

## **Em busca de rearranjos metropolitanos: uma discussão crítica da proposta de reestruturação territorial do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH.**

Felipe Nunes Coelho Magalhães – Doutorando - IGC/UFMG  
João Bosco Moura Tonucci Filho – Professor Substituto - FACE/UFMG  
Rogério Palhares Zchaber de Araújo – Professor Adjunto - EA/UFMG  
Heloisa Soares de Moura Costa – Professor Associado - IGC/UFMG

### **Resumo:**

O texto apresenta e discute a proposta de reestruturação territorial da Região Metropolitana de Belo Horizonte, peça-chave do conjunto de propostas construídas na elaboração do PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH recentemente concluído. A proposta visa a reversão do modelo centro-periferia prevalente na produção do espaço metropolitano para uma descentralização concentrada e seletiva da estrutura territorial, centrada numa rede hierarquizada de centralidades articuladas a um estrutura de mobilidade em rede. Para tanto novos mecanismos de regulação do uso do solo são necessários. Discute-se criticamente as concepções e possíveis limitações políticas associadas à proposta e à sua implementação.

**Palavras-chave:** reestruturação territorial, região metropolitana, centralidades, regulação urbanística, desigualdades sócio-espaciais

### **Abstract:**

This article presents and discusses the proposal of territorial restructuring in the Metropolitan Region of Belo Horizonte (MRBH), a key element in the group of proposals which were constructed during the elaboration of the Master Plan of Integrated Development (PDDI) of the MRBH, recently concluded. The proposal aims to revert the center-periphery model which has been prevalent in the production of metropolitan space, towards a decentralization of the territorial structure which is both concentrated and selective, centred upon a hierarchic network of urban centers articulated in a network structure of mobility. For such objectives, new mechanisms of land use regulation are necessary. The conceptions and possible political limitations associated to the proposal and its implementation are critically discussed.

**Keywords:** territorial restructuring, metropolitan region, urban centers, urban regulation, sociospatial inequalities.

**Área temática:** Economia Mineira

## **Em busca de rearranjos metropolitanos: uma discussão crítica da proposta de reestruturação territorial do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH.**

### **Introdução**

O processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte ocorrido ao longo do ano de 2010, envolveu um conjunto significativo de estudos básicos em várias áreas do conhecimento e de intervenção das políticas públicas de alcance metropolitano, em especial aquelas referentes às chamadas funções públicas de interesse comum dos 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte. O processo, desenvolvido no interior da UFMG, com a participação de setores da Puc Minas e da UEMG, envolveu professores, pesquisadores e alunos e, externamente, várias instituições públicas estaduais e municipais, consultores e um amplo espectro de pessoas e entidades da sociedade civil. O processo teve vários desdobramentos e termos das propostas apresentadas, algumas das quais tratadas com algum detalhe neste texto, além de trazer para o debate público, as questões metropolitanas e os caminhos que se apresentam para o planejamento contemporâneo em nível supra-local.

Neste trabalho enfatizamos o conteúdo de uma das propostas-chave do plano, a proposta de reestruturação territorial metropolitana, seus pressupostos e objetivos, assim como algumas limitações e condicionantes de implementação. Discute-se o caráter multifacetado da proposta que visa tanto estimular as condições de competitividade da RMBH, quanto introduzir princípios de justiça sócio espacial, implicando construir estratégias que minimizem as desigualdades sócio-econômicas inter-pessoais e as desigualdades financeiras e tributárias inter-municipais. Implica ainda, em propiciar alternativas de desenvolvimento com redução do passivo ambiental e contribuir para construir uma outra lógica de produção do espaço e apropriação do território.

A proposta de reestruturação territorial metropolitana cumpre o duplo papel de incorporar a dimensão territorial das várias políticas propostas pelo PDDI e de propor uma estrutura espacial alternativa ao modelo-centro-periferia considerado excessivamente concentrador de atividades e, desta forma reforçando as desigualdades sócio-espaciais. Embora a proposta de reestruturação territorial também apareça em várias das políticas, duas delas tem como foco principal os principais elementos da proposta de reestruturação territorial: a política metropolitana integrada de fortalecimento das centralidades em rede e a Política metropolitana integrada de regulação do uso do solo. A primeira política é constituída de diretrizes concretas e espacializadas norteadora de uma localização seletiva e qualificada dos investimentos públicos e privados no território metropolitano, enquanto a segunda política busca a construção de marcos regulatórios viabilizadores da proposta de reestruturação territorial, e das demais propostas, atuando principalmente sobre os instrumentos normativos e mecanismos de gestão.

Assim a próxima sessão apresenta uma discussão ampla da concepção, objetivos e principais elementos da proposta de reestruturação territorial metropolitana. As sessões seguintes cada uma das políticas duas políticas explicitadas é apresentada e discutida criticamente. Nas considerações finais são feitas algumas considerações sobre o papel contemporâneo do planejamento metropolitano, problematizando os elementos de inovação e de permanência vis-a-vis experiências anteriores de planejamento metropolitano na RMBH.

Finalmente cabe acrescentar que em partes do texto são reproduzidos trechos das análises e propostas do Plano, disponíveis na íntegra em UFMG, 2011.

## A Proposta de Reestruturação Territorial do PDDI-RMBH

Esta sessão apresenta a concepção geral e os principais elementos que compõem a Proposta de Reestruturação Territorial do PDDI-RMBH, e é seguida por alguns comentários críticos referentes à sua natureza e aos seus desdobramentos. A proposta adotou 2023 como horizonte referencial de médio prazo e 2050 como de longo prazo, não se excluindo, todavia, a possibilidade da mesma sofrer revisões ao longo do processo de implementação do PDDI. Este olhar estrutural de longo prazo ultrapassaria a busca de soluções operacionais para os problemas imediatos da RMBH, procurando antes ser um norte intencional para guiar a ação dos entes públicos e privados, antecipando-se aos desafios e demandas futuros da RMBH no sentido da construção de uma região metropolitana mais dinâmica, igualitária e sustentável (UFMG, 2011). A Proposta baseou-se nas Macro-Diretrizes para o Planejamento Metropolitano da RMBH, elaboradas pela Assembleia Metropolitana<sup>1</sup> e transcritas no Termo de Referência para contratação do PDDI-RMBH:

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

O conjunto de diagnósticos elaborados para o PDDI-RMBH (UFMG, 2011) a partir de uma leitura dos processos de produção e apropriação do espaço nas últimas décadas, apontou uma série de tendências gerais para a dinâmica territorial metropolitana, tais como: recrudescimento das desigualdades socioespaciais e do modelo centro-periferia de estruturação territorial; crescente perda de mobilidade urbana; grande vacância domiciliar e fundiária disseminada por toda RMBH; crescente dispersão e fragmentação do tecido urbano; agravamento dos conflitos entre as diversas modalidades de uso do solo; crescente comprometimento dos recursos ambientais de alcance metropolitano; manutenção da excessiva concentração da oferta de serviços e de empregos no núcleo central de Belo Horizonte; tendência de manutenção dos investimentos privados nos municípios já economicamente dinâmicos.

Face à perspectiva de agravamento das tendências apontadas e do aprofundamento das desigualdades socioespaciais, a proposta territorial orientou-se pela necessidade de reverter e se contrapor aos atuais processos de produção do espaço metropolitano. A reestruturação territorial foi entendida como fundamental para a criação de um espaço social e econômico mais integrado e inclusivo, e para que a RMBH possa vir a ter uma inserção nacional e internacional diferenciada, além de maior articulação com o seu entorno regional. Além disso, assumiu-se a redução das desigualdades – interpessoais e intermunicipais - como condição essencial para que a RMBH possa ingressar efetivamente num processo de desenvolvimento sustentável, em que a dimensão econômica não se sobreponha às dimensões ambiental, cultural e social (UFMG, 2011).

---

<sup>1</sup> A Assembleia Metropolitana é uma das instâncias que compõem o chamado Arranjo Institucional aprovado pelo legislativo estadual (Lei Complementar 88/2006), cuja composição traduz uma divisão de poder entre estado e municípios: 50% dos votos correspondem à representação do poder público estadual (5 membros: 4 do executivo e 1 do legislativo) e 50% correspondem à representação do poder público municipal (68 membros: 34 prefeitos e 34 representantes de cada Câmara Municipal). As demais instâncias são o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (composta por 16 membros: 7 do poder público estadual, 7 do poder público municipal e 2 da sociedade civil, estes últimos representando um Colegiado extra-oficial mas legitimamente composto por 20 representações da sociedade civil organizada) e a Agência de Desenvolvimento da RMBH. Como instrumentos de planejamento e gestão estão previstos o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI-RMBH.

A proposta visa criar as condições para a implementação de uma estratégia de *descentralização concentrada* e seletiva das atividades e investimentos urbanos, em contraposição à tendência pautada na concentração excessiva em um único centro e na expansão fragmentada e descontínua da mancha urbana. O PDDI (UFMG, 2011) apresenta então uma série de desdobramentos propositivos relativos à nova estrutura territorial desejada para a RMBH:

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

A perseguida redução das desigualdades socioespaciais metropolitanas implicaria na passagem de uma estrutura territorial monocêntrica e dispersa, com um sistema de transporte radial e convergente para um único centro, para uma estrutura policêntrica e mais compacta, organizada em torno de uma rede de mobilidade multi-modal, em oposição ao crescimento extensivo da mancha urbana do tipo centro-periferia (Figura 1 abaixo). A descentralização proposta não implicaria, todavia, na continuidade da insustentável extensão da mancha urbana para além dos limites já alcançados, mas no adensamento e intensificação de usos internos à mesma, principalmente no entorno das centralidades e dos principais eixos de transporte, liberando simultaneamente áreas no interior da mancha urbana para usos permeáveis, agrícolas, de preservação e lazer.

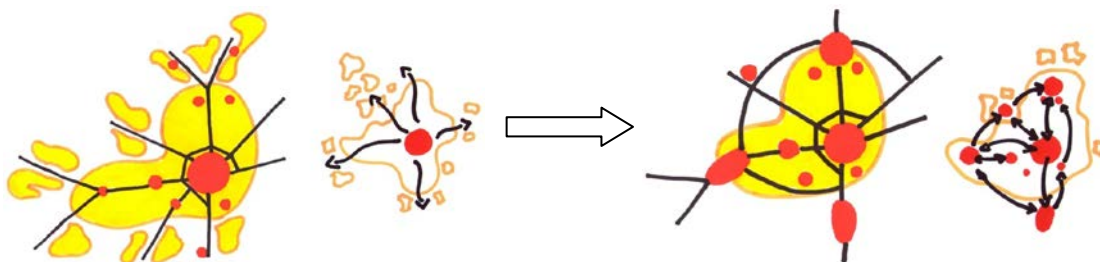


Figura 1 – Metrôpole dispersa e monocêntrica / Metrôpole compacta e policêntrica. Fonte: UFMG, 2011, p. 207

Duas categorias distintas de uso e ocupação do solo e de organização espacial das atividades econômicas foram definidas na Proposta de Reestruturação Territorial: as centralidades em rede e os eixos de estruturação metropolitana. Os eixos configurariam áreas em torno das principais vias estruturantes de ligação da RMBH com outras regiões do estado e do país, onde se localizariam grandes equipamentos de infraestrutura e serviços, áreas industriais, usos de maior porte ligados ao setor terciário, e formas de ocupação mais espalhada ao longo dos eixos. Como intenção de planejamento, os eixos teriam a função de direcionar o crescimento metropolitano, devendo incluir centralidades que teriam a função de organizar espacialmente cada eixo. A presença de atividades econômicas de alto valor agregado e potencial de geração de emprego e renda na escala dos eixos poderia potencializar o desenvolvimento das centralidades ali localizadas (UFMG, 2011).

O Plano reconheceu o potencial transformador do futuro Anel Viário de Contorno Norte, ou Rodoanel, sobre o uso do solo no seu entorno, e o seu poder de atração sobre a expansão urbana. Diante da inevitabilidade dessa incorporação futura do Rodoanel à aglomeração urbana, e da necessidade de se pensar um projeto urbanístico de adensamento controlado no seu entorno, resguardadas as áreas de proteção ambiental, a proposta territorial do PDDI-RMBH o identificou no mapa como um eixo de estruturação metropolitana diferenciado. Alguns eixos envolvem também vetores de articulação que promoveriam a ligação da RMBH com seu entorno metropolitano<sup>2</sup>.

Segundo a definição adotada (UFMG, 2011), as centralidades seriam áreas urbanas com alta densidade econômica, forte heterogeneidade de usos (concentração diversificada de empregos, comércio e serviços públicos e privados), grande complexidade funcional e adensamento residencial, e que deteriam acessibilidade privilegiada às redes de transporte público coletivo. Além dessas dimensões econômicas e funcionais, as centralidades foram entendidas enquanto espaços que possibilitariam a intensificação da “vida urbana”, através da presença de equipamentos culturais e espaços públicos qualificados para a fruição do pedestre, possibilitando assim grande diversidade de manifestações socioculturais e políticas centrais para o fortalecimento das múltiplas identidades metropolitanas. A rede de centralidades proposta busca configurar uma nova hierarquia urbana na RMBH. A Figura 2, abaixo, apresenta a proposta da hierarquia de centralidades (detalhada em seguida) e a distribuição territorial dos eixos de estruturação metropolitana para a RMBH.

---

<sup>2</sup> O entorno metropolitano constitui uma região que circunda a RMBH, mais ampla que o Colar Metropolitano, abrangendo uma série de centros urbanos de porte médio que têm uma forte e crescente integração e complementaridade com a RMBH, como Sete Lagoas, Pará de Minas, Nova Serrana, Divinópolis, Itaúna, Ouro Preto, Mariana, Itabira, João Monlevade, a Região Metropolitana do Vale do Aço, e a região do Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP), que compreende os municípios de Belo Vale, Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Entre Rios de Minas, Jeceaba, Ouro Branco e São Brás do Suauí. Algumas destas áreas apresentaram na década de 2000 um crescimento industrial e da exploração mineral expressivo, e que tende a promover uma conexão com as cadeias produtivas mais adensadas e concentradas na RMBH. O Colar Metropolitano, por sua vez abrange 14 municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas.

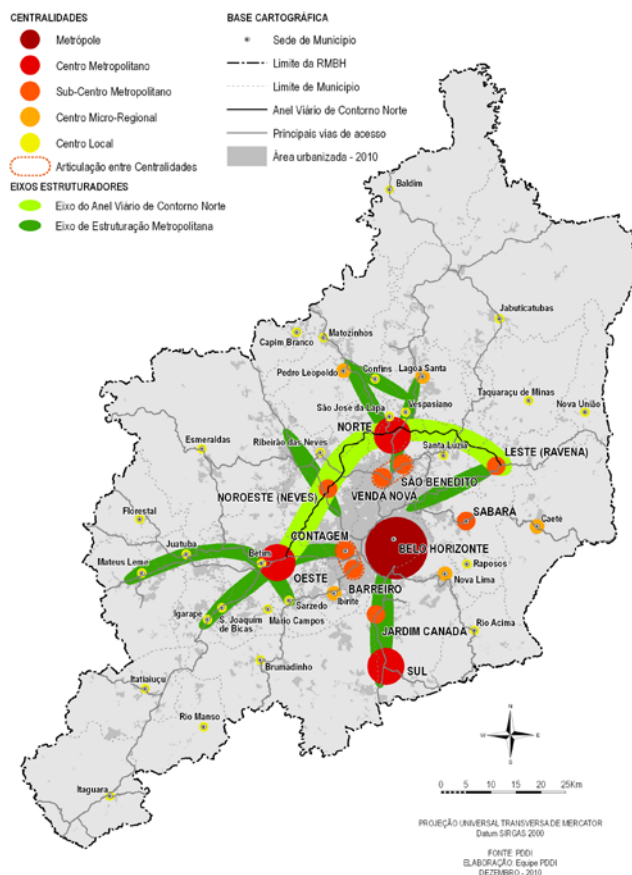


Figura 2 – Centralidades e eixos de estruturação metropolitana. Fonte: UFMG, 2011, p. 222

A rede de centralidades proposta abrange as seguintes escalas:

- **Metrópole:** trata-se do centro metropolitano principal, consolidado no hipercentro de Belo Horizonte e na Savassi, assim como ao longo de algumas vias estruturantes e nos grandes equipamentos na região centro-sul da capital. Essa centralidade se apresenta cada vez mais como um centro expandido, a partir da dispersão de atividades ao longo dos eixos viários na direção sul dos bairros Belvedere (Belo Horizonte) e Vale do Sereno/Seis Pistas (Nova Lima).
- **Centros metropolitanos:** correspondem às propostas das novas centralidades Oeste (Betim), Norte (Vespasiano) e Sul (Nova Lima), com função de organizar territórios extensos. Os centros metropolitanos devem se estruturar em torno de quatro pilares: o uso residencial em grande quantidade e densidade, incluindo a habitação de interesse social; a ligação com as economias industriais em seu entorno; forte aspecto cultural, com equipamentos diversos e atividades voltadas para a cultura, diretamente relacionados aos Complexos Ambientais e Culturais (CACs) presentes em suas áreas de influência; e a interligação em rede com outras centralidades através de estações da rede de mobilidade.
- **Subcentros metropolitanos:** têm a mesma função dos centros metropolitanos, porém com menor adensamento e grau de polarização, dando apoio aos centros metropolitanos em áreas relativamente distantes destes, mas ainda com densidades significativas. Foram selecionados como possíveis subcentros metropolitanos: Venda Nova (Belo Horizonte) articulada ao São Benedito (Santa Luzia), Barreiro (Belo Horizonte) articulado ao Eldorado (Contagem), Sabará, Jardim Canadá (Nova Lima), e um novo centro Leste, em Ravena (Sabará).
- **Centros micro-regionais:** constituem um nível intermediário entre os subcentros metropolitanos e os centros locais, devendo cumprir um papel de polarização para além do

nível local, articulando, por exemplo, um conjunto de bairros e de municípios vizinhos menores, e com presença, em menor grau, de equipamentos de âmbito metropolitano e dos elementos que caracterizam os centros metropolitanos acima mencionados.

- **Centros locais:** correspondem às centralidades de menor nível, correspondentes a muitas das sedes dos municípios menos populosos da RMBH, que servem como centros de apoio ao meio rural, e que vêm passando por transformações associadas à extensão da urbanização por sobre estas áreas rurais, seja sob a forma da modernização da agropecuária ou de ocupações de usos voltados para o lazer (como sítios e chácaras).

No novo Centro Metropolitano Norte busca-se aproveitar os inúmeros empreendimentos e intervenções públicas previstas para o vetor norte da RMBH<sup>3</sup>, no sentido de criar um centro de nível metropolitano capaz de polarizar este vetor, que hoje abriga grande contingente de população de baixa renda. A localização exata da nova centralidade a ser criada deve ser definida em estudos complementares específicos, mas o Plano já indica a região ao norte do futuro Anel Viário de Contorno Norte, entre as vias MG-424 e MG-10, no município de Vespasiano. Deve-se buscar promover a integração deste centro com as demais centralidades metropolitanas através de sua integração à rede de transporte de massa proposta, e com os demais centros urbanos da sua proximidade (Vespasiano, São José da Lapa, Pedro Leopoldo, Lagoa Santa e Confins). Este novo centro deverá também ser dotado de intensa vida urbana e identidade cultural associada ao rico patrimônio arqueológico, histórico e ambiental do Complexo Ambiental e Cultural Carste.

O Centro Metropolitano Oeste assentar-se-ia sobre o município de Betim, com dois objetivos principais: por um lado, melhorar a articulação interna ao município e promover maior apropriação social da riqueza gerada pelo setor produtivo instalado; por outro, aumentar a polarização de Betim sobre outros municípios do eixo oeste, como Esmeraldas, Juatuba, Mateus Leme, Igarapé, São Joaquim de Bicas, Ibirité, Mário Campos e Sarzedo<sup>4</sup>. Hoje, parte considerável da população desses municípios precisa se deslocar diariamente até Belo Horizonte e Contagem. Além dos tempos gastos com os longos deslocamentos, os mesmos causam enorme sobrecarga de tráfego no eixo da Avenida Amazonas e BR-381, e também ao longo da Via do Minério. Uma centralidade de nível metropolitano em Betim, que conjugasse a oferta diversificada de serviços e de empregos, contribuiria para reduzir a pressão de viagens ao núcleo central de Belo Horizonte, além de propiciar menores deslocamentos e maior acessibilidade à população desta região. O PDDI-RMBH (UFMG, 2011) ressalta que esta centralidade deva reforçar também a identidade do eixo oeste, especialmente a partir da valorização de sua memória histórica associada ao processo de industrialização e metropolização de Belo Horizonte. Além disso, pela sua ampla área de influência, a centralidade Oeste deverá conter equipamentos culturais associados ao Complexo Ambiental

---

<sup>3</sup> O vetor norte vem passando nos últimos anos por transformações intensas, com a instalação de novos equipamentos e a requalificação da infraestrutura existente na região. Há uma tendência tanto de industrialização a partir de transbordamentos do vetor oeste que deve ser potencializada pela construção do Anel Viário de Contorno Norte, quanto uma dinâmica incipiente própria da região, ligada ao projeto do Aeroporto Industrial de Confins, que cria uma perspectiva de novos investimentos em setores industriais de alta tecnologia e de serviços de apoio direto à indústria. Há também, em função da instalação da Cidade Administrativa, da Linha Verde e dos demais investimentos já realizados e previstos, uma intensa dinâmica imobiliária em curso, criando uma tendência de reestruturação territorial na região que corre o risco de gerar um tecido urbano fragmentado e espraiado de forma não-planejada ao longo dos eixos viários. A Operação Urbana do Isidoro, proposta pela Prefeitura de Belo Horizonte, se concretizada, deverá atrair até 250.000 novos moradores para aquela região, criando uma demanda em potencial que poderá ser atendida pela centralidade Norte, evitando-se o desnecessário deslocamento desse enorme contingente para o núcleo central da capital.

<sup>4</sup> Essa centralidade justifica-se pela tendência de crescimento do setor produtivo em Betim – notadamente a expansão da FIAT – com repercussões e transbordamentos para outros municípios vizinhos, como Juatuba e São Joaquim de Bicas. Além disso, está prevista a instalação de um Pólo Acrílico da Petrobrás em Ibirité. Já se observa no vetor oeste uma tendência (que se manifesta de forma mais avançada no município de Contagem, sobretudo na região do Eldorado) de crescimento do setor terciário, seja no adensamento e na sofisticação dos serviços voltados para o consumidor final – que vem ocorrendo de maneira mais clara – ou nos serviços prestados às empresas, que é uma tendência incipiente. Considerando que os serviços são um componente essencial das centralidades, esta tendência deve ser aproveitada pela centralidade Oeste, que deve buscar se tornar localização privilegiada para essas atividades (UFMG, 2011).

Cultural Médio Paraopeba. A localização exata dessa nova centralidade deve ser objeto de estudos específicos, mas é importante que a mesma deva estar articulada ao Anel Viário de Contorno Norte, à BR-381 e BR-262, à proposta de expansão do metrô até Betim e à construção de um novo ramal ferroviário oeste entre Betim e Vespasiano. Estas novas propostas de mobilidade confeririam uma acessibilidade privilegiada à Betim dentro do contexto de toda a RMBH, o que é condição essencial para o desenvolvimento de uma nova centralidade deste porte.

Deve-se ressaltar que já há uma dinâmica de fortalecimento do setor terciário em curso no vetor oeste, simbolizada pela construção de um grande *shopping center* às margens da BR-381 em Betim. Trata-se de um indicador de que há uma tendência de mercado que aponta nessa direção da desconcentração, o que é de extrema importância para que as centralidades se consolidem. No entanto, a dinâmica que vêm ocorrendo vai na direção oposta dos preceitos urbanísticos das centralidades, que propõem um padrão de urbanização compacto (em oposição ao espraiamento do tecido urbano), com grande diversidade de usos na escala microlocal (da rua), possibilitando deslocamentos a pé e potencializando a criação de uma rede de transporte público estruturadas em nós que corresponderiam às centralidades. É importante ressaltar que a crescente dispersão de *shopping centers* e centros especializados por toda a RMBH, ainda que contribua para promover a desconcentração econômico-espacial na escala da região metropolitana, apresenta-se como um risco à consolidação de novas centralidades dotadas de vitalidade urbana, na medida em que promovem a concentração de atividades terciárias em áreas privativas fechadas e normalmente associadas ao amplo uso do transporte individual, sem relação com a rua e com os serviços públicos.

Outro ponto de destaque em relação às centralidades norte e oeste é que a construção do Anel Viário de Contorno Norte promoveria uma ligação direta entre estes dois vetores de expansão metropolitana, o que é um fato muito significativo para a estrutura metropolitana e sua relação com a esfera produtiva, pois promoveria a integração entre estas duas grandes regiões da RMBH de forma mais independente do núcleo (o município da capital), como se trouxesse o vetor norte para dentro da grande malha urbana industrial que é o eixo oeste. Esta dinâmica teria efeitos econômicos significativos na metrópole, devido ao fato de que a renda da terra mais elevada, assim como o congestionamento de infraestrutura e outros aspectos que fazem aparecer no vetor oeste uma série de deseconomias de aglomeração que tornam a região mais saturada, poderiam ser suavizadas a partir de sua integração com esta área do vetor norte, onde estes fatores ainda não se encontram tão presentes, promovendo também uma ligação da região mais industrializada com o Aeroporto Internacional Tancredo Neves. Há também uma expansão em curso da economia industrial do vetor oeste na direção dos municípios mais distantes, como São Joaquim de Bicas ou Juatuba, no sentido de fugir das deseconomias presentes em Contagem e Betim, que tende a empurrar as fronteiras da malha metropolitana para periferias ainda mais distantes de seu núcleo principal.

Ao contrário das centralidades Norte e Oeste, e em função da natureza mais espraiada do processo de urbanização que vem ocorrendo no vetor sul, propõem-se duas centralidades como parte do Centro Metropolitano Sul, em áreas nas quais já vêm ocorrendo um adensamento incipiente do setor terciário e de equipamentos atratores de fluxos<sup>5</sup>. O Plano (UFMG, 2011) indica as regiões do Jardim Canadá e do Alphaville (em localidades exatas a serem definidas em estudos complementares) como áreas privilegiadas para a configuração de novas centralidades. Estes novos centros, densos e diversificados, devem ter capacidade de polarizar e organizar o território espraiado e de baixa densidade do eixo sul. Devem também estar associadas ao Complexo Ambiental e Cultural do Quadrilátero Ferrífero, detentor de vasto patrimônio histórico ligado ao ciclo do ouro e também de um rico patrimônio geoambiental e paisagístico. Como a proliferação

---

<sup>5</sup> Já se prenuncia no vetor sul a formação de uma nova polarização terciária ao longo da BR-040, em função da demanda dos grupos de alta renda localizados nos parcelamentos residenciais fechados da região. Todavia, caso não haja planejamento do crescimento dessa região, corre-se o risco da consolidação de um sobrecarregado corredor viário totalmente dependente do automóvel privado e sem a presença de espaços e equipamentos públicos. Novos empreendimentos e atividades deverão se instalar no vetor sul ao longo dos próximos anos, estimulados pelo grande aumento previsto da população de renda média e alta residente nos condomínios, assim como em função do crescimento econômico e demográfico esperado para a região do CODAP (UFMG, 2011).



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

Para além das centralidades e dos eixos apresentadas acima, o PDDI-RMBH propõe a utilização da categoria espacial de Lugar Metropolitano, no sentido de conferir um sentido menos funcionalista à proposta de criação de novas centralidades, além de intervir também na construção e reconhecimento da identidade metropolitana. Definiu-se Lugar Metropolitano como um espaço dotado de significativo valor simbólico, cultural, histórico e conformador de identidade(s) para a coletividade metropolitana em suas diferentes escalas, ou mesmo enquanto um espaço que possa ter projeção e visibilidade nacional e internacional. O Plano recomenda que se concebam estratégias e ações específicas de conservação, requalificação, dinamização, divulgação, sinalização, facilitação do acesso, dentre outras medidas necessárias para que os Lugares Metropolitanos venham a desempenhar um potencial de disseminação de novas oportunidades de desenvolvimento local associadas à criatividade cultural e à preservação do patrimônio histórico-ambiental metropolitano. A título de exemplo, o Plano apresentou uma primeira amostra de áreas e lugares com potencial para tornarem-se Lugares Metropolitanos – tais como localidades e centros históricos, parques instituídos, equipamentos de uso coletivo, represas e lagoas, áreas verdes e preservadas, serras, bairros reconhecidos etc. –, associados aos CACs e aos seus respectivos Complexos Locais.

A proposta do Plano (UFMG, 2011) de uma rede integrada de mobilidade metropolitana pautou-se na necessidade de se criar novas articulações e fortalecer as ligações já existentes entre as centralidades e as diversas porções do território metropolitano. Segundo as análises realizadas, o crescimento urbano da RMBH se deu a partir do núcleo central de Belo Horizonte – compreendido pela Avenida do Contorno – em direção à periferia seguindo os principais corredores viários, conformando uma estrutura de orientação rádio-concêntrica. Esta organização territorial reforçou o papel de centralidade do núcleo central, o que trouxe diversos problemas de acessibilidade e mobilidade na RMBH, já que praticamente as principais vias urbanas convergem para o centro da capital, o que o torna ponto de passagem obrigatório para se ir de uma região a outra, gerando um excesso de deslocamentos pelo mesmo e o crescente saturamento de suas vias. As alternativas contra o atravessamento do núcleo são limitadas, entre elas o uso do Anel Rodoviário, que não se configura plenamente como anel, e que, além de tudo, já se encontra na capacidade limite de tráfego, sobretudo em função da sua utilização como via urbana. Outras possibilidades encontram-se no uso combinado de algumas vias transversais já existentes, mas que originalmente não atendem à função de articulação de porções diversas dos bairros pericentrais.

O Plano propôs, portanto, a criação de articulações viárias que reduzam a necessidade de acessar o núcleo central da capital, para desenvolver os deslocamentos citados, além de promover o fortalecimento de novas centralidades. Assume-se como diretriz a necessidade de se passar de uma distribuição viária radial para uma estrutura em rede, que, além de promover a integração das diversas centralidades à metrópole, criaria também uma articulação entre elas. A organização de uma infraestrutura viária e de um sistema de transporte público em rede ofereceria condições para o desenvolvimento de uma estrutura territorial policêntrica, cujas centralidades se complementariam dadas suas particularidades, estimulando o desenvolvimento mais equilibrado das diversas regiões na RMBH. A Figura 3 a seguir apresenta a rede de centralidades proposta no Plano, associada às propostas de um sistema rodoviário organizado em rede de âmbito metropolitano.

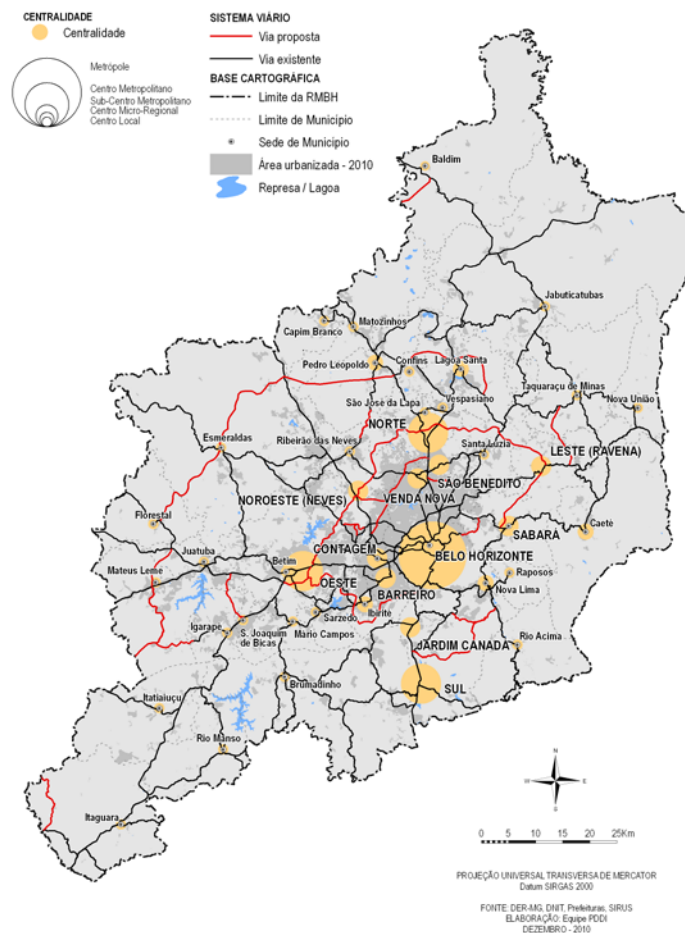


Figura 3 – Centralidades e sistema viário de âmbito metropolitano. Fonte: UFMG, 2011, p. 229

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

Por fim, a proposta de uma rede metropolitana de transporte sobre trilhos foi formulada a partir da rede ferroviária existente, de uma compilação dos projetos e propostas já elaborados e acrescida de prolongamentos e novas ligações que buscam criar uma rede sobre trilhos mais integrada e abrangente. Partindo-se do pressuposto de que redes de transporte de alta capacidade são um dos principais elementos estruturadores do espaço urbano, as novas linhas procuram atender diretamente as principais centralidades, existentes e propostas, buscando articulações ainda não existentes e proporcionando seu desenvolvimento. A Figura 4 abaixo apresenta a rede de centralidades da RMBH associada às propostas da rede metropolitana de transporte de passageiros sobre trilhos, conformada a partir da recuperação da malha ferroviária existente, da sua complementação com a criação de novos ramais, e da expansão do sistema de metrô.

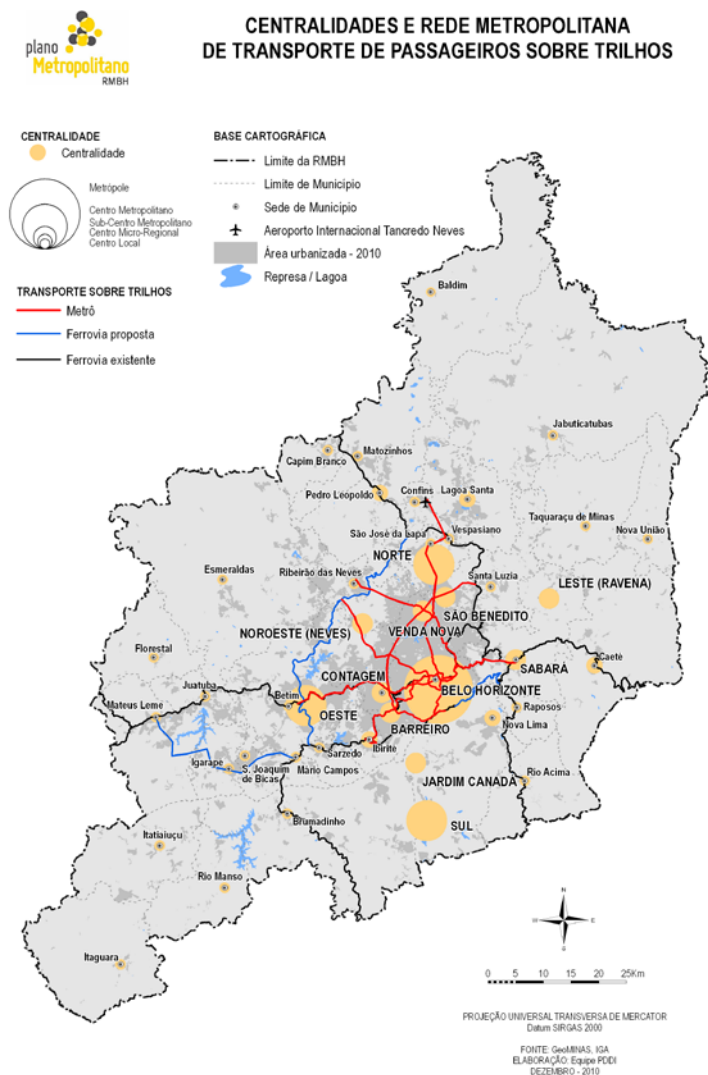


Figura 4 – Centralidades e rede de transporte de passageiros sobre trilhos. Fonte: UFMG, 2011, p. 231

## A Política metropolitana integrada de criação e fortalecimento de centralidades em rede

A *Política metropolitana integrada de criação e fortalecimento de centralidades em rede* situa-se num referencial teórico-conceitual a respeito da cidade e da urbanização muito voltado para a promoção da justiça social (e espacial) através do planejamento urbano e regional, que se relaciona à busca (e a luta) pelo *direito à cidade* (LEFEBVRE, 2006), pela justiça espacial (SOJA, 2010) e pela cidade justa (FAINSTEIN, 2011). Parte-se de um pressuposto de que o padrão de urbanização que ocorre nas grandes metrópoles industrializadas do Brasil num período de aceleração intensa do crescimento de suas populações – *grosso modo* entre as décadas de 1960 e 1980 – produziu espaços com um grande e persistente déficit de infraestrutura e de condições plenas de inserção socioespacial da população de baixa e média renda na cidade. Assim, o planejamento urbano contemporâneo pautado pelos princípios da reforma urbana teria como um objetivo central a superação das condições de vida na metrópole contingentes a este déficit.

Apresenta-se a seguir a política de centralidades do PDDI, e posteriormente retomam-se as considerações críticas introduzidas acima. Deve-se ressaltar que os autores deste artigo partiram de pressupostos (no que diz respeito a concepções de um bom padrão de cidade que se desejava tomar como norte intencional) que já se apresentavam de forma muito avançada, e que vinham sendo trabalhados por membros do Conselho Metropolitano, do corpo técnico de prefeituras da RMBH e

da sociedade civil organizada em torno do novo arranjo para o planejamento metropolitano na região.

Como apresentado anteriormente os Estudos Setoriais do PDDI referentes ao uso do solo, dinâmica metropolitana e centralidades metropolitanas confirmam que a estrutura espacial da Região Metropolitana é excessivamente concentrada e polarizada pelo núcleo central de Belo Horizonte. Além da estrutura viária rádio-concêntrica que direciona de forma excessiva os fluxos em direção ao hipercentro de Belo Horizonte, a rede urbana interna à RMBH é caracterizada por um grande centro que polariza fortemente a região inteira, com uma grande quantidade de pequenas centralidades de menor poder de polarização de suas áreas de influência respectivas, e uma ausência relativa de centros de nível intermediário. Incluindo o Colar Metropolitano na análise, o estudo identifica somente dois centros de segundo nível: a região do Eldorado, no município de Contagem, e a cidade de Sete Lagoas, sendo que todas as demais centralidades apresentam menor adensamento urbano e econômico e baixa capacidade de polarização.

Esta situação gera uma polarização excessiva do núcleo central de Belo Horizonte, concentrando grande parte da oferta de bens e serviços (inclusive públicos) de toda a RMBH na capital, e contribuindo para a criação de desequilíbrios na região, no sentido de que grande parte da população precisa se deslocar até as áreas mais centrais de Belo Horizonte por motivos diversos, e a renda gerada em nível local nos outros municípios é, nesta dinâmica, muitas vezes *canalizada* na direção da capital, deixando de permanecer em circulação na própria localidade. A concentração excessiva de emprego e renda na capital reforça e é reforçada por esta estrutura espacial desequilibrada, onde inúmeras regiões internas à RMBH, apesar de serem muito populosas, não apresentam um nível de atividades de comércio e serviços, de oferta de serviços públicos e de dinamismo no mercado de trabalho local coerentes com a escala de sua população, além da ausência relativa de elementos simbólicos, culturais e políticos ligados à urbanidade capazes de conferir maior atratividade a estes centros. Isto ocorre justamente em função da concentração excessiva destes atributos (inclusive a geração de renda) na capital em relação ao restante da RMBH.

Existe, deste modo, um potencial de desconcentração urbana e econômica na rede de centralidades interna à RMBH, que criaria uma estrutura metropolitana mais equilibrada, com menor dependência das diversas áreas em relação ao núcleo central de Belo Horizonte. Esta distribuição dos serviços em centros intermediários seria positiva não somente para a população residente nestas localidades, mas também para as atividades produtivas ali realizadas. A oferta de serviços produtivos diversos serviria de apoio tanto à indústria, atividade econômica que permanece com a função de carro-chefe da economia metropolitana, quanto à própria agropecuária, que apesar de sua diminuição recente em função da falta de estruturas de apoio ao pequeno produtor, também permanece presente e é de fundamental importância na produção de alimentos para o abastecimento da região como um todo. A desconcentração geraria benefícios também para Belo Horizonte, que teria menores congestionamentos de sua infra-estrutura, inclusive viária e de transportes, e aprofundaria sua especialização na oferta de serviços avançados, aproveitando-se também de uma área de mercado imediata mais adensada para a oferta destes.

A respeito do conceito de centralidade adotado pelo PDDI, trata-se de centros urbanos no sentido tradicional, onde a maior densidade e concentração diversificada de atividades não-residenciais, principalmente terciárias, cria uma área contígua e que envolve diversas vias, de portes variados, e que se entrecruzam; o uso residencial se insere nessas áreas de forma mesclada a outros usos mistos e de forma mais adensada. Todavia, ressalta-se que se está propondo aqui um conceito de centralidade multidimensional, que extrapola o sentido meramente econômico ou urbanístico.

Assim, considera-se que uma centralidade, para satisfazer aos objetivos da proposta de reestruturação territorial, precisa incorporar todos os atributos abaixo:

- área urbana com densidade econômica, forte heterogeneidade de usos, grande complexidade funcional e adensamento residencial, caracterizada pela concentração diversificada de emprego, comércio e serviços públicos e privados, que se aglomeram em função das complementaridades positivas entre essas atividades;

- área de acessibilidade privilegiada ao transporte público coletivo, para onde se direciona parte expressiva dos deslocamentos intra-urbanos;
- área que possibilita a intensificação da ‘vida urbana’, o convívio aberto e o encontro com camadas, grupos, estratos e comunidades diversas da sociedade;
- área onde o patrimônio, as atividades culturais e a apropriação democrática dos espaços urbanos têm maior expressão enquanto valor de uso, abrigando grande diversidade de manifestações e conformando identidades metropolitanas;
- área onde os espaços públicos e os equipamentos de uso coletivo têm importância fundamental na estruturação do espaço urbano.

A implementação de novas centralidades, bem como o reforço às centralidades existentes para consolidá-las num patamar de maior complexidade na estrutura proposta, requer diversas ações integradas e intersetoriais do poder público, tais como: localização estratégica de equipamentos de alcance metropolitano; provisão de serviços e espaços públicos qualificados e diversificados; incremento de acessibilidade por diversos modos de transporte; provisão de infra-estrutura básica e produtiva; recuperação da valorização.

A cada hierarquia de centralidade apresentada acima deve corresponder um nível de investimentos em equipamentos públicos, principalmente aqueles propostos por outras políticas do Plano, voltados para a educação, a saúde, a cultura, a segurança pública e a seguridade em sentido amplo, o lazer, os esportes, a assistência social, a economia popular e solidária e a capacitação técnica e profissional. Parte-se do pressuposto de que a concentração de demanda em potencial nos centros gerada pela aglomeração da oferta de serviços públicos é aproveitada pelo setor privado, que viria a reboque, criando uma concentração da oferta de comércio e serviços nestas localidades, que por sua vez consolidaria as centralidades. A aglomeração de pessoas por outros motivos, não econômicos, induz a oferta de bens e serviços, que tende a *aproveitar* essa concentração e circulação de pessoas como um mercado consumidor em potencial. Em Belo Horizonte tem-se como exemplo a região hospitalar, que se tornou uma grande centralidade em função da concentração de serviços públicos de saúde, da qual o setor privado se aproveita, ofertando comércio e serviços análogos e complementares. Deste modo, a legislação urbanística deve favorecer esta tendência, adequando o zoneamento e os parâmetros urbanísticos de modo a induzir a oferta de espaços propícios ao uso não-residencial, a partir de exigências de que os edifícios residenciais de maior porte tenham espaços comerciais e de serviços em seus térreos, dentre outras formas.

O adensamento através da verticalização nas centralidades também é uma forma de indução da desconcentração na rede de centros. A verticalização do uso residencial cria uma densidade de demanda efetiva – tanto para o setor privado quanto para os equipamentos e os espaços públicos e os usos voltados para a esfera cultural – que é essencial para que as centralidades se consolidem de forma equilibrada no que se refere a seus atributos de urbanidade. O eventual aumento na demanda por espaços comerciais e de escritórios pode ser atendido também pela verticalização destinada a tal uso, o que também contribui enormemente para aumentar o grau de centralidade destas áreas. A captura de mais-valia fundiária gerada pela verticalização por parte do poder público é essencial para viabilizar a oferta de infra-estrutura adequada e também parte dos investimentos públicos que devem ser destinados para estas áreas.

As centralidades requerem um nível mais alto de densidade de ocupação – inclusive residencial – para viabilizar a consolidação da oferta de serviços, assim como a utilização plena dos equipamentos públicos e o reforço de uma vida urbana e de uma identidade correspondente, que caracterizam uma centralidade. É fundamental, para que a política atinja seus objetivos, que as ações dos programas permaneçam sempre voltadas para a garantia de que as centralidades sejam *cidade*, no sentido de que: os equipamentos devem entrar em sinergia com seu entorno urbano imediato no nível local; os espaços públicos devem ter a função de estruturar o espaço urbano circundante; deve existir um nível de coesão (em oposição à fragmentação) interna a estas áreas centrais; e as atividades culturais e ligadas ao âmbito da *feira* se tornam fundamentais para a criação

de um meio urbano central nestas localidades. Acrescentam-se as seguintes diretrizes urbanísticas específicas para as centralidades a serem criadas e/ou reforçadas:

- Promover maior diversidade de usos nas centralidades com garantia da presença do uso residencial, uso comercial e de serviços com densidades e diversidade socioeconômica compatível com a escala de cada centralidade;
- Garantir o provimento de habitação de interesse social nas centralidades, preferencialmente de forma mesclada a outros usos (inclusive ao uso residencial não direcionado à habitação social) na escala micro-local, evitando a construção de grandes áreas mono-funcionais segregadas e sem diversidade de tipos arquitetônicos voltadas para a habitação social;
- As diretrizes de uso e ocupação do solo devem possibilitar que estas áreas tenham maior adensamento e diversidade de usos, com forte concentração de equipamentos e serviços públicos e de uso coletivo, garantindo um meio urbano adensado e diverso, que favoreça o deslocamento a pé, no entorno das estações da rede de mobilidade (UFMG, 2011).

### *Centralidades: considerações críticas*

A partir desta apresentação resumida da política, propomos algumas considerações a respeito da política com algum distanciamento crítico da seção anterior, que é parte integrante do próprio texto final do plano.

Em relação ao direito à cidade a partir da abordagem lefebvriana, deve-se esclarecer que os objetivos se pautam não somente pela necessidade de se produzir um espaço urbano inclusivo, onde a centralidade da cidade é de importância fundamental, mas também de orientar a centralidade urbana tendo o valor de uso aberto à apropriação, público, democrático como seu elemento central. No contexto metropolitano, trata-se de inserir no tecido urbano espraiado e em áreas estruturadas em função da industrialização, a cidade propriamente dita enquanto espaço do encontro, da diversidade, de sociabilidades diversas, da fruição, da cultura, da festa e da política. A partir de um olhar lefebvriano<sup>6</sup>, surge, naturalmente, o questionamento a respeito da possibilidade de tal quadro urbano ser engendrado pelo Estado, a partir de políticas públicas, e esta preocupação nos conduz à questão da participação no planejamento urbano, no sentido de que seu aprofundamento poderia ser um ponto de contato importante entre a ação do Estado e a esfera da vida cotidiana que constitui um substrato fundamental da cidade centrada no valor de uso desligado do âmbito da acumulação. No entanto, esta superação implicaria um processo muito mais amplo e mais fundamental do que a participação popular na política urbana (embora nesta se evidenciem muito claramente seus embates e caminhos possíveis), que é a transformação do Estado na direção de um aprofundamento da democracia para além da representação.

Friedmann (1988) propõe uma crítica ao planejamento regional em países periféricos excessivamente voltado para a esfera produtiva (nas políticas de substituição de importações ou através do incentivo ao aproveitamento das vantagens comparativas). Neste planejamento para o desenvolvimento econômico, Friedmann identifica a separação radical entre o espaço vivido e o espaço da produção como algo que se manifesta de forma mais acentuada nos países periféricos, o que é coerente com a lógica por trás da produção de *espaços derivados* (SANTOS, 1978), enquanto espacialidades sujeitas a núcleos de comando e controle situados alhures.

Duas geografias constituem juntas uma 'unidade de opostos' que chamo de *espaço de vida* e *espaço econômico*. Embora ambos sejam necessários para a sustentação das sociedades modernas, eles inerentemente entram em conflito um com o outro. Ao longo dos dois últimos séculos, o espaço econômico tem subvertido, invadido e fragmentado os espaços de vida de indivíduos e comunidades. (FRIEDMANN, 1988, p. 96)

---

<sup>6</sup> Considerando sobretudo os escritos críticos de Henri Lefebvre a respeito do Estado (LEFEBVRE, 1976; 2009), um tanto negligenciados pela teoria urbana que vem incorporando há algumas décadas as porções de sua vasta obra dedicadas à cidade e à produção do espaço.

Neste sentido, o planejamento das centralidades metropolitanas situa-se numa perspectiva que busca privilegiar o *espaço de vida*, dando maior importância à esfera da reprodução, tratada com maior sinergia com o *espaço econômico*. Esta premissa normativa também se apresenta no sentido de corrigir o histórico da formação econômico-social e espacial da metrópole brasileira, que ao longo de sua fase de crescimento mais acelerado privilegiou enormemente a infra-estrutura voltada para as condições gerais de produção (LOJKINE, 1981) diretamente relacionadas ao espaço econômico. Tal perspectiva significa uma mudança conceitual importante no sentido da ampliação do significado econômico usualmente atribuído às centralidades, sobre o qual há pouco acúmulo, principalmente na concepção das várias políticas públicas associadas à criação de oportunidades de investimento em novas áreas na RMBH. A própria estrutura metropolitana descrita acima, marcada por descompassos expressivos entre a distribuição espacial da população e a oferta de serviços e o provimento de condições plenas de vida urbana, é um resultado desta produção do espaço excessivamente voltada para a esfera produtiva e a inserção da região na malha urbano-industrial do fordismo periférico tal qual ela se manifestou no Brasil, que deixava o planejamento voltado para a cidade como espaço de vida em segundo plano (sendo que este legado do urbano-industrial do fordismo incompleto se torna muito mais urgente no cotidiano da população de baixa renda, principalmente nas periferias metropolitanas).

No entanto, considerando-se a atual proeminência do setor terciário como atividade de alto valor agregado e potencial de geração de empregos de alto nível de qualificação e renda, e sua ligação com o meio urbano adensado e mais precisamente com seu *valor de uso complexo* (TOPALOV, 1979), há um potencial de se criar novas formas de vínculo entre a cidade como espaço de vida e os espaços econômicos (distintas do padrão fordista em que a cidade era vista simplesmente como espaço de reprodução da força de trabalho), não somente nos centros principais do terciário avançado mas em outras centralidades na área metropolitana<sup>7</sup>. Neste sentido, a ligação desta política com aquelas voltadas para a educação e a inserção produtiva é essencial para promover esta ponte e superar esta dicotomia marcante da metrópole fordista-keynesiana, entre o planejamento voltado para o provimento de condições gerais de produção diretamente apropriadas pela esfera produtiva e aquele dedicado à produção do espaço da vida cotidiana<sup>8</sup>.

Outro aspecto fundamental é a questão da configuração urbanística propriamente dita das centralidades, um problema mais ligado a questões de urbanismo, mas que atinge diretamente aspectos econômicos, ambientais, de segurança pública e de mobilidade urbana, e é um complemento à concepção de cidade que se propõe como um norte intencional de planejamento. Jane Jacobs (2001), em seu eminente argumento contra o planejamento modernista - que tinha nos princípios da Carta de Atenas como o pensamento hegemônico no momento de sua crítica - e a favor de um retorno à cidade moderna, defende que a diversidade de usos e a densidade são dois elementos essenciais para as cidades. Contra a setorização de Le Corbusier e dos modernistas em áreas monofuncionais voltadas para o que definiam como as quatro funções da cidade - habitar, trabalhar, circular e cultivar (o corpo e o espírito) - Jacobs sustenta que a mistura dessas funções em pequenas áreas internas à cidade é fundamental para que as cidades permaneçam com vivacidade e diversidade (inclusive em termos econômicos, mas pensando também na questão da segurança, que se torna um problema maior em áreas monofuncionais que se esvaziam em determinados momentos do dia ou da semana). Para atingir tal objetivo, Jacobs propõe quatro princípios: que os distritos ou

---

<sup>7</sup> Esta ligação entre o espaço de vida e a economia dos serviços avançados é muito explorada no urbanismo contemporâneo como uma estratégia de reestruturação de certas áreas de formação mais antiga, seja em áreas centrais supostamente “degradadas”, ou em outras novas frentes, como zonas portuárias em áreas bem localizadas que não mais cumprem essa função. Estes processos de *gentrificação* envolvem um padrão de transformação socioespacial que consiste na expulsão das porções da população (e de atividades não-residenciais) que não conseguem arcar com os custos de localização mais elevados nestas áreas, tornando-as espaços praticamente exclusivos de moradores de maior poder aquisitivo e atividades econômicas de maior valor agregado. O capital imobiliário é altamente beneficiado por esta dinâmica, que também tende a ser vista com bons olhos pelo setor público, em função do altíssimo potencial de incremento na arrecadação de tributos imobiliários.

<sup>8</sup> Reiterando que a concepção de planejamento aqui proposta envolve necessariamente o *aprendizado social* (FRIEDMANN, 1987), tendo portanto a participação constante da sociedade como um *modus operandi* fundamental.

porções da cidade devem atender a diversas funções principais, que as quadras precisam ser curtas (para criar-se uma malha urbana entrelaçada onde o número de esquinas seja o maior possível), que deve haver espaço para moradores de diferentes níveis de renda, e que é necessário uma densidade demográfica grande de moradores e também de outros usuários destes espaços intra-urbanos.

A crítica de Jacobs é pertinente no momento atual em função de uma tendência que vem se fazendo presente de criação de uma nova forma de monofuncionalismo, a partir da proeminência de dois grandes elementos que sugam a diversidade do espaço urbano e das ruas: o grande condomínio residencial (sobretudo aqueles que são horizontais, cercados e situados fora das cidades) e os shopping centers. Estes dois elementos, combinados com a precariedade do transporte coletivo e o uso generalizado de meios de transporte individuais, enfraquecem a rua como espaço de apropriações diversas (para além da mera circulação), e no limite comprometem a urbanização compacta e as centralidades, em prol de um tecido espraiado tal qual colocado acima.

Em relação à densidade, destaca-se que a população metropolitana situada nos eixos de expansão onde se propõe a criação ou o adensamento de centralidades é grande o suficiente para induzir a formação de espaços urbanos diversos. No entanto, a questão da renda dessas populações permanece um desafio, e neste sentido, a própria distribuição de renda atua a favor do fortalecimento das centralidades metropolitanas. Uma forma de se realizar esta distribuição no âmbito do planejamento metropolitano é através do provimento de serviços e equipamentos públicos nas centralidades, como forma de se induzir sua formação e como política de bem estar social na metrópole.

### *Perspectivas de implementação*

Quanto às perspectivas de implantação da política de centralidades, em primeiro lugar, a partir do leque de ações que a compõem, identificam-se alguns riscos na sua eventual implementação de forma incompleta. Em primeiro lugar, caso estas centralidades se tornem de fato localização privilegiada como espaços residenciais para camadas da população de renda mais elevada e/ou para empresas de setores mais avançados (de alto valor agregado, sobretudo nos serviços<sup>9</sup>), a valorização imobiliária resultante desta dinâmica impossibilitaria a apropriação destas centralidades por parte de grupos de renda mais baixa e/ou atividades econômicas com menores condições de arcar custos mais elevados de localização, podendo até gerar uma pressão pela expulsão destas camadas em áreas já urbanizadas onde são propostas centralidades mais adensadas. Nestes casos, onde há uma dificuldade mais expressiva em se expandir o tecido urbano de forma contígua à centralidade já existente, como é o caso do Jardim Canadá em Nova Lima, por exemplo, o eventual incremento do grau de centralidade – desligado de formas de compensação deste efeito perverso, no que diz respeito a uma preocupação com a democratização do acesso à cidade, central nos princípios gerais do plano – expulsaria os atuais moradores de baixa renda para áreas mais distantes no eixo sul.

Parte-se do pressuposto de que a habitação de interesse social é um elemento central do planejamento urbano no contexto capitalista, em função da impossibilidade dos grupos de renda mais baixa arcarem com o custo de sua própria moradia através do mercado e com seu próprio rendimento, fator ligado também ao alto custo do acesso à terra e à moradia em áreas urbanas maiores e mais adensadas. Este é um aspecto que se agrava no contexto de países de baixa renda, onde os rendimentos dos grupos de trabalhadores de extratos mais baixos situam-se em patamares muito inferiores ao necessário para se ter acesso à moradia na eventual ausência de políticas

---

<sup>9</sup> O que tende a ocorrer de forma limitada, considerando a forte dependência deste setor das áreas mais centrais da metrópole, em função da complementaridade com outras atividades de alta complexidade: serviços jurídicos, financeiros, de contabilidade, de engenharia, de consultoria, de arquitetura, de publicidade e propaganda, dentre outros diversos sub-setores do terciário avançado, tendem a precisar uns dos outros num grau que demanda maior proximidade entre eles, sendo as áreas mais centrais das grandes cidades o núcleo onde estas atividades tendem a se concentrar. Os serviços que têm maior potencial de se consolidarem nas centralidades são aqueles mais diretamente vinculados à atividade industrial que se localiza nos eixos de expansão metropolitana, assim como atividades de transportes e logística.



públicas que promovam esta possibilidade. A literatura marxista da década de 1970 acerca do urbano trata o provimento de habitação por parte do Estado como um aspecto fundamental para a própria acumulação (KOWARICK, 1979), e em certos casos mais notórios reduzindo a cidade ao espaço de reprodução da força de trabalho (CASTELLS, 1983). Considerando a abordagem da cidade como espaço de vida apresentada acima, supera-se esta perspectiva estritamente econômica, sendo o acesso à moradia um aspecto central no próprio direito à cidade.

Deste modo, o provimento de habitação de interesse social inserido nas áreas internas às centralidades é um elemento fundamental para que a política não aumente as probabilidades de engendrar novos processos de gentrificação e expulsão da população de renda mais baixa de seus locais de moradia nas centralidades já existentes (o que envolveria novas rodadas de periferação e produção de um espaço urbano de infraestrutura precária e com grandes possibilidades que ocorra de forma irregular), e para que exista uma possibilidade garantida de que esses grupos se apropriem de fato do espaço urbano nas novas centralidades a serem criadas. Este é um fator diretamente ligado aos pressupostos básicos do plano tanto no que diz respeito à ampliação do acesso à cidade, à urbanidade e à redução de desigualdades socioespaciais na metrópole quanto nos aspectos ligados ao padrão de urbanização (em termos espaciais) que se deseja atingir, qual seja, um tecido urbano compacto e policêntrico. Esta é uma política que promoveria diversidade social nas centralidades, inclusive contribuindo para manter a característica atual dos centros urbanos de pequeno e médio porte já existentes na RMBH, onde há espaços de convívio ligados à centralidade urbana com grande potencial de encontro entre as diferenças (sobretudo de classe).

Também se deve considerar a importância de se inserir o provimento de habitação social na cidade de forma integrada na centralidade urbana e ao mesmo tempo evitando escalas muito grandes de edifícios e conjuntos exclusivamente voltados para este fim, rompendo com a tradição da cidade brasileira de isolar em áreas distantes (muitas vezes com a justificativa de que é necessário realizar tais projetos em áreas onde o custo da terra é mais baixo) grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, sem nenhuma diversidade de usos na escala local e com uma carência marcante tanto no provimento de serviços públicos em sua proximidade quanto de um caráter de urbanidade mais característico das áreas centrais. Em outros termos, é necessário que a habitação social se insira em áreas que sejam *cidade*. Esta política também atuaria em sinergia com algumas políticas sociais e de desenvolvimento econômico do plano, no sentido de que através de uma melhor *inserção espacial* da população de baixa renda, melhor também a promoção de sua inserção na cidade em termos socioeconômicos (de forma ampla, desde a geração de emprego e renda até políticas de saúde e assistência social).

Outro risco da eventual implantação da política de forma seletiva e incompleta seria a eventual oportunidade perdida de se capturar mais valia fundiária com o adensamento construtivo das centralidades – o que envolveria um alto custo de oportunidade para a esfera pública metropolitana, e um potencial menor de expansão dos investimentos públicos mais críticos para a reestruturação da RMBH. A partir de instrumentos do Estatuto da Cidade – como as Operações urbanas ou a Outorga onerosa do direito de construir – o setor público poderia estruturar formas de arrecadação de parte da renda diferencial gerada por um potencial de verticalização mais elevado nas centralidades, direcionando-a para demandas diversas nas próprias centralidades (sendo que a utilização das Operações urbanas como instrumento limitaria o uso destes recursos na própria área de delimitação das operações) ou em outras áreas mais carentes e/ou com infraestrutura urbana mais precária na RMBH. O próprio provimento de habitação de interesse social citado acima poderia ser possibilitado por estes recursos capturados pela política urbana.

## **Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo**

Uma das principais políticas que integram as propostas do PDDI para o eixo da territorialidade refere-se especificamente ao controle do uso e da ocupação do solo, abrangendo, particularmente, categorias consideradas de interesse público comum metropolitano e tendo o

macrozoneamento como seu principal instrumento. Esta política encontra entre seus principais obstáculos no que se refere à sua viabilidade de implementação a autonomia municipal. Isto porque os municípios tem a atribuição de, por meio de seus Planos Diretores e leis complementares, definir suas próprias regras para expansão urbana, parcelamento, localização de usos e parâmetros para ocupação segundo interesses locais, situação que é reforçada pela ausência de regulamentação em nível estadual de instrumentos de planejamento, gestão e política urbana em nível metropolitano.

Apesar da Lei Complementar 88/2006 que dispõe sobre a instituição e gestão metropolitana definir o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Fundo Metropolitano como os instrumentos legais básicos de planejamento, o escopo e o poder do macrozoneamento, ferramenta clássica em planos diretores para regulação do uso e da ocupação do solo, para se sobrepor aos zoneamentos municipais só passa a ser objeto de proposta de regulamentação muito recentemente<sup>10</sup>, com todo um processo de discussão e legitimidade ainda a ser construído.

Pode-se considerar, entretanto, que a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo prevista no PDDI apresenta diretrizes e propostas sintonizadas com este debate, tendo como principal motivação a necessidade de compatibilização das políticas de desenvolvimento urbano municipais a partir de uma visão integrada de território metropolitano. Temas como o tratamento das zonas de fronteira, de áreas lindeiras ao sistema viário principal, das áreas de influência das novas centralidades e grandes equipamentos e zonas de proteção de mananciais, dentre outros abordados no PDDI foram considerados claramente de interesse comum por ultrapassarem a dimensão municipal, configurando-se como de interesse metropolitano. Neste mesmo sentido, o controle do uso e da ocupação do solo através de ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente (artigo 8. Inciso da Lei Complementar 89/2006) enquadra-se entre as Funções Públicas de Interesse Comum que integram o arcabouço legal do planejamento e gestão metropolitanos.

São exemplos contundentes desta necessidade de compatibilização os conflitos observados entre padrões de uso e ocupação do solo segundo zonas definidas pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo Municipais em áreas ao longo dos limites municipais. Além do confronto entre zonas com padrões de adensamento em princípio incompatíveis, podem ser observados também conflitos entre zona rural, zonas de proteção ambiental e/ou de urbanização restrita e aquelas destinadas a abrigar usos incômodos, polos atratores de tráfego de veículos ou de maior potencial poluidor, justificando, portanto, a necessidade de ajustes no zoneamento destas áreas em função de interesses comuns de caráter metropolitano. Considerações análogas foram feitas a partir da identificação de conflitos potenciais entre zoneamentos municipais e áreas definidas como Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável no nível estadual.

Além disso, a reestruturação territorial proposta no contexto do PDDI, visando à redução de desigualdades socioespaciais e à promoção de melhores condições de competitividade da metrópole belohorizontina, pressupõe a adequação das legislações municipais às diretrizes do PDDI afetas à dimensão territorial. A superposição da rede de centralidades ao conjunto de zoneamentos municipais em vigor, por exemplo, ilustra a necessidade de compatibilização das respectivas zonas e padrões de uso e ocupação às diretrizes do PDDI. O mesmo ocorre no caso das áreas lindeiras aos grandes eixos viários existentes e propostos e no entorno de equipamentos de importância metropolitana.

Por outro lado, a pouca disponibilidade ou total ausência de zonas mais centrais reservadas para projetos habitacionais de interesse social nos Planos Diretores Municipais agrava os processos de expulsão da população de baixa renda para periferias mais distantes e desprovidas de infraestrutura. Enquanto isto, a demanda solvável por habitação é atendida por empreendimentos

---

<sup>10</sup> O projeto de Lei Nº 3.078/2012 que dispõe sobre a gestão unificada da função pública de interesse comum de uso do solo metropolitano foi enviado em abril deste ano pelo poder Executivo Estadual para apreciação da Assembleia Legislativa. Dentre os principais instrumentos de gestão propostos por esta Lei, destacam-se o Zoneamento Metropolitano, a criação de Áreas Metropolitanas de Revitalização Econômica e do Estudo de Impacto Metropolitano, dentre outros.

produzidos pelo mercado que se localizam preferencialmente onde já há boas condições de acessibilidade e disponibilidade de comércio, serviços e equipamentos, maximizando os lucros das empresas, sem qualquer contrapartida pelos investimentos públicos realizados nestes locais.

Outro indicador relevante da necessidade de compatibilização de políticas de expansão urbana e adensamento residencial orientadas pelos princípios da função social da propriedade e do atendimento ao déficit habitacional de interesse social é o grande estoque de lotes vagos em áreas dispersas da RMBH como foi identificado pelos levantamentos realizados no contexto do PDDI.

Neste sentido, considera-se que uma política metropolitana integrada de acesso à habitação de interesse social deverá contar também com instrumentos de regulação que facilitem o acesso à terra urbanizada, especialmente no que se refere à definição prévia de áreas destinadas à demanda não atendida pelo mercado imobiliário, com a garantia de provisão de infraestrutura urbana básica e boa acessibilidade às centralidades existente e propostas, através da rede integrada de transportes metropolitanos.

Também no que se refere à regularização fundiária, é grande número de situações de irregularidade urbanística e fundiária na RMBH, cuja intensidade se manifesta de forma mais intensa nas áreas conurbadas da metrópole e nos eixos de expansão urbana, independentemente dos limites municipais, exigindo políticas integradas de regularização fundiária, tanto de interesse social em assentamentos precários, quanto de caráter específico como é o caso dos condomínios fechados.

Já a classificação de porções dos territórios municipais como zonas rurais é percebida como uma tentativa dos governos locais de conter a expansão urbana seja como política de otimização dos investimentos em infraestrutura ou como estratégia de preservação de atividades agropecuárias ou recursos naturais, evitando-se também o adensamento urbano em áreas impróprias à ocupação. Entretanto, nem sempre esta lógica encontra suporte na dinâmica imobiliária metropolitana, cujos processos induzem a uma série de conflitos de uso e ocupação do solo, produzindo também irregularidades fundiárias e o agravamento das desigualdades sócio-espaciais.

É o caso, por exemplo, da proliferação de loteamentos fechados a partir do reparcelamento de chaceamentos ou ainda da instalação de atividades tradicionalmente classificadas como urbanas em zonas rurais sem o devido tratamento da legislação urbanística. Ao reconhecimento da intrincada relação rural-urbano que caracteriza a organização do espaço, particularmente na metrópole contemporânea, observam-se áreas de influência e complementaridade da produção agropecuária e da vida cotidiana em zonas rurais. Estas áreas constituem importante elemento da proposta de reestruturação metropolitana do PDDI, devendo também ser contempladas por políticas específicas de regulação da ocupação e do uso do solo, a partir de uma perspectiva integrada tanto em termos intermunicipais quanto das relações rural-urbanas que as caracterizam.

Esta política tem, portanto, como objetivo principal consolidar as diretrizes do PDDI, buscando garantir a concretização da proposta de reestruturação territorial e a dimensão espacial das diversas políticas com referência no território. É neste sentido que procura estabelecer um marco regulatório para a ocupação e uso do solo da Região e promover a gestão compartilhada no que couber a prevalência do interesse metropolitano sobre o municipal. É exatamente neste conflituoso terreno de disputas entre interesses locais, não necessariamente públicos ou coletivos, e metropolitanos, da mesma forma resultantes de articulações políticas, é que são colocados os principais desafios desta política que, na verdade, relacionam-se com os próprios limites e possibilidades da regulação urbanística e suas contradições.

Entendida como um instrumento de mediação entre o Estado e os demais agentes que atuam na produção do espaço urbano, tendo sido seu papel estratégico de reprodução das condições de desenvolvimento e acumulação capitalista objeto de várias teorias associadas ao papel do Estado, justificado em sua função moderadora de interesses individuais em nome de um suposto bem comum. Jessop e Sum (2006) vêem os Estado, entretanto, não como uma entidade monolítica, mas

como uma relação social com efeitos diferentes segundo estratégias econômicas e políticas diversificadas de cuja interação resulta o poder do Estado<sup>11</sup>.

O autor entende a sociedade civil em termos análogos ao conceito Habermasiano de mundo da vida, abrangendo várias relações sociais, identidades, interesses e valores exteriores e/ou que atravessam sistemas específicos, em vez de se encontrarem ancorados em si próprios. Inclui relações sociais, como gênero, geração, etnicidade, identidade nacional, sociedades associativas, novos movimentos sociais, etc. O mundo da vida influencia o mercado, abrindo novas oportunidades para o lucro e também atua como um reservatório de relações sociais, identidades, interesses e valores que podem ser mobilizados contra a lógica de acumulação (ARAÚJO, 2009, p.37).

Neste sentido, o estado é agente e objeto da regulação e como discute Lipietz (1993), os objetos da regulação não são inteiramente constituídos previamente. São também construídos no âmbito e através dos conflitos que antecedem sua formulação. Daí a necessidade de se politizar a questão da estruturação do espaço como sugere Farret (1985), introduzindo a dimensão do conflito de interesses em torno do acesso à terra urbana e aos bens de consumo coletivo. A este respeito pode-se dizer que não só a metodologia participativa empregada no desenvolvimento do PDDI como o caráter abrangente e conceitual de suas propostas, pressupõe um investimento no processo permanente de planejamento e na participação dos diversos agentes públicos e privados no detalhamento e viabilização das intervenções pretendidas. Neste sentido, a explicitação das motivações e estratégias dos diversos agentes da produção e apropriação do espaço metropolitano apresenta-se como elemento fundamental para a compreensão de tais conflitos. De maneira análoga, a identificação de zonas de consenso que possibilitem alianças e barganhas, o papel das instituições públicas e da sociedade civil no processo de priorização e viabilização dos investimentos, e a incorporação dos processos e dinâmicas sócio espaciais em curso são elementos cruciais a serem incorporados no âmbito do planejamento e da gestão urbano-ambiental.

Daí a proposta do PDDI de se promover, com a participação dos municípios, a consolidação do macrozoneamento do território metropolitano como um processo integrado e participativo, acompanhar e assessorar os municípios no processo de revisão e/ou elaboração das legislações municipais, promovendo a instituição de mecanismos e ações que viabilizem a gestão integrada das funções públicas de interesse comum. Os quatro programas que integram esta política explicitam o desenvolvimento destes objetivos através das ações propostas.

O primeiro refere-se especificamente ao desenvolvimento do macrozoneamento metropolitano através da discussão e acordos entre as Prefeituras Municipais, orquestrados pela Agência de Desenvolvimento da RMBH através dos comitês técnicos de assessoria ao Conselho Metropolitano, e envolvimento das Secretarias Estaduais e órgãos setoriais afetos à temática em questão. Decisões tecnicamente justificadas e politicamente pactuadas com relação a ajustes nos perímetros urbanos e definição de políticas específicas para zonas estratégicas de desenvolvimento econômico, para zonas rurais, áreas de preservação e de interesse especial para habitação de interesse social estão entre as questões chave deste programa.

O segundo é voltado especificamente para a normatização e regulamentação de matérias e procedimentos afetos ao controle do uso e da ocupação na esfera metropolitana, a partir de unidades de planejamento supra municipais, compatíveis com a estrutura territorial proposta pelo PDDI, incorporando aspectos do meio natural e cultural, como a subdivisão de bacias hidrográficas, as áreas de influência das Centralidades – centros e subcentros metropolitanos - e os Complexos Ambientais Culturais, e compatibilizando, na medida do possível, as relações funcionais de interdependência regional assim como as diversas regionalizações existentes nos órgãos em nível

---

11 Segundo Mandel (apud. Jessop e Sum, 2006), o Estado atua para a proteção e reprodução da estrutura social e das relações fundamentais de produção, já que isso não é garantido automaticamente pelos processos econômicos. O poder do estado é a relação de autoridade que faz a mediação entre o próprio Estado e as outras forças das classes sociais. Este é o poder que se expressa no confronto político. Entretanto, a transformação de poder em política requer um aparato estatal no qual se insere a regulação.

estadual, de modo a criar uma única divisão que oriente a integração das diversas políticas setoriais no que se refere ao reatamentos das mesmas sobre o território metropolitano.

Dentre suas principais propostas destacam-se a criação do 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<sup>12</sup>, a regulamentação condomínio urbanístico com garantias e contrapartidas de interesse público e a exigência de percentual da área de novos parcelamentos para implantação de projetos habitacionais de interesse social, na forma de lotes urbanizados ou de doação ao fundo metropolitano.

Além destes, foram propostos mais dois programas orientados a apoiar os municípios da RMBH à revisão de sua legislação urbanística básica segundo as diretrizes do PDDI. O primeiro refere-se aos Planos Diretores Municipais e à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo – no que for necessário promover no que se refere à compatibilização de zoneamentos e instrumentos de política urbana. O segundo tem por objetivo normatizar, em nível metropolitano, a matéria relativa à regularização fundiária, aprimorando e promovendo a continuidade das ações em curso de forma integrada e participativa.

## **Considerações Finais**

No processo de urbanização contemporâneo, não é mais possível pensar a cidade enquanto ponto discreto no espaço, ou mesmo enquanto identidade territorial e política (centrada no município) sem levar em conta o fato metropolitano. Os núcleos urbanos adensam sua integração econômica e espacial, ampliando suas regiões de influência e os fluxos que se conformam em redes, avançando no território novas possibilidades de configurações socioespaciais. As distinções entre cidade e região e cidade e campo tornam-se cada vez mais difusas e arbitrárias (MONTE-MÓR, 2005). Soja (2000) denomina como “novos processos de urbanização” as profundas transformações socioespaciais vividas pelas áreas metropolitanas de todo o mundo em decorrência dos processos de reestruturação produtiva e de intensificação da globalização do capital, do trabalho e da cultura. A ideia de “novos processos de urbanização” sintetiza algumas tendências e características contemporâneas da radical reestruturação da metrópole industrial fordista, tais como: urbanização extensiva e dispersa, globalização econômica e cultural da paisagem urbana, privatização do espaço público, surgimento de novas formas de polarização socioespacial, e a crescente transformação da vida urbana em uma forma de simulacro (TONUCCI FILHO, 2012).

O fenômeno da “urbanização extensiva” está diretamente associado à conformação de cada vez mais amplas e complexas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Segundo Monte-Mór (2005), esta “urbanização extensiva” corresponde a um processo de urbanização que se espalha para além das cidades em redes que penetram virtualmente todos os espaços rurais e regionais. Ela representa a forma socioespacial dominante na sociedade capitalista contemporânea, com extensão das formas e dos processos urbano-industriais à totalidade dos territórios nacionais. No Brasil, desde o final da década de 1970, as condições gerais (urbanas) de produção (industrial) e de reprodução (meios de consumo coletivo) se estenderam para além dos grandes núcleos urbanos, alcançando municípios antes isolados, integrando o espaço regional, incorporando o campo na lógica urbana, e conectando “roças” e cidades periféricas às grandes metrópoles.

---

12 Entende-se como empreendimentos de impacto metropolitano além daqueles definidos no âmbito da legislação ambiental do Estado aqueles cujos impactos urbanísticos e ambientais (na estrutura urbana, na circulação, na infraestrutura, na imagem urbana e na dinâmica imobiliária, entre outros...) extrapolem os limites do território municipal ou estejam relacionados com as funções públicas de interesse comum à Região Metropolitana;

Segundo Bernardo Secchi (2006), fragmentação, heterogeneidade, dispersão e instabilidade são os termos que caracterizariam os aspectos mais marcantes da cidade contemporânea, em contraposição à cidade moderna. Esta nova realidade urbana, marcada pela fragmentação socioespacial e fruto de racionalidades múltiplas, torna-se também o lugar da mescla e da diversificação de pessoas e atividades, negando, ainda que parcialmente, a natureza homogênea e contínua que se quis imprimir à cidade moderna, assentada sobre a especialização e a segregação das funções urbanas. Diante dessa transição em curso, que acompanha um processo societal mais amplo de crise da modernidade, Secchi defende que o urbanismo contemporâneo precisa se afastar dos preceitos e princípios tradicionais que nortearam o urbanismo modernista.

Assumindo a hipótese de Secchi de que a cidade contemporânea exige um novo urbanismo, Tonucci Filho (2012) defende que a proposta de reestruturação territorial do PDDI-RMBH enquadrar-se-ia nesta nova abordagem aberta à diferença, à complexidade, ao fragmento e à heterogeneidade, em oposição aos modelos formalistas e abstratos do planejamento modernista e racionalista, que orientaram o planejamento metropolitano da RMBH na década de 1970. Todavia, o autor ressalta que a construção de um novo modelo de estruturação territorial levou também em consideração o enfrentamento das demandas sociais básicas ainda não equacionadas da RMBH, a partir do reconhecimento de que as metrópoles brasileiras são fruto de uma modernização capitalista incompleta e desigual, para além das transformações socioespaciais contemporâneas que possam estar sendo induzidos pelos chamados “novos processos de urbanização”.

A proposta territorial do PDDI-RMBH adotou explicitamente uma abordagem flexível e aberta a futuras mudanças, expressando o reconhecimento das enormes incertezas que marcam os processos de transformação socioespacial na contemporaneidade. É neste sentido que o modelo de organização territorial foi concebido como uma proposta apenas indicativa e referencial, cuja concretização dependerá de um processo permanente de revisões e readequações a partir do monitoramento sistemático das transformações territoriais da RMBH e da expressão e incorporação crítica das demandas reais da sociedade metropolitana. A proposta afasta-se assim dos modelos fechados e pré-concebidos de ordenamento territorial que marcaram a era dos chamados grandes planos integrados e tecnocráticos das décadas de 1960 e 1970.

As propostas de planejamento integrado do PLAMBEL – órgão responsável pelo planejamento da RMBH durante as décadas de 1970 e 1980 – eram fortemente marcadas por uma orientação racionalista e funcionalista, em que a dimensão físico-territorial se impunha hegemônica sobre as demais dimensões da realidade. Os modelos formalistas adotados para as projeções quanto à melhor alternativa de organização territorial, seguindo as orientações do planejamento sistêmico, carregavam um alto grau de abstração que desconsiderava largamente a natureza concreta dos processos socioespaciais em curso na RMBH. Já a reestruturação territorial preconizada no PDDI foi concebida a partir de um processo de planejamento dinâmico e com algum grau de participação pública, em que considerações de natureza hipotética e prospectiva foram sistematicamente submetidas à leitura crítica da realidade concreta da RMBH, levando-se em consideração as suas efetivas possibilidades de transformação socioespacial (TONUCCI FILHO, 2011).

Adotou-se uma perspectiva multiescalar na concepção da proposta territorial, abarcando desde o nível microlocal até a escala do entorno regional da RMBH, passando pelas escalas espaciais das centralidades, dos municípios, da aglomeração metropolitana, dentre outras. Optou-se também por uma perspectiva propositiva baseada em “redes”, articulando diversos modais de transporte, variados níveis de centralidade, “lugares metropolitanos” e eixos de estruturação, visando maiores possibilidades de integração ao território da RMBH. O reconhecimento das diversidades socioambientais na nova estrutura territorial deu-se através do tratamento diferenciando dado às diversas realidades culturais e ambientais da RMBH – por meio das propostas dos Lugares Metropolitanos e dos CACs –, em contraposição às estratégias de integração e homogeneização sociocultural associados ao urbanismo modernista. Esta incorporação das dimensões social, ambiental e cultural indica a valorização do espaço de vida da reprodução social – espaço da festa, da diferença, do encontro e da vida cotidiana – em detrimento do espaço econômico da produção, normalmente privilegiado no planejamento do desenvolvimento urbano-regional.

Quanto à dimensão especificamente urbanística – ou ao “partido” espacial adotado –, a proposta territorial baseou-se numa estratégia de descentralização concentrada, por meio da criação de novas centralidades em todos os vetores de crescimento da RMBH, e reforço das centralidades já existentes, com o objetivo de estimular a desconcentração espacial-econômica da RMBH a partir de processos já em curso. Esta estratégia visou à reversão das extremas desigualdades socioespaciais da RMBH decorrentes do modelo centro-periferia de organização da cidade brasileira e do padrão rádio-concêntrico de estruturação territorial, através da proposição de uma rede de centralidades multiescalar e de uma rede de mobilidade multi-modal, assim como da extensão da infraestrutura e dos serviços urbanos básicos a toda RMBH. A diretriz de combate à dispersão urbana exprime a incorporação da questão ambiental na proposta territorial, a partir das estratégias de constituição de um tecido metropolitano mais compacto e coeso, do aumento das densidades junto às centralidades e aos pontos de maior acessibilidade, e do combate às vacâncias fundiárias e domiciliares, protegendo assim as áreas rurais e ambientalmente relevantes da RMBH.

A concepção de planejamento integrado e tecnocrático do PLAMBEL pautava-se numa compreensão instrumental do espaço metropolitano, no sentido de prepará-lo funcionalmente ao crescimento econômico e à “nova industrialização mineira” a partir da implantação de grandes infraestruturas regionais. Já a concepção do PDDI-RMBH avançou na direção de uma abordagem centrada na redução das desigualdades socioespaciais e na incorporação das diversidades socioambientais a partir de uma estrutura territorial policêntrica, mais compacta e organizada em rede. Segundo Tonucci Filho (2012), esta ênfase na redução das desigualdades e valorização das diversidades parece indicar a passagem de um planejamento voltado ao provimento das condições gerais de produção para o capital industrial – expresso na experiência do PLAMBEL – a um planejamento democrático centrado na transformação substantiva das condições de reprodução social da maioria da população metropolitana, entendendo-se tal melhoria como condição fundamental para se avançar no desenvolvimento socioeconômico efetivo da RMBH.

## Referências

ARAÚJO, Rogério Palhares Zchaber de. **Contradições e Possibilidades da Regulação Ambiental no Espaço Urbano**. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2009. (Tese de Doutorado).

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

FAINSTEIN, Susan. **The just city**. Ithaca: Cornell University Press, 2011.

FARRET, Ricardo Libanez. **Paradigmas da estruturação do espaço residencial intra-urbano**. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1985. p. 73-90.

FRIEDMANN, John. **Life space and economic space: essays in third world planning**. New Jersey: Transaction Publishers, 1988.

\_\_\_\_\_. **Planning in the Public Domain: from knowledge to action**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **De l'État**. Paris: Union Generale, 1976.

\_\_\_\_\_. **State, space, world: selected essays**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2006.

JESSOP, Bob; SUM, Ngai-Ling. **Beyond the regulation approach:** putting capitalist economies in their place. Chetenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LIPIETZ, Alain. **Vert espérance:** l'avenir de l'écologie politique. Paris: Editions La Découverte, 1993.

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

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C.C; LEMOS, M.B. (orgs.). **Economia e Território.** Belo Horizonte: UFMG, 2005.

SANTOS, Milton. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo.** São Paulo: Hucitec, 1978.

SECCHI, Bernardo. **Primeira lição de urbanismo.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2006.

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

SOJA, Edward. **Postmetropolis:** critical studies of cities and regions. Malden, MA: Blackwell Publishers, 2000.

\_\_\_\_\_. **Seeking spatial justice.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

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

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista:** algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979.

UFMG/Pucminas/UEMG. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2011.