



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

AS FACES DO PLANEJAMENTO URBANO (METROPOLITANO) E O PAPEL DO ESTADO-PLANEJADOR: ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE GRANDES PROJETOS URBANOS E O CONTEXTO DE SEUS IMPACTOS DERIVADOS

Patrícia Silva Gomes (UFMG) - sgomespatricia@yahoo.com.br

Arquiteta e Urbanista, analista ambiental da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM/MG e doutoranda do Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG

Fernanda Silva Gomes (Uniplan) - fernanda.sgomes@gmail.com

Arquiteta e Urbanista, Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Uniplan, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG

Introdução

O texto parte do contexto mais amplo das mudanças estruturais político-econômicas, culturais e sociais em curso que deram origem ao regime de acumulação flexível e vêm resultando em várias conseqüências para a organização do espaço urbano-metropolitano atual; para tratar, de forma mais específica, o contexto das novas dinâmicas em direção às áreas de fronteiras metropolitanas que passam a ser alvo da implantação de projetos de grande envergadura, de um lado, alinhados à própria atuação do Estado-planejador como fomentador e articulador do processo de desenvolvimento de “novas localizações” muitas vezes apoiadas em empreendimentos âncoras; e de outro, pelo capital imobiliário que consegue captar muito rapidamente as demandas por novos “produtos urbanísticos” advindos dos deslocamentos espaciais de seguimentos populacionais em direção a essas áreas e também das exigências por novos espaços em consonância as necessidades do capital globalizado. O resultado desse processo tem sido uma rápida alteração da paisagem metropolitana nas periferias, estruturando novas centralidades que abrem espaço para compreender a totalidade metropolitana numa relação muito mais complexa.

Desse modo, decisões que são tomadas no nível da estratégia (espaço abstrato, concebido), geralmente numa escala ampliada, notadamente regional, que é, por excelência a escala de trabalho dos economistas, resultam numa série de conseqüências para o cotidiano dos moradores (espaço vivido), o que requer que as decisões de planejamento sejam transescalares.

Inicialmente, o artigo busca um esforço de resgatar velhas e novas práticas de planejamento, buscando abarcar os papéis assumidos pelo Estado no processo de planejamento urbano (metropolitano). Por um lado, o Estado-planejador, em seu papel de fomentador do desenvolvimento, sempre esteve antenado à criação das condições gerais de produção (CGP) necessárias à atração do capital em suas diversas fases – fordismo e acumulação flexível. Por outro lado, um amplo aparato jurídico-institucional foi criado pelo Estado, baseado principalmente no Zoneamento de Usos (tributário do urbanismo modernista), o que fez reforçar a dualização social no espaço, na medida em que tornou o acesso a terra urbanizada inacessível para as populações de baixa renda, traduzindo na própria fragilidade da legislação urbanística de lidar com questões que tem uma natureza econômica/política determinante.

Por outro lado, as lutas dos movimentos sociais em prol da reforma urbana, centradas basicamente na luta pela terra, são conceitualmente apropriados no marco regulatório do

Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) que fornece um leque de instrumentos urbanísticos de cunho redistributista, cujo esforço é o da criação de uma nova ordem jurídico-institucional em consonância com os princípios constitucionais da função socioambiental da propriedade.

Diante das transformações mais amplas que deram origem ao regime de acumulação flexível, vários governos locais passaram a assumir uma postura denominada por Harvey (2006) de empresariamento urbano, avocando para si o controle do crescimento local frente às transformações econômicas (erosão das bases econômicas e fiscais) e visando a atração de novos investimentos alinhados ao aparelhamento dos novos espaços exigidos pelos circuitos econômicos e sociais globais. No entanto, a modernização seletiva desses espaços globais ainda ocorre de forma desarticulada com o restante da cidade, sobretudo, no que se refere aos espaços da população de baixa renda.

Do lado ambiental, houve, nas últimas décadas, uma concentração de olhares para a temática, muito associada aos questionamentos dos impactos ambientais trazidos pelo projeto de modernidade e pela própria finitude dos recursos naturais tão necessários à continuidade da reprodução capitalista. Do lado do capital produtivo/imobiliário, a criação de um aparato legal pelo Estado, pode ser vista como uma restrição ao crescimento capitalista. Do lado dos paradigmas da ecologia política, os pobres urbanos geralmente são vistos como os degradadores do ambiente, dada à baixa qualidade socioambiental de seus espaços e as condições variadas de risco a que estão expostos.

À medida que o capitalismo fordista ia se introduzindo na realidade brasileira, produzindo os espaços incompletamente urbanizados, vários estudos de economia política, notadamente dos anos 1970, revelavam haver uma grande dívida socioespacial com os pobres urbanos, sobretudo metropolitanos. No entanto, vários estudos atuais mostram que no contexto da globalização (COMPANS, 1999), com a flexibilização da estrutura do emprego, essa dualização social pode-se tornar mais acentuada. Maricato (2000) aponta para o fato de que o capital imobiliário tem um projeto para a cidade como um todo, enquanto os movimentos populares têm reivindicações que são locais, pontuais, comunitárias.

