GOVERNANÇA METROPOLITANA NA ESCALA LOCAL FRAGILIDADES, ENTRAVES E POSSIBILIDADES DOS MUNICÍPIOS DO VETOR NORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Data de aceite: 22/03/2021

Natália Aguiar Mol

Universidade Federal de Minas Gerais

Sophia Guarnieri

Universidade Federal de Minas Gerais

Barbara Lúcia Pinheiro de Oliveira França

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

Jordan de Oliveira Ferreira

Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO: O presente trabalho constitui uma investigação acerca da governança metropolitana no âmbito local dos municípios do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, através de uma análise de sua inserção no contexto metropolitano. Diante das transformações multiescalares na organização dos espaços metropolitanos latino-americanos, busca-se compreender os limites, fragilidades e dificuldades que inviabilizam a gestão metropolitana compartilhada, bem como a maneira como esses municípios internalizaram as políticas metropolitanas recentes.

PALAVRAS - CHAVE: Gestão metropolitana; vetor norte RMBH; governança metropolitana; municípios metropolitanos.

ABSTRACT: The present study is an investigation on metropolitan governance in the local scope

of the municipalities of Vetor Norte of the Metropolitan Region of Belo Horizonte, through an analysis of its insertion in the metropolitan context. Faced with the multiscale transformations in the organization of Latin American metropolitan spaces, we seek to understand the limits, weaknesses and difficulties that make shared metropolitan management unfeasible, as well as the way these municipalities have internalized recent metropolitan policies.

KEYWORDS: RMBH; metropolitan governance; metropolitan municipalities

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui uma investigação acerca da governança metropolitana no âmbito local dos municípios do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, através de uma análise de sua inserção no contexto metropolitano. Diante das transformações multiescalares na organização dos espaços metropolitanos latino-americanos, busca-se compreender os limites, fragilidades e dificuldades que inviabilizam a gestão metropolitana compartilhada, bem como a maneira como esses municípios internalizaram as políticas metropolitanas recentes.

Paralelamente à análise da governança metropolitana na escala local, objetivamos compreender a nova dinâmica territorial em curso, a partir da análise dos impactos socioespaciais decorrentes da atual fase de desenvolvimento econômico do Vetor Norte

da RMBH, na escala local dos municípios, com vistas a identificar os atores e coalizões público-privadas envolvidos nesse processo e a dinâmica de valorização imobiliária viabilizada pelos investimentos nessa região, resultantes da implantação em curso de uma Aerótrópole, cujo centro propulsor é o Aeroporto Internacional Tancredo Neves. Esses investimentos, centralizados pelo Aeroporto, conformaram uma nova dinâmica territorial metropolitana em torno da implantação e consolidação de Grandes Projetos Urbanos, que resultaram em relevantes transformações de ordem territorial, econômica e socioespacial no Vetor Norte da região metropolitana. Tal investigação motivou a escolha do recorte territorial adotado pela pesquisa, correspondente aos municípios do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, sendo eles Belo Horizonte (região norte do município), Confins, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano.

A problemática central, motivadora deste trabalho, está relacionada à dificuldade de implementação das políticas metropolitanas pelos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte no âmbito local, representando um obstáculo para a efetiva integração metropolitana. Mesmo diante das recentes transformações no arranjo institucional da RMBH, que originaram um Conselho Deliberativo, uma Assembleia Metropolitana e uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano, e do avançado aparato instrumental desenvolvido, constituído pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (2009-2010) e pelo Macrozoneamento Metropolitano (2013-2015), os municípios metropolitanos ainda apresentam limitações para a incorporação das políticas instituídas, evidenciando uma desconexão entre eles. Somando-se a isso, buscamos analisar como o desenvolvimento econômico empreendido no Vetor Norte da RMBH impacta as políticas urbanas locais, os principais atores envolvidos e como esses investimentos relacionam-se aos atuais processos socioespaciais metropolitanos.

Diversos autores evidenciam que as regiões metropolitanas brasileiras e internacionais apresentam dificuldades de ordem técnica, política, econômico-financeira ou institucional, as quais apresentam-se como empecilhos à implementação das políticas propostas pelos instrumentos de planejamento, sendo esse o principal pressuposto norteador da nossa pesquisa. Ademais, investigou-se a conformação de um novo regime urbano no Vetor Norte da RMBH, impulsionado pelas recentes transformações espaciais e econômicas decorrentes dos grandes empreendimentos implantados, cujos reflexos impactaram diretamente os municípios estudados.

Nesse contexto, o presente trabalho foi guiado por duas principais questões, que sintetizam as motivações centrais da pesquisa, sendo elas:

- a) Qual a situação e as dificuldades dos municípios analisados para internalizar as políticas metropolitanas instituídas?
- b) Diante do novo Regime Urbano Pró-crescimento Econômico no Vetor Norte da RMBH, resultante da atual dinâmica de desenvolvimento econômico em curso,

como se dá o impacto do regime na política local dos municípios?

A metodologia adotada para as investigações propostas pelo trabalho baseou-se em levantamentos teórico-conceituais de bibliografias, do arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte, do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH) e do Macrozoneamento Metropolitano, além de dados referentes às condições socioeconômicas e urbanísticas dos municípios em estudo.

Após o levantamento bibliográfico, iniciamos as visitas de campo, com a realização de entrevistas com os secretários de planejamento urbano dos municípios estudados (com exceção de Confins, Santa Luzia e São José da Lapa, em decorrência da dificuldade em contatar as secretarias desses municípios), com um membro da equipe que atuou na elaboração do PDDI e do Macrozoneamento e na revisão dos Planos Diretores de onze municípios da RMBH, iniciada em 2016, e com a diretora da Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. O roteiro de entrevistas englobou questões relativas ao planejamento urbano, finanças, políticas metropolitanas, inserção do município no âmbito metropolitano e sua relação com as instituições ligadas à gestão da região metropolitana, e aos impactos socioespaciais do atual desenvolvimento econômico empreendido no Vetor Norte da RMBH.

2 | REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Limites, Desafios e Possibilidades da Gestão Metropolitana

No contexto das regiões metropolitanas nacionais e internacionais, muitos são os limites e os desafios para a efetivação da gestão e do planejamento, podendo-se inferir que, nesse histórico, expressiva parcela das problemáticas que caracterizam a esfera metropolitana não foram enfrentadas e solucionadas de maneira satisfatória. Nesse sentido, como evidenciado por autores como Fernandes (2006), Garson (2009) e Moura (2008), destacam-se os limites de nível institucional, de gestão e financeiro-econômico, ligado ao financiamento do planejamento nas regiões metropolitanas.

Para lidar com a complexidade dos arranjos, Fernandes (2006) aponta que se deve construir de forma negociada e legítima – social e politicamente – uma gestão jurídico-institucional que consiga atender às demandas de interesse metropolitano de forma integrada. Garson (2009) destaca, no contexto do federalismo fiscal brasileiro, a dificuldade de elaboração e implementação de mecanismos voltados ao financiamento de políticas e ações no território metropolitano. Ademais, os municípios são tratados de forma homogênea, desconsiderando-se suas particularidades e especificidades, e, no caso dos municípios metropolitanos, as fronteiras econômicas não coincidem com os limites jurisdicionais estabelecidos, fator que demanda mecanismos de cooperação, sobretudo econômicos, dadas as desigualdades financeiras que predominam no contexto das regiões

metropolitanas.

Moura (2008), por sua vez, evidencia os desafios do planejamento metropolitano voltando-se à problemática da diferenciação entre as diversas escalas espaciais. Nesse contexto, uma gestão efetiva deve considerar uma dimensão “transescalar” para a construção das políticas e dos instrumentos de planejamento, diagnosticando a escala específica de atuação e explicitando possíveis conflitos de interesse. Além disso, evidencia-se a ausência de instrumentos voltados à cooperação entre as diferentes escalas de governo, aliada à incipiente consciência metropolitana, que limita a percepção dos municípios enquanto entes de uma escala macro, não restrita aos limites municipais.

Percebe-se, portanto, que inúmeros são os desafios à implementação de uma gestão metropolitana compartilhada e efetiva. Os avanços recentes são expressivos, e apontam para uma reestruturação do planejamento com base na participação popular, na adoção de instrumentos efetivos e na consideração das particularidades e especificidades das esferas locais, como forma de integrá-las ao âmbito regional. A discussão de novas formas de gestão e planejamento deve incentivar o abandono da atuação predominantemente localista e autárquica dos municípios, com vistas a implementar uma estrutura institucional voltada à resolução dos problemas comuns às regiões metropolitanas.

2.2 Regimes Urbanos e a Atual Dinâmica do Vetor Norte da RMBH

Nos últimos anos, teve início um importante processo de desenvolvimento econômico no âmbito do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, impulsionado pela intensificação de atividades relacionadas ao setor aeroportuário e à produção imobiliária, resultantes da ampliação e reestruturação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, no município de Confins. Esse processo deu origem a expressivas transformações socioespaciais, decorrentes das ações de caráter público-privado empreendidas na região com vistas à explorar o potencial econômico em ascensão. O governo conduziu intervenções significativas, pautadas no conceito de Aerótrópole, que resultaram na modernização da infraestrutura física do Vetor Norte através da implantação de grandes empreendimentos na região, centralizados em torno do aeroporto. (FRANÇA et al., 2017)

O grande projeto urbano de ampliação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves foi concedido à iniciativa privada em 2014, através de estudos do governo com o objetivo de inseri-lo no modelo de desenvolvimento aeroportuário denominado Aerótrópole. O modelo Aerótrópole apresenta como finalidade central a transformação do aeroporto no centro propulsor do desenvolvimento econômico urbano com vistas à atração de empresas de segmentos variados, aliado aos grandes empreendimentos. (FRANÇA, 2014)

A ideia central da Teoria dos Regimes Urbanos, por sua vez, relaciona os impactos sobre a governança metropolitana e a dinâmica socioespacial no cenário internacional às transformações resultantes da nova fase do capitalismo mundial. A Teoria está centrada na investigação do regime urbano local, considerando-o “como um sistema de cooperação

informal que se estabelece entre agentes públicos e privados com capacidade de ação” (FRANÇA et al., 2017, p. 8). Pode-se dizer que um conjunto desses agentes, que dispõem de recursos políticos, institucionais e econômico-financeiros, passam a conduzir a governabilidade urbana e detêm o controle da agenda urbano-regional, com vistas ao desenvolvimento econômico baseado na intensificação da economia local-regional.

Nesse contexto, pode-se dizer que o Vetor Norte da RMBH caracteriza-se como uma coalizão pró-crescimento em torno da implantação em curso de uma Aerótrópole, estabelecendo-se como um novo regime urbano. Destacam-se diversos atores que compõem essa coalizão público-privada, sendo eles o Governo do Estado de Minas Gerais, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, os próprios municípios metropolitanos, a BH Airport e Associação de Desenvolvedores do Vetor Norte. (FRANÇA et al., 2017)

Tal coalizão está inter-relacionada ao desenvolvimento de atividades econômicas voltadas à aviação intensiva, à instalação de equipamentos públicos e privados com elevado impacto socioespacial e ambiental e à intensificação da dinâmica imobiliária na região, caracterizando, assim, um novo regime urbano no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

3 I APRESENTAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

3.1 Arranjo Institucional

A partir dos anos 2000, tem início a retomada do planejamento no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte, através da implementação de um novo arranjo institucional da gestão metropolitana, aliado à elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado voltado aos municípios metropolitanos. Esse novo arranjo foi instituído a partir de 2004, através da Emenda Constitucional nº 65, que resultou na criação da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, em 2007 (Decreto Estadual nº 44.601, de 21/08/2007), e da Agência Metropolitana, em 2009 (Lei Complementar Estadual nº 107, de 12/01/2009). A seguir, é feita uma descrição mais detalhada dessas instâncias.

O Conselho Metropolitano é a instância colegiada e deliberativa, sendo responsável pelas questões relacionadas à execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) e às funções públicas de interesse comum. É composto por 5 representantes do Poder Executivo estadual, 2 da Assembleia Legislativa estadual, 2 de Belo Horizonte, 1 de Contagem, 1 de Betim, 3 dos demais municípios da RMBH e 2 da sociedade civil organizada. Como forma de apoio aos membros da sociedade civil organizada no Conselho, foi criado, informalmente, o Colegiado Metropolitano, composto por 20 entidades (empresários, movimentos sociais, ONGs, organizações acadêmicas e de profissionais e sindicatos).

A Assembleia Metropolitana constitui o órgão colegiado de decisão, contando com

a participação do estado e municípios, e é responsável pela definição das macrodiretrizes do planejamento. É composta por 4 representantes do Poder Executivo, 1 da Assembleia Legislativa estadual e 2 de cada município (prefeito e presidente da Câmara Municipal).

A Agência Metropolitana, por sua vez, constitui a autarquia com função técnica e executiva, atuando na implementação de planos, programas e projetos estabelecidos pelo PDDI, realização de estudos técnicos regionais, planejamento metropolitano, ordenamento territorial, entre outros.

3.2 Instrumentos de Planejamento Metropolitano

Além da implementação de um novo arranjo institucional, foram criados instrumentos para o planejamento e gestão metropolitanos.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-BH) é um plano participativo desenvolvido entre os anos de 2009 e 2011 que resultou na elaboração de 28 Políticas Metropolitanas Integradas e respectivos Programas e Projetos Prioritários, definidos a partir das Funções Públicas de Interesse Comum e do debate promovido com a sociedade metropolitana durante a construção do plano. De acordo com Tonucci Filho e Monte-Mór (2013), o PDDI representou uma ruptura ao planejamento tecnocrático moderno-tradicional, através da adoção de princípios voltados à integração intersetorial e à participação popular. Além disso, adotou uