmente na urbanização e regularização fundiária em ZEIS, a análise desses mesmos PDs e das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo mostra, mesmo que de forma não muito clara, a intenção de alguns municípios do Vetor Norte em inibir a imigração de mais população de baixa renda. As entrevistas realizadas com técnicos municipais e equipes que trabalharam na elaboração dos PDs confirmam esta diretriz geral. Um outro conjunto de propostas reforça tal intenção excludente e seletiva, propondo incentivos para atração de população de alta renda, especialmente por meio de medidas urbanísticas que estimulam a produção de loteamentos de baixa densidade, a partir do estabelecimento de tamanhos mínimos de lotes com áreas bastante elevadas (1.000m², por exemplo).

Santa Luzia é um dos municípios do Vetor Norte em que a legislação urbanística expõe tais propostas de forma mais clara, ao proibir parcelamentos constituídos de lotes com áreas de 200m², exceto nas zonas caracterizados como ZEIS¹⁶. Além disso, o anteprojeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo propõe incentivos à criação de parcelamentos constituídos de lotes com áreas superiores a 1.000m², com o claro objetivo de implantação de condomínios de alta renda.

O PD de Santa Luzia estabelece uma política habitacional de interesse social, porém somente para moradores comprovadamente residentes no município há pelo menos três anos, o que se constitui em mais uma forma de restringir a entrada de população de baixa renda. Esse mecanismo vigora no município de Belo Horizonte desde o início, nos anos 1990, da atual política municipal de habitação. Restrições semelhantes constam do

¹⁵ Os instrumentos de política urbana, previstos em quase todos os PDs, visam o cumprimento da função social da propriedade e se materializam em propostas referentes à habitação e regularização fundiária e preservação ambiental. Os principais instrumentos previstos são: transferência do direito de construir, direito de preempção, usucapião especial de imóvel urbano, outorga onerosa do direito de construir.

¹⁶ O Plano Diretor de Santa Luzia define no artigo 68, parágrafos 1 e 2, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS 1 e 2), que são destinadas à urbanização e regularização fundiária, e à implantação de programas habitacionais de interesse social, respectivamente. A definição dessas zonas explica o fato do PD do município permitir o parcelamento do solo com áreas de lotes menores a 200m² somente nela, pois essa zona destina-se justamente à ocupação e/ou regularização da ocupação de população de baixa renda.

PD de Sabará, que estabelece o Plano Municipal da Habitação de Interesse Social, com prioridade para a população de baixa renda residente no município há mais de cinco anos.

O município de Pedro Leopoldo também estabelece mecanismos de inibição de novos assentamentos destinados à população de baixa renda, a partir da definição de altos valores para o tamanho mínimo de lotes. Seu PD define a Zona de Adensamento Restrito¹⁷ (ZAR), “destinada a usos diversificados, prevista para receber adensamento construtivo e populacional de nível mais baixo, em virtude de fatores de posição e das condições do meio natural desfavoráveis ao adensamento”. Entretanto, no Anexo I¹⁸ desse mesmo PD, define-se que é de 450m² o tamanho mínimo da área de lotes nessa ZAR, o que restringe o desmembramento de lotes e torna incoerente a previsão de uma ocupação de população de renda mais baixa nessa zona.

Em Vespasiano há uma região conurbada com Belo Horizonte - correspondente ao bairro Morro Alto e adjacências -, que é diretamente afetada pelos impactos decorrentes da implantação da Linha Verde e da construção do CAMG. Nesta região, em que são encontrados parcelamentos e conjuntos habitacionais irregulares, relatos verbais apontam para a ocorrência de aumento do preço da terra e dos imóveis em virtude das expectativas geradas pela implantação dos grandes empreendimentos acima mencionados. No processo de elaboração do PD houve, portanto, uma grande preocupação em preparar o município para receber programas e recursos relativos à habitação de interesse social e tratamento de ocupações irregulares, considerando-se, principalmente, as mudanças na dinâmica populacional após a conclusão da implantação dos empreendimentos.

Em síntese pode-se dizer que, de forma geral, os PDs dos municípios do Vetor Norte apresentam propostas que apontam a necessidade de regularização fundiária e urbanística dos loteamentos irregulares e/ou clandestinos, mas ao mesmo tempo expressam o intenção de inibir a entrada de população de baixa renda em seus territórios. As políticas habitacionais eventualmente propostas destinam-se preferencialmente aos moradores já residentes nos próprios municípios, e as áreas previstas para uso residencial de interesse social praticamente se restringem às Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social, e aos loteamentos irregulares que porventura forem regularizados.

4.4. PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Nos PDs analisados é recorrente o discurso segundo o qual o desenvolvimento urbano municipal se dará respeitando os princípios de sustentabilidade ambiental. São apresentadas propostas de delimitação de áreas de preservação ambiental (a exemplo de parques), de recuperação de áreas degradadas, de intensificação da fiscalização dos impactos ambientais provenientes de empreendimentos e, principalmente, de recuperação e proteção dos cursos d'água. Neste sentido, as propostas que expressam maior intenção de articulação intermunicipal são aquelas referentes à gestão ambiental compartilhada, com destaque para o COM-10, que é uma iniciativa de criação de consórcio intermunicipal surgida a partir do interesse de 10 municípios em implementar a gestão integrada da região da bacia hidrográfica do Ribeirão da Mata. Todos os municípios analisados, a exceção de Belo Horizonte, fazem parte desta bacia e de seu comitê gestor, ainda que tal articulação não esteja explicitada em todos os PDs.

¹⁷ Plano Diretor de Pedro Leopoldo, capítulo II, Do Zoneamento Urbano, inciso IV.

¹⁸ Plano Diretor de Pedro Leopoldo, Anexo I – Parâmetros Urbanísticos para a Ocupação do Solo na Zona Urbana

A região correspondente à APA Carste de Lagoa Santa mereceu atenção especial nos PDs dos municípios de Confins, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo, pois se trata de uma área extremamente sensível em termos geoestruturais. Dessa forma, os zoneamentos desses municípios foram definidos de acordo com o zoneamento da APA, respeitando-se as Áreas e Proteção Permanente (APPs), as áreas de diretrizes especiais, os locais destinados ao turismo, etc. Entretanto, no anteprojeto de PD do município de Confins, há certa flexibilização dos usos para atividades econômicas e residenciais na área da APA. A Zona Urbana de Desenvolvimento Controlado-2¹⁹ e a Zona de Expansão Urbana-1²⁰, por exemplo, localizam-se em depressões cársticas, mas nelas são permitidos os usos comerciais, de serviços e residenciais compatíveis.

O PD de Vespasiano delimitou diversas áreas para proteção ambiental - a ADE Ambiental, a ADE Córrego do Angico, as ZPAMs 1, 2 e 3 -, sendo que, em todas elas são permitidas ocupações e usos urbanos controlados. A ADE Córrego do Angico, por exemplo, já sofreu alteração nos seus limites para expansão da área de implantação do Pólo Industrial de Microeletrônica.

O PD de Ribeirão das Neves mostra grande preocupação quanto à recuperação e preservação dos recursos hídricos das bacias do ribeirão das Neves e do ribeirão das Areias. No caso deste último há propostas de negociações com a FEAM, IEF e IGAM sobre os impactos ambientais decorrentes da implantação do Anel Viário de Contorno Norte em sua bacia hidrográfica.

Finalmente, cabe apontar que de forma geral há grande articulação entre zoneamentos de proteção ambiental e atividades urbanas, principalmente nas áreas destinadas à expansão urbana. Tais zoneamentos, conforme já mencionado no item anterior sobre habitação, correspondem a uma idealização acerca do controle sobre o crescimento urbano nas áreas periféricas, especialmente por meio de densidades demográficas baixas, uma decorrência da política seletiva que favorece os segmentos de alta renda da população, que podem arcar com os custos de aquisição de lotes de grandes dimensões. Além disto tais segmentos sociais podem trazer incentivos às atividades de comércio e serviços nos municípios a partir do seu padrão de consumo e contribuir também para a elevação da arrecadação de tributos urbanos municipais, a exemplo do IPTU. Tal modelo, considerado nos PDs como compatível com o desenvolvimento local sustentável, poderá contribuir para a elitização dos investimentos imobiliários na região, nos quais a natureza representa um elemento simbólico de agregação de valor à terra urbana apropriado pelos empreendedores imobiliários e compradores de lotes, distanciando-se, portanto, dos conceitos de uso coletivo inerentes à noção de preservação ambiental.

4.5. ARTICULAÇÃO COM OUTROS MUNICÍPIOS DO VETOR NORTE E COM A RMBH

Como já mencionado, as propostas de articulação entre os municípios do Vetor Norte e destes com o conjunto da RMBH aparecem nos PDs, principalmente, no tratamento dos aspectos relacionadas aos sistemas viário e de transportes e às questões ambientais.

Quanto ao sistema viário e de transportes, alguns municípios expressam preocupação com a articulação viária regional, visto que são locais onde os movimentos

¹⁹ Anteprojeto de Lei do Plano Diretor do Município de Confins, Capítulo III, Seção II, Artigo 12, § 2º, alínea b.

²⁰ Anteprojeto de Lei do Plano Diretor do Município de Confins, Capítulo III, Seção II, Artigo 12, Inciso III.

pendulares diários mais intensos. São os casos de Ribeirão das Neves e Santa Luzia, locais onde as populações têm uma forte ligação com Belo Horizonte. Cabe ressaltar que o PD de Santa Luzia é o único que propõe a formulação de políticas habitacionais conjuntas com outros municípios.

Em relação ao meio-ambiente, merecem destaque as propostas de gestão integrada para saneamento básico, uso do solo, aproveitamento de recursos hídricos, preservação e recuperação ambiental, e principalmente, como dito anteriormente, a consolidação do COM-10, o consórcio entre os municípios integrantes da bacia hidrográfica do Ribeirão da Mata. Ainda em relação à gestão ambiental integrada, os PDs dos municípios de Confins, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo explicitam questões comuns a serem tratadas em relação à APA Carste - seja para preservação ou exploração turística – uma vez que parte de seus territórios integram aquela Área de Proteção Ambiental.

No PD de Confins há a previsão de gestão integrada das atividades relacionadas ao Aeroporto Internacional de Confins e Linha Verde e de parcerias com Lagoa Santa e Pedro Leopoldo para o desenvolvimento do setor industrial.

Outras questões de abrangência metropolitana também são abordadas pelos PDs municipais, entretanto, na maior parte das vezes não foram encontradas diretrizes ou propostas concretas para o seu tratamento. Provavelmente, isso ocorre porque a elaboração dos PDs em cada município é feita independente dos demais, isto é, não há uma articulação entre eles para a proposição de diretrizes conjuntas. Além disso, a gestão integrada não é um processo que se desenvolva de forma fácil. É necessário muito empenho dos governos municipais para que essa aproximação se concretize, o que pode significar, por exemplo, abrir mão de investimentos em favor de outro município. Tais questões deverão ser retomadas quando da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH.

Os municípios integrantes do Vetor Norte, mesmo quando não mencionam os grandes projetos previstos para a região em seus PDs, demonstram que há uma certa expectativa de mudanças sócio-econômicas e territoriais, considerando-as como positivas. Ou seja, esperam crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida. Entretanto, muitas vezes deixam de abordar questões essenciais como, por exemplo, o surgimento de novos espaços habitacionais periféricos, ilegais e precários. Ao mesmo tempo em que são propostas melhorias na infra-estrutura para atração de investimentos e de uma população de alta renda, não são encontrados mecanismos para conter processos imobiliários especulativos, que contribuam para garantir a permanência da população local.

Pode-se argumentar que tais mecanismos podem vir a ser explicitados nas futuras leis de uso e ocupação do solo, desde que a habitação, em particular a habitação de interesse social, venha a ser reconhecida como uma questão de abrangência metropolitana, o que requererá uma mudança de perspectiva na percepção da questão. Assim, enquanto tal mudança não ocorre, as ações propostas referem-se mais ao âmbito local, buscando assegurar a autonomia municipal na disputa por investimentos, porém não considerando a construção de alternativas mais concretas de integração metropolitana. Diante dos prováveis impactos que decorrerão da implantação dos grandes projetos no Vetor Norte, essa integração torna-se fundamental para os municípios garantirem que suas necessidades básicas sejam atendidas e que se minimize a segregação e degradação das condições de vida das populações destes municípios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises desenvolvidas permitiram constatar que o território do conjunto de municípios do Vetor Norte pode ser entendido como uma materialização particular do chamado processo de urbanização extensiva que, em sua conceituação geral, é constituída por *formas e modos urbanos de morar, produzir e consumir sobre, virtualmente, todo o território, [que] estende também as condições de produção e consumo próprias do período urbano-industrial contemporâneo integrando espaços urbanos, rurais e regionais em escalas e intensidades jamais vistas* (conforme explicitado em Lume, 2006).

A análise do Estudo de Impacto Ambiental do CAMG compara tais processo a uma imagem caleidoscópica, dada a rapidez das mudanças das formas espaciais, como consequência tanto do processo de metropolização característico das formações sociais da periferia do capitalismo, quanto dos impactos de vários novos empreendimentos de grande porte que nos últimos tempos vêm sendo implantados neste eixo de expansão metropolitana. A velocidade e a complexidade das transformações tornam quaisquer iniciativas de planejamento e de gestão territorial um grande desafio. Além disso, imagens de satélite mostram aspectos de continuidade espacial aparentemente homogênea no processo de urbanização extensiva, especialmente nas chamadas áreas massivas residenciais, dificultando a identificação das fronteiras político-institucionais dos municípios que compõem a região. Tal continuidade espacial é mais visível na faixa de contato de territórios municipais onde as manchas urbanas estão conurbadas: Belo Horizonte, Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia e Sabará. Deve-se considerar, no entanto, que apesar de não conurbados com este conjunto de municípios, há evidências de que os demais municípios do Vetor Norte aqui considerados - São José da Lapa, Pedro Leopoldo, Lagoa Santa e Confins - vêm, de forma rápida, intensificando relações funcionais e operacionais com o núcleo conurbado. É no complexo contexto acima sintetizado que se inserem as reflexões a seguir apresentadas.

Parece não haver dúvidas que as questões relativas à produção de e ao acesso à habitação, particularmente a de interesse social, são centrais na discussão dos processos socioespaciais observados no Vetor Norte da RMBH. Na verdade, pode-se estender tal observação para todas as manifestações espaciais periféricas das regiões metropolitanas, mesmo que os problemas a ela relacionados não sejam significativamente graves. Isto porque, em geral, os processos de periferização, especialmente em relação à habitação de interesse social, tem sido um aspecto, pode-se dizer, inerente à metropolização no capitalismo periférico. Portanto, antes mesmo de serem especificados os aspectos da questão identificados na análise como objeto de planejamento e outras ações imediatas por parte do poder público, enfatiza-se que isto não tem como se dar de forma isolada, por mais virtuosas que sejam eventuais políticas habitacionais de cada município em particular. Em síntese, como mencionado no item anterior, as políticas habitacionais e de ordenamento territorial devem integrar de forma prioritária a agenda metropolitana, tanto quanto as políticas relativas ao sistema viário e de transporte, as políticas ambientais e as de desenvolvimento econômico e emprego.

No entanto, as leituras dos planos diretores e as análises dos macro-zoneamentos neles propostos revelam dificuldades no tratamento da questão habitacional no Vetor Norte. Há uma quase generalizada intenção, expressa nos novos instrumentos de planejamento e gestão urbanos dos municípios limítrofes de Belo Horizonte, de evitar que seus territórios continuem sendo local de extensão da urbanização periférica de baixa qualidade sócio-urbanística e ambiental, especialmente na forma de parcelamentos e conjuntos habitacionais para população de baixa renda. Isto é perfeitamente compreensível,

uma vez que significam vultosos gastos públicos para as administrações locais, não apenas com despesas em infraestrutura física, mas também com a ampliação de serviços sociais de responsabilidade dos governos locais, a exemplo dos serviços de saúde e de educação. Análise das finanças públicas recentemente realizada (IGC/UFGM – IPPUR/UFRJ, 2008) expõe as fragilidades financeiras dos municípios do Vetor Norte, contribuindo para mostrar a complexidade e a gravidade da questão habitacional na expansão metropolitana.

Tanto os EIAs (principalmente o do CAMG) quanto os diagnósticos e os textos das leis dos PDs contem propostas de políticas e de programas voltados para a problemática habitacional da região: regularização fundiária, zoneamentos de especial interesse social, programas específicos de produção de moradias, entre outros. No entanto, tratam-se de propostas ou diretrizes vagas e isoladas, insuficientes diante dos problemas habitacionais que foram identificados nos ou negligenciados pelos estudos e planos analisados. Além disso, algumas das propostas identificadas exigem não apenas aprofundamento das análises, mas também da própria natureza do programa ou projeto. É o caso, por exemplo, da regularização fundiária. Por um lado, não há dúvidas quanto à urgência de sua implementação, se se considera os seus princípios orientadores: melhorias urbanísticas, legalização de parcelamentos, assentamentos, favelas, conjuntos habitacionais e, com isto, reforçar as condições de permanência da população nessas localidades em condições socialmente dignas de moradia. Por outro lado, no entanto, dependendo da forma como é realizada, a regularização fundiária não garante que não sejam desencadeados novos processos de expulsão e de gentrificação das áreas objeto de sua aplicação. Também, e não menos importante, considera-se que seja incompleto um programa de regularização fundiária que não esteja associado a medidas/programas relacionados com as atividades que gerem trabalho e renda. A necessidade de levar isto em consideração está relacionada não apenas à garantia de permanência em terras urbanas certamente mais valorizadas, mas também a outras questões urbanas, a exemplo do planejamento das necessidades de mobilidade e transportes.

Tais considerações, referem-se basicamente às propostas relacionadas às áreas já efetivamente ocupadas e requerem a utilização de zoneamentos especiais – as ZEIS – para delimitar as áreas nas quais podem ser utilizados parâmetros urbanísticos especiais e instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e incorporados aos PDs. Observa-se, entretanto, que há ainda um número reduzido de propostas relativas ao ordenamento territorial das áreas urbanizadas que não se caracterizam como ZEIS, com exceção de algumas ADEs – Áreas de Diretrizes Especiais, geralmente áreas centrais alvo de projetos de requalificação urbanística. Neste sentido cabe apontar a importância do incentivo à criação de novas centralidades urbanas e reforço das existentes, que possam contribuir para dinamizar atividades de comércio e de serviços no nível local, para a emergência de atividades culturais locais, assim como a criação de oportunidades de crédito associado a atividades ligadas à economia popular, conforme apontam as análises de alguns estudos realizados para o Vetor Norte. Com isto poderão ser criadas alternativas de desenvolvimento econômico e de geração de emprego e renda, provavelmente mais condizentes com o contexto regional e que possibilitem condições para permanência da população de baixa renda que, de outra forma, se tornará extremamente vulnerável às seduções da valorização imobiliária.

No que se refere às políticas territoriais para as áreas de expansão urbana, observa-se uma diminuição generalizada, ou mesmo a extinção em alguns casos, das áreas rurais dos municípios, com consequências ainda não devidamente avaliadas em termos de desenvolvimento de atividades agrícolas e de segurança alimentar. Por outro lado, a quantidade de terras destinadas à expansão urbana, logo passíveis de parcelamento e

edificação, é extremamente elevada no conjunto dos municípios. Ainda que se possa ter atividades agrícolas e áreas de proteção ambiental nas zonas de expansão urbana, dificilmente tais atividades ocorrerão na forma de agricultura familiar ou da pequena propriedade, uma vez que a tendência geral é de elevação dos patamares de preço da terra e, conseqüentemente, inibidora também de projetos habitacionais de interesse social.

Assim, a expansão territorial que parece se desenhar para o Vetor Norte nas vastas zonas de expansão urbana previstas nos PDs, é aquela que busca mimetizar a expansão elitizada da região sul da metrópole, constituída por parcelamentos do solo com acesso restrito – os chamados condomínios fechados –, por empreendimentos imobiliários mais complexos, mistos de residência e complexos terciários de várias naturezas, além dos grandes empreendimentos analisados ao longo do presente artigo. Todos estes usos, alguns novos, outros reforçando usos já existentes, como o residencial elitizado, embora com frequência associados à retórica da sustentabilidade ambiental, são geradores de intensos fluxos de veículos, de novas necessidades de consumo, de sofisticada infra-estrutura urbana e regional²¹, elementos que provocarão novas dinâmicas territoriais comuns aos municípios da região.

Finalmente, cabe apontar a relevância da manutenção e ampliação dos mecanismos e zoneamentos de proteção ambiental no Vetor Norte, não apenas pela fragilidade e importância do seu patrimônio natural, já devidamente discutidas em vários estudos, como também pela profundidade das transformações sócio-territoriais discutidas, que apontam cada vez mais para a manutenção de processos de apropriação privada tanto da valorização fundiária quanto do acesso ao rico patrimônio natural da região.

Tais questões remetem para a discussão das políticas territoriais municipais, das efetivas condições políticas de implementação de instrumentos e mecanismos de reforma urbana em nível local, bem como para a premência da adoção de políticas sociais e territoriais de âmbito metropolitano.

Como se observou, a forma como a questão habitacional se relaciona a outros aspectos da dimensão territorial urbana, justifica a afirmação inicial de considerá-la como central no planejamento e na gestão de espaços metropolitanos como o Vetor Norte. Finalmente, e repetindo, é também essencial que as iniciativas a serem tomadas, contemplem abordagens e ações de cooperação e solidariedade entre os municípios.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DA LEGISLAÇÃO

COSTA, G.M. Análise de processos socioespaciais: contribuições metodológicas a partir da teoria e de resultados de pesquisas. *Geographia*, v. 13, p. 29 – 47, 2005.

COSTA, H.S.M. Processos recentes de expansão metropolitana e implicações sócio-ambientais: a experiência de Belo Horizonte. In: FERNANDES, E. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COSTA, H.S.M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R.L.M. (coord.) *Belo Horizonte, espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994.

²¹ Ver Costa e Mendonça (2009) para uma discussão acerca dos novos padrões de empreendimentos imobiliários do Vetor Norte.

COSTA, H.S.M., MENDONÇA, J.G. Novidades e permanências na dinâmica imobiliária metropolitana: um olhar a partir de Belo Horizonte. In: 12o. Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevideo. *Caminando en una América Latina en Transformación. Anais de resumos*. Montevideo: Universidad de la República, 2009.

IGC/UFMG – IPPUR/UFRJ. *Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: FUNDEP, 2008. Vol IV - Análise Comparativa dos Planos Diretores do Vetor Norte da RMBH: a dimensão territorial

LAGO, L.C. A periferia metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade-plena. *Cadernos IPPUR*, vol XXI, no. 2, 2007.

LUME. Estudo de Impacto Ambiental: Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais. Vol. 1. LUME: Belo Horizonte, 2006.

MENDONÇA, J.G. *Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2002 (Tese de Doutorado).

PLAMBEL. *O mercado da terra na Região Metropolitana*. Belo Horizonte, 1978.

PLAMBEL. *Plano de desenvolvimento integrado econômico e social da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1975.

ROLNIK, R.; PINHEIRO, O. (coord). *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2005.

LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

ANTEPROJETO de Lei do Plano Diretor do Município de Confins.

LEI de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano de Belo Horizonte, lei nº 7166/96 com alterações introduzidas pela lei nº 8137/00.

PLANO DIRETOR do Município de Belo Horizonte.

PLANO DIRETOR de Município de Lagoa Santa.

PLANO DIRETOR do Município de Pedro Leopoldo.

PLANO DIRETOR do Município de Sabará.

PLANO DIRETOR do Município de Santa Luzia.

PLANO DIRETOR do Município de São José da Lapa.

PLANO DIRETOR do Município de Vespasiano.