Desse modo, no momento atual, a convergência desses paradigmas – estratégico e da reforma urbana –, resultam num choque de atribuições de sentido no bojo do processo de planejamento e gestão das áreas urbanas (metropolitanas). Essa abordagem é capturada pelo presente artigo no contexto de análise dos grandes projetos urbanos, onde o Estado assume por vezes um papel contraditório.

Esse cenário de discussões e valorizações do espaço é ainda mais dificultado no contexto metropolitano, no qual os grandes empreendimentos são implantados numa conjuntura de fragmentação das gestões municipais. Dessa forma, como se falar em capturas de mais-valias num contexto onde as benfeitorias geradas nos terrenos são advindas de investimentos supralocais? Como se trabalhar com a idéia dos estudos de impacto, dentro das etapas de aprovação urbanística e ambiental, em empreendimentos cujo raio de influência extrapola seus próprios limites e, resultam em impactos supralocais? Como ficam os próprios paradigmas do Estatuto em realidades supralocais? É possível incluir os seguimentos sociais diretamente nesses projetos urbano criados? Ou seja, como colocar os espaços no circuito do capital sem que estes sejam geradores de injustiças? Uma convergência de esforços é necessária nesse sentido para impossibilitar que os preceitos Constitucionais e do Estatuto se percam diante da instalação de grandes empreendimentos em áreas fronteiras metropolitanas.

Nesse sentido, o artigo tem por objetivo discutir sobre os impactos trazidos pela implantação de grandes projetos em áreas metropolitanas, apontando para os papéis assumidos pelo Estado frente esses empreendimentos, e analisando possibilidades para a incorporação dos instrumentos redistributivos e o preceito da função socioambiental da propriedade.

1. Velhas e novas nuances do processo de planejamento urbano (metropolitano) no Brasil

A trajetória do processo de planejamento urbano, sobretudo metropolitano, esboçado no Brasil e centralizado na figura do Estado-planejador, revela que as decisões de planejamento estão sempre alinhadas às necessidades (macro)econômicas, que incluem desde investimentos setoriais para atração do capital até a provisão de serviços públicos – que muitas vezes significa parte dos custos de reprodução da força de trabalho –, resultando, de certa forma, na estruturação de um espaço urbano-metropolitano desigual.

O planejamento urbano estruturado, sobretudo a partir de 1964, com forte intervenção do Estado Central e ancorado no crescimento urbano que se estabelecia, visava oferecer as bases para a implantação do fordismo no país; nesse momento - auge da modernização conservadora - o principal intuito era tornar as cidades unidades de produção, levando as CGP para diversas partes do país. Esse modelo de planejamento, centralizado na figura dos Planos de Desenvolvimento Locais Integrados (PDLIs) baseados na metodologia do Serviço Federal de

Habitação e Urbanismo - SERFHAU (1967-1973), estava muito focando nas metrópoles e em cidades de porte médio, chamadas “cidades-dique”.

Lipietz (1987) destaca que a implantação do fordismo nos países periféricos como o Brasil, não foi acompanhada do rebatimento em termos de políticas públicas, já que se investiu mais na consolidação das CGP do que nas condições de reprodução da força de trabalho. Nos países centrais, a política de Bem-Estar (que ocorreu de uma forma geral após a 2ª Guerra até os primeiros anos da década de 1970) se estendeu também para os não incluídos. Monte-Mór (2005) destaca que, no Brasil, o Estado de Bem-Estar, caracterizou-se por ser embrionário e seletivo, pois limitava-se aos setores econômicos modernos e excluía o campo e centenas de pequenas cidades – o urbano-industrial estava muito restrito a capitais estaduais.

Se por um lado, o planejamento urbano buscou o fornecimento de uma base desenvolvimentista, por outro se calcou na conformação de um aparato regulatório, baseado principalmente no Zoneamento de Usos, que pode ser visto como uma das causas da configuração do padrão de crescimento urbano periférico; e de leis de loteamentos (notadamente da Lei Federal de Parcelamento do Solo 6766/1979 que unifica critérios) que são criadas mais como consequência (a *posteriori*) desse crescimento desordenado.

Essa base jurídico-institucional instituída se tornou muito garantidora dos direitos de propriedade, como bem destaca Fernandes (2008). Com isso, foi-se estruturando no país um mercado de terras¹ excludente que se torna um dos principais entraves para o enfrentamento dos problemas urbanos na medida em que, o mercado imobiliário se apropria das rendas diferenciais dos terrenos, criadas em virtude da melhor localização e maior fertilidade do solo, enquanto expulsa os pobres (demanda não solvável) para as áreas periféricas. Assim, a base regulatória, especialmente o Zoneamento de Usos interessa tanto ao mercado imobiliário; Maricato (2000) destaca que “o zoneamento urbanístico é mais econômico que urbano” ou “o Plano Diretor cumpre mais o papel de deslanchar um processo visando objetivos econômicos do que urbanísticos”.

Alguns autores como Cardoso (1976), Kowarick (1983), Oliveira (1981) dentre outros, em textos de época, procuram retratar, do ponto de vista da economia política da urbanização, as condições da urbanização incompleta fordista no Brasil. Oliveira (1981) destaca que estruturalmente o capitalismo necessita de novos espaços para sua expansão o que atrai também a informalidade, desse modo, não existem duas lógicas separadas, uma formal e outra informal, mas sim uma lógica só complexa e dualista. Desse modo, os estudos de sociologia reconhecem que há uma dívida espacial com os mais pobres.

Após anos de esvaziamento político (e ideológico) na década 1980ⁱⁱ, o planejamento urbano dos anos 1990 traz para o centro da cena o municipalismo quer pelas competências ampliadas pela Constituição Federal de 1988 quer pelo foco dado ao local no processo de globalização, dentro do contexto da reestruturação produtiva, como será analisado mais adiante.

No tocante ao planejamento integrado das Regiões Metropolitanas (RMs) destaca-se que nos anos 1970, é dada uma maior ênfase à totalidade metropolitana como unidade de planejamento integrado, visando o ordenamento do uso do solo e o enfrentamento de grande leque de problemas comuns (MARES GUIA, 2000). A Lei Federal 14/1973 institui as Regiões Metropolitanas e os planos integrados passam a ser utilizados como repassadores de recursos do Governo Federal. Nos anos 1980, com o contexto da crise fiscal, descentralização e democratização da gestão, aumentando a autonomia financeira dos Estados, e especialmente dos municípios, a fragilidade do planejamento metropolitano é explicitada. Atualmente, verificam-se experiências e esforços no resgate da totalidade metropolitana como instância de planejamento e gestão.

A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) representa um marco regulatório, principalmente no que se refere à criação de instrumentos urbanísticos comprometidos com a redistribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização e afinados ao propósito da função socioambiental da propriedade urbana, da regularização fundiária sustentável e da maior abertura à participação popular. No que se refere ao leque de instrumentos urbanísticos propostos, o grande esforço tem sido o da criação de uma nova ordem jurídico-institucional que dê um novo conteúdo aos direitos de propriedade (desvinculando-o do direito de construir), conforme salienta Fernandes (2008), busca-se a substituição do legalismo liberal pelos princípios constitucionais (e de direito público) da função socioambiental da propriedade e da cidade.

Dentro desse contexto, a nova safra de Planos Diretores (PDs) elaborados ou revistos a partir da década de 1990, cumprindo a determinação constitucional, buscam incorporar em seu escopo as questões em foco, algumas derivadas do planejamento estratégico e alinhadas à reestruturar as cidades frente às reestruturações do capital, e outras derivadas da matriz da reforma urbana e comprometidas com a implementação dos instrumentos redistributivos previstos no Estatuto. Em alguns PDs, como analisa Fix (2004), adota-se uma formulação híbrida: meio instrumento de captura de mais-valias urbanas, meio instrumento flexível de gestão do mercado.

Por outro lado, elementos derivados da órbita da gestão ambiental passaram a ser incorporados ao processo de planejamento, sobretudo no que se refere ao licenciamento ambiental de empreendimentos urbanísticos e projetos de grande porte, e por isso mesmo, vinculados à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA)/Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Nesse sentido, um amplo aparato de regulação ambiental é estruturado pelo Estadoⁱⁱⁱ que é o gestor desse processo, na medida em que conduz o licenciamento desses empreendimentos, alguns com etapas de audiência pública, e concede, geralmente através de conselhos deliberativos, a licença ambiental em cada uma de suas etapas: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO).

Diante desse panorama, após uma década da promulgação do Estatuto da Cidade, a análise crítica da aplicação de seu paradigma faz-se necessária. Assim, levantam-se alguns questionamentos mais amplos que alimentam o debate que se pretende estabelecer, a saber: como o planejamento urbano (metropolitano) pós-Estatuto tem conduzido a dicotomia entre a modernização seletiva dos espaços e o enfrentamento dos problemas da população de baixa renda? Será que a intervenção tem ocorrido de forma separada nessas duas realidades concomitantemente existentes, ou estamos caminhos para mecanismos redistributivos (de capturas de mais-valias) mais eficazes? Como ficam os instrumentos do Estatuto no caso das intervenções urbanas, cujo raio de abrangência é supralocal?

2. Mudanças conceituais, convergência de paradigmas no bojo do planejamento urbano (metropolitano) e a emergência dos grandes projetos urbanos

O processo de transição político-econômica iniciada nos anos 1970 que deu origem ao regime de acumulação flexível foi acompanhado por uma série de mudanças culturais e sociais, tendo vários rebatimentos no espaço urbano. Essas mudanças que incluem a desconcentração do processo produtivo, flexibilização na estrutura do trabalho, crescimento acelerado do capital financeiro, incremento do setor de serviços, dentre outros, contribuíram para reforçar o papel da geopolítica local como lugar privilegiado onde se organiza o conjunto de relações econômicas e sociais específicas da nova etapa do capitalismo^{iv}.

As cidades também organizam espaços regionais em torno de si, é nesse sentido que se pode falar de uma *urbanização extensiva* (MONTE-MÓR, 1994) caracterizada pela “explosão”^v do tecido urbano-industrial para muito além do núcleo metropolitano levando as *CGP* e o *modus vivendi* urbano (MAGALHÃES et. al., 2006) para os espaços rurais^{vi} e regionais, gerando e integrando as centralidades e periferias. No entanto, essa expansão, cujo comando e controle são exercidos pelos núcleos centrais (notadamente metropolitanos), atinge o espaço regional

de forma desigual, fragmentada e mutável, levando toda a perversidade do espaço, mas também a possibilidade da política.

Diante dessas transformações, vários novos contornos são colocados ao processo atual de expansão metropolitana, acrescentando-lhe uma maior complexidade, sem, no entanto, representar rupturas com os ciclos de modernização anteriores. É importante enfatizar que a globalização trouxe impactos nevrálgicos para a população de baixa renda, com a precarização do trabalho, mesmo nas cidades globais de centro a dualização social tem-se aumentado. Compans (1999), dentro de um viés determinista, alerta para o fato de que a globalização econômica é desigual, nesse sentido enfoca a dialética entre a necessidade de descentralização produtiva em busca de mão-de-obra barata e de centralização nos centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) que fortalece o papel econômico das grandes metrópoles.

Frente a essas transformações mais amplas que deram origem ao regime de acumulação flexível, Harvey (2006) analisa o que chama de mudança do administrativismo para o empreendedorismo urbano assumido pelo poder local que passa a incorporar no planejamento uma vertente estratégica como resposta à crise fiscal, à instabilidade, às incertezas e às próprias exigências do capital, como por exemplo, o aparelhamento dos novos espaços exigidos pelos circuitos econômicos e sociais globais. No que se refere às atribuições de sentido, há, em alguns casos, uma substituição da idéia de “planos que regulam a ação” (como no exemplo do planejamento tecnocrático dos anos 70) por “planos de ação” como na figura do planejamento estratégico, o que equivale dizer, conforme Souza (2003), que há uma substituição de um “planejamento forte” por um “planejamento fraco”.

Nesse sentido, conforme colocado, no bojo do processo de planejamento passa a haver uma confluência de paradigmas, por um lado, sobretudo por parte de governos progressistas, há esforços no sentido de implementar os instrumentos do Estatuto da Cidade comprometidos como os propósitos de criação de uma nova base jurídico-institucional, por outro, o cenário de crise faz com que vários governos municipais, alguns com perfil liberal, incorporem o ideário da gestão empresarial (estratégica) para a gestão das cidades.

O Estado passa a assumir, nesse novo contexto, um papel ativo do desenvolvimento político-econômico. Harvey (2006) destaca que, na atualidade, desenvolvimento algum em larga escala acontece sem que o governo local ofereça, como estímulo, um pacote substancial de ajuda e assistência. No limite, a cidade assume uma função empresarial, na qual o investimento em *marketing* urbano torna-se o “grande diferencial” para atrair novas empresas em suas escolhas locais. Sánchez e Bienenstein (2003) destacam que, no momento atual, a própria cidade insere-se no circuito de valorização do capital, realizando-se como mercadoria.

Uma face do empreendedorismo urbano é refletida na criação de grandes projetos com propósitos quase sempre econômicos e/ou turísticos, os mesmos são vistos pelos governos locais como alternativas para atrair investimentos nesse cenário global, servindo para a imagem da cidade, ou seja, a imagem-síntese da cidade é passada através da criação ou revitalização de certos espaços. Aliás, Soja (2000) coloca que as mudanças associadas à “pós-metrópole” incluem vários “pós”: pós-urbano, pós-industrial, pós-moderno, etc, que representam algo significativamente novo e diferente; por outro lado, existem vários “des” e “res”: desconstrução, desindustrialização, desterritorialização e reconstrução, reindustrialização, reterritorialização, associados ao desmonte das situações existentes e a conseqüente emergência de novas condições.

Uma face bastante discutida dos grandes projetos urbanos refere-se às operações urbanas, geralmente executadas em regimes de parcerias público-privadas, em alguns casos apropriando-se das idéias contidas no Estatuto da Cidade. Conforme salienta Harvey (2006) essas atividades são geralmente empreendedoras e especulativas, pois envolvem riscos, assim, o poder público assume os riscos e o privado fica com os benefícios. No entanto, a crítica que se direciona a esses projetos, é a de que não assumem a cidade como um todo, e sim certos espaços homogêneos, as populações de baixa renda geralmente não estão inseridas no processo. Também, as experiências nacionais têm mostrado que nesses investimentos os retornos lucrativos não vão para os cofres públicos, especialmente não que se refere à captura das mais-valias criadas. As operações urbanas são fartamente trabalhadas por alguns autores como Fix (2004 e 2007) no caso de São Paulo, Cota (2010) no caso de Belo Horizonte, afinados com um propósito maior de correlação com o Estatuto da Cidade.

Outros grandes projetos urbanos, não criados necessariamente em regimes de parcerias, mas que receberam investimentos públicos diretos, através da criação de projetos âncoras do Estado e da abertura de “novas frentes de localizações” alavancadores do processo de urbanização de áreas ou eixos específicos, resultaram em grande valorização do entorno e a captura de mais-valias ainda permanece fora de discussão. Também, na sombra desses grandes investimentos públicos, vários outros projetos com portes variados são apropriados pelo capital imobiliário dentro da estratégia de produção de “novas mercadorias”, fundamental para a sobrevivência do processo de acumulação.

O que se percebe na atual fase do crescimento urbano é que boa parte desses projetos, conduzidos pelo Estado e pelo capital imobiliário, passam a se implantar nas áreas de fronteiras – ou periferias metropolitanas – imprimindo à dinâmica de expansão periférica uma maior complexidade, que não envolve apenas as áreas tradicionalmente ocupadas pela população de

baixa renda – as quais se atribuía a noção convencional da “periferia” -, mas também essas novas centralidades. As “novas fronteiras” metropolitanas – ou *edge cities* – são fartamente analisadas por Soja (2000) para o caso norte-americano, havendo várias correspondências em graus variados com a realidade brasileira. Esses projetos incluem complexos de serviços, centros de escritórios, “shoppings centers”, parques tecnológicos, como no caso da Barra da Tijuca no Rio de Janeiro ou do Alphaville em São Paulo, e também em Belo Horizonte. Sua concepção se torna cada vez mais complexa, na medida em que incluiu uma diversidade de usos – residenciais, serviços e principalmente atividades terciárias superiores.

Também, percebe-se no momento atual, deslocamentos espaciais de segmentos das classes média e alta para as periferias metropolitanas fazendo proliferar nesses locais vários loteamentos fechados (destinados à primeira ou segunda residência). A demanda por esses empreendimentos, conforme salienta Costa e Peixoto (2007), verdadeiros enclaves territoriais respaldados pelo temor da violência urbana, é rapidamente apropriada pelo capital imobiliário que oferece “produtos urbanísticos de alta qualidade” nos quais a natureza, transformada em paisagem, vem fazer parte do produto imobiliário, aplicando-lhe uma renda diferencial, em consonância com a modernização ecológica preconizada por Harvey (1996). Nesse sentido, há uma “fuga” para as periferias, de modo a livrar-se das mazelas das áreas centrais, na qual o crescimento da mancha urbana ocorre como um tentáculo alcançando a almejada periferia geradora de amenidades; mas, ao mesmo tempo, continua-se a dependência do núcleo central como fornecedor de serviços.

Historicamente viu-se que os institutos urbanísticos corroboraram para que, de certa forma, os benefícios públicos do provimento de infra-estruturas fossem privatizados e que os custos fossem socializados, mas é preciso colocar que, no momento atual, vários desses projetos ocorrem sem o retorno social dos investimentos públicos, aguçando, pela cifra ainda maior de investimentos, esse caráter não redistributista. Uma análise mais ampla dos impactos associados a esses projetos é realizada na próxima seção.

3. Os papéis contraditórios do Estado na gestão dos grandes projetos urbanos: como ficam os impactos derivados?

O que se pretende chamar atenção aqui é para o fato de que a nova dinâmica de expansão periférica implica numa grande transformação da paisagem metropolitana, na qual empreendimentos de grande porte se instalam em fronteiras mais distantes estimulando a criação de todo um padrão construtivo para o local, que forja uma ocupação de “traz para

frente” com a elevação gradativa dos preços dos terrenos que inicialmente possuíam preços baixos por estarem localizados distantes dos centros. Esses empreendimentos - às vezes concebidos de forma unitária, ou contraditoriamente, pensados como unidades autônomas (“auto-suficientes”) -, trazem em conjunto um impacto cumulativo maior que os estudos de impacto ambiental não conseguem abarcar, ou seja, perde-se a noção do ambiente como um todo indiviso. Se por um lado, esses empreendimentos geram um grande impacto sobre o meio natural, por outro, demandam maciços investimentos^{vii} (na ampliação da rede de energia elétrica, dos sistemas de esgotamento sanitário, de coleta e disposição dos resíduos sólidos, infra-estrutura viária, telefonia, serviços de segurança, etc.) para dar conta de ampliar a matriz de infra-estrutura exigida por esses novos contingentes populacionais, isso sem falar na captura dos sobre-lucros pelo poder público. Enquanto isso, boa parte das áreas periféricas tradicionalmente ocupadas pela população de baixa renda acumulam demandas ainda não atendidas pelo poder público.

A criação de grandes projetos nas periferias metropolitanas confunde ainda mais a distribuição de valores do solo – do que a tradicionalmente estabelecida pela relação centro-periferia – podendo, a elevação dos preços, resultar em processos de *gentrification*, com a expulsão das populações tradicionalmente instaladas.

A implantação desses empreendimentos em áreas de fronteira acontecem num contexto de fragmentação das gestões municipais, inclusive com a disputa entre municípios metropolitanos para a atração desses investimentos. Assim, mesmo instalando-se em um município específico (para onde geralmente vão os bônus como a arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU), os ônus se fazem sentir em outros municípios do entorno. Cabe ressaltar que, geralmente, o processo legal de implantação desses empreendimentos inclui a etapa de aprovação municipal, a etapa de concessão da anuência prévia pela entidade metropolitana, bem como pelo procedimento de licenciamento ambiental nas fases de LP, LI e LO, geralmente conduzido pelo órgão ambiental estadual. No entanto, como cada uma dessas etapas refere-se ao empreendimento em si, além de não haver diálogos mais eficazes entre o licenciamento ambiental e a aprovação urbanística, várias questões gerais, que se referem muito mais a outros contextos – como o próprio processo de planejamento supralocal -, ficam mal resolvidas; ou seja, o Estado, em seu papel regulatório, é ainda insuficiente para abarcar a complexidade da instalação desses grandes projetos, muito embora forneça um amplo aparato legal para isso.

No que se refere à regulação ambiental, o licenciamento ambiental, que foi pensado inicialmente na órbita das atividades produtivas, ainda é frágil para lidar com a complexidade da

urbanização, em contextos de ausência de instrumentos de planejamento supralocal. Dessa forma, o licenciamento ambiental em si, direciona-se prioritariamente para dentro do próprio empreendimento, enquanto os impactos maiores, e por vezes cumulativos, ainda são insuficientemente tratados, apesar de reconhecer ganhos importantes, sobretudo na obrigatoriedade da implantação dos sistemas de controles ambientais, às vezes obrigando as próprias Prefeituras Municipais à implantação de sistemas de tratamento de esgotos e aterros sanitários. No limite, coloca-se que os custos com a burocracia da regulação, incluindo a etapa dos estudos ambientais, encarecem os custos do empreendimento, representando também uma melhoria da qualidade, o que acaba refletindo no encarecimento do preço final da mercadoria, o lote.

Por outro lado, várias destas municipalidades, a partir da recente aprovação de seus PDs, buscam implementar instrumentos redistributivos em consonância com o Estatuto da Cidade. Dessa forma, como se falar em capturas de mais-valias num contexto onde as benfeitorias geradas nos terrenos são advindas de investimentos supralocais? Como se trabalhar com a idéia dos estudos de impacto, dentro das etapas de aprovação urbanística e ambiental, em empreendimentos cujo raio de influência extrapola seus próprios limites e, resultam em impactos supralocais? Como ficam os próprios paradigmas do Estatuto em realidades supralocais? É possível incluir os seguimentos sociais diretamente nesses projetos urbanos? Ou seja, como colocar os espaços no circuito do capital sem que estes sejam geradores de injustiças? Uma convergência de esforços é necessária nesse sentido para impossibilitar que os preceitos Constitucionais e do Estatuto se percam diante da instalação de grandes empreendimentos em áreas fronteiras metropolitanas, nas quais há uma fragmentação dos PDs municipais.

O que se pretende dizer é que as agendas da reforma urbana e do planejamento estratégico, não precisam ser necessariamente conflitantes, apesar de ser difícil criar ambientes de consensos, quando se tem atores com pretensões diferentes. Assim, um campo de possibilidades podem ser ainda experimentadas de modo a permitir uma maior aproximação entre classes em projetos urbanos orientados para o desenvolvimento, e não apenas a privatização pelo capital privado de investimentos e patrimônios que são coletivos (como é o próprio meio ambiente).

3.1. O caso empírico do Vetor Norte da RMBH:

Nos anos recentes, os padrões de crescimento urbano de Belo Horizonte, retratados em vários estudos, dentre eles o de Mendonça e Costa (2003) e Brito (1997), vêm apresentando

um quadro semelhante ao das demais metrópoles nacionais: a partir dos anos 1970, as áreas centrais vêm crescendo a taxas cada vez menores, enquanto as periferias crescem a taxas elevadas, embora decrescentes. Mendonça e Costa (2003) destacam que, nas duas últimas décadas, os bairros próximos ao centro de Belo Horizonte passaram a perder população em termos absolutos e o município, que é definido integralmente como Zona Urbana, mantém a mesma taxa de crescimento em ambas as décadas, evidenciando um crescimento maior nas áreas periféricas intra-municipais. Essas dinâmicas na composição demográfica da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) sinalizam para a importância dos novos processos socioespaciais que têm-se estabelecido nas fronteiras da metrópole.

A RMBH que é composta por 34 municípios e apresenta, de uma forma geral, conforme sintetiza Costa (2000), os seguintes eixos de expansão: o primeiro a norte, impulsionado, a partir da década de 1940, pela criação do complexo turístico-urbanístico da Pampulha e pela localização industrial em municípios como Santa Luzia, Ribeirão das Neves e Vespasiano, vetor onde tradicionalmente se instalaram loteamentos e conjuntos habitacionais de baixa renda. O segundo a oeste, pela consolidação do eixo industrial ao longo da BR-381 abrangendo municípios como Contagem (através da criação da Cidade Industrial) e Betim (especialmente pela presença da FIAT Automóveis). Essas regiões vivenciaram uma significativa oferta de lotes para o mercado de baixa renda nas décadas de 1970 e 1980. Já o eixo sul metropolitano sempre atraiu a população de média e alta renda, influenciada pelos seus atributos naturais e parâmetros da legislação, esse eixo conta com a intensa presença de atividades mineradoras que ainda detêm uma grande concentração de terras.

Atualmente, a dinâmica de expansão urbana no vetor norte tem crescido aceleradamente com a recente implantação da Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG), inaugurada no início de 2010, que acolhe as Secretarias de Estado e a sede do Governo do Estado.

Do ponto de vista físico-territorial, o vetor norte é caracterizado pela grande oferta de terrenos para a expansão urbana, poucas barreiras topográficas, diferentemente do que acontece no vetor sul, existência de uma ampla área cárstica, englobando a Área de Proteção Ambiental – APA Carste Lagoa Santa e também pela proximidade de redutos de ecoturismo como a Serra do Cipó e municípios como Lagoa Santa e Jaboticatubas. A região, como já comentado, possui os municípios com menor renda do conjunto metropolitano.

Além da criação da CAMG, o crescimento do vetor norte é acelerado pela implantação do complexo viário da Linha Verde e de outras obras de alcance local, estadual e nacional^{viii} que trazem reflexos diretos no cotidiano da população diretamente afetada por esses empreendimentos.

A atração para esse local de um grande complexo como é o caso da CAMG, pensado inclusive em uma escala de poder maior – embutindo uma proposta geopolítica para o Governo do Estado – e localizado no limite extremo do município de Belo Horizonte, na direção dos municípios com a menor renda do conjunto metropolitano, representa, do ponto de vista simbólico, a transferência do espaço do “poder”, e porque não, da “festa” e do “excedente” para o “centro da pobreza”.

A criação da CAMG que, acaba trazendo consigo outras atividades econômicas, que certamente afetarão a própria relação centro-periférica até então estabelecida entre esses municípios e Belo Horizonte, já vêm criando vários impactos do ponto de vista urbanístico, através da atualização dos preços de mercado dos terrenos do entorno, o que poderá forjar situações de *gentrification* (acarretando numa substituição de valores de uso por valores de troca); atração de novos loteamentos fechados cujo público-alvo tem sido os servidores públicos estaduais, resultando no crescente deslocamento de segmentos de média e alta renda para a região; e empreendimentos de portes variados, incentivados inclusive pelas próprias Prefeituras Municipais que buscam aumento de arrecadação, e alguns com uma complexidade maior, dada também à proximidade do Aeroporto de Confins. A maioria desses empreendimentos ocorre assistidos pelos instrumentos de regulação – aprovação urbanística e licenciamento ambiental. Dessa forma, ancorados nos investimentos do Estado, vários outros projetos de portes variados são conduzidos pelo capital imobiliário. As transformações recentes no vetor norte apontam para a necessidade de se pensar os instrumentos redistributivos do Estatuto da Cidade.

No entanto, é preciso frisar que apesar dessas mudanças sinalizarem para alterações significativas na dinâmica econômica do vetor norte, acrescentando-lhe uma nova centralidade de cunho metropolitano, e também acarretando a atração de outras atividades econômicas de menor porte, inclusive em cidades consideradas dormitórios como Ribeirão das Neves, Santa Luzia, geralmente associadas ao baixo dinamismo econômico; tais mudanças não representam necessariamente uma ruptura com a condição periférica com forte polarização pela capital. Nesse sentido, é preciso ressaltar que essa região possui uma demanda histórica de acesso aos meios de consumo coletivos, especialmente por transporte de massa, que ainda não foi resolvida, constituindo ser, objeto de negociação e conflito entre o Estado e os movimentos sociais.

Assim, o desafio que se coloca é que a atração de investimentos e demais serviços para essa região periférica (fruto da urbanização incompleta) não deva ocorrer sem significar, contudo, em melhorias também para a população de baixa renda, trazendo oportunidades de

distribuição de renda e evitando-se que se reproduzam fragmentos de áreas infra-estruturadas com a expulsão dos pobres. Estas questões devem ser abordadas no âmbito de um planejamento supralocal, portanto, metropolitano. A criação da CAMG e demais projetos “no centro da pobreza” pode ainda representar uma possibilidade de incorporação de instrumentos redistribuidores de renda. O desafio continua.

4. Notas conclusivas

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

As conclusões do estudo apontam ainda para a necessidade de se criar diretrizes de planejamento supralocal que dêem conta de abarcar a complexidade da implantação desses projetos situados em áreas de periferias metropolitanas, pois a instalação desses empreendimentos requer que se estabeleça um diálogo mais efetivo entre os diversos atores envolvidos – Prefeituras, Estado, órgão ambiental, concessionárias de serviços, populações atingidas – diálogo esse a ser executado num nível metropolitano. Outra necessidade apontada é a de abertura de canais de diálogo entre as próprias Prefeituras Municipais, sobretudo na etapa da aprovação urbanística de projetos cujos impactos são supralocais; abrindo-se espaço para se pensar o planejamento dentro de um sistema transescalar.

Apesar de possuir ganhos significativos, a criação de aparato regulatório, que envolve a Prefeitura Municipal, a entidade metropolitana e o órgão ambiental, não contribui necessariamente para a melhoria da qualidade dos espaços, muito em função da própria ausência de diretrizes de expansão metropolitanas e maior diálogo entre as questões urbanas e ambientais no processo de expansão metropolitana. No limite, é possível afirmar que o aparato regulatório fragmentado resulta no encarecimento do custo final do empreendimento, que é repassando ao comprador, dificultando mais o acesso a terra urbanizada.

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

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

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

Referências bibliográficas:

BRITO, F. Mobilidade espacial e expansão urbana: o caso da região metropolitana de Belo Horizonte. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 10, 1996, Caxambu. *Anais*. Belo Horizonte: ABEP, 1997. p.771-788.

CARDOSO, F.H. In: CAMARGO, C.P.F. et. al. *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

COMPANS, R. O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Estudos urbanos e regionais*, n.1, maio/1999. p.91-114.

COSTA, H. S. M.; PEIXOTO, M.C.D. Dinâmica imobiliária e regulação ambiental: uma discussão a partir do eixo-sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. v.24, n.2. São Paulo, 2007. p.317-336.

_____, H. S. M.; MENDONÇA, J.G. Fuga ou negação da cidade? Considerações sobre o espaço urbano e a expansão metropolitana In: Encontro Transdisciplinar Espaço e População, 2003, Campinas. *Anais...* v.1. Campinas: Unicamp/ABEP, 2003.

_____, H.S.M. Processos recentes de expansão metropolitana e implicações socioambientais: a experiência de Belo Horizonte. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.387-405.

COTA, D.A. *A Pareceria Público-Privada na política urbana brasileira recente: reflexão a partir da análise das Operações Urbanas em Belo Horizonte*. Tese. Doutorado em Geografia – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

FERNANDES, E. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, G.M. e MENDONÇA, J. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas*. Belo Horizonte: Ed C/Arte, 2008. p. 123-135.

FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M.C.; BENFATTI, D. (orgs.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo- Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, p. 185-198. (edição especial de Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo), 2004.

_____, M. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: ANPUR, Boitempo Ed., 2007.

HARVEY, D. *Justice, nature and the geography of difference*. Blackwell Publishers, 1996.

_____, D.; A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume Editora, 2006 (2ª edição) – Capítulo 6: *Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio*. p. 163-190.

KOWARICK, L. *A Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1983.

LEFÈVRE, H. *A Revolução Urbana* (S. Martins, Trans.). Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

LIPIETZ, A. *Mirages and miracles: the crises of global fordism*. London: Verso, 1987.

MAGALHÃES, F.N.C.; LINHARES, L.R.F.; MONTE-MÓR, R.L.M. Urbanização extensiva e desconcentração espacial no eixo sul do entorno metropolitano de Belo Horizonte. In: COSTA, H.S.M.(org). *Novas periferias metropolitanas. A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no eixo sul*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006.

MARES GUIA, V. R. A gestão na Região Metropolitana de Belo horizonte: avanços e limites. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.407-426.

MARICATO, E. “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MONTE-MÓR, R.L.M. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. *Economia e território*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2005.

_____, R.L.M. Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.A.; SILVEIRA, M.L. (Ed.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4.ed. São Paulo: CEBRAP, 1981.

SANCHÉZ, F.; BIENENSTEIN, G. O “Caminho Niemeyer” como projeto estratégico: gestão, produção e reconversão da imagem urbana de Niterói- RJ. X Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 2003. p.1-14.

SOJA, E.W. *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford: Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 2000.

_____, E.W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SOUZA, M.L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 169-189.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

ⁱ Não é objetivo desse artigo adentrar na questão da renda da terra conforme teorias ricardianas e marxianas, mas é preciso ressaltar que tal discussão deve partir de uma constatação fundamental: o fato de a terra ser um bem não produzido que, portanto, não tem valor, mas que adquire um preço no mercado, com isso, a procura é que suscita o preço da terra.

ⁱⁱ Para maiores detalhes ver: Villaça (2004).

ⁱⁱⁱ Através dos órgãos ambientais municipais (responsável pelo licenciamento das atividades de impacto local) e, principalmente, os órgãos ambientais estaduais (responsáveis pelas atividades de impacto).

^{iv} Nesse contexto, a cidade passa a ser vista não apenas em seu papel distintivo de centro da produção e acumulação industrial, mas também como o ponto de controle da reprodução da sociedade capitalista em termos da força de trabalho, da troca e dos padrões de consumo (SOJA, 1993).

^v Usando analogia de Lefebvre, a ‘explosão’ do tecido urbano é a “projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos (periferias, subúrbios, residências secundárias, satélites, etc)” (LEFÈBVRE, 1999).

^{vi} O “campo” não é nada mais do que a circunvizinhança da cidade, seu horizonte, seu limite (LEFÈBVRE, 1999).

^{vii} Apesar da existência de uma infra-estrutura básica exigida pela Lei Federal de Parcelamento do Solo, o conjunto desses empreendimentos, que são implantados com infra-estrutura mínima, pressiona o poder público e também as concessionárias locais, para o provimento da infra-estrutura.

^{viii} Como exemplo dessas obras temos: a expansão do Aeroporto de Confins, a criação de terminal de cargas, a implantação do Contorno Viário Norte, entre outras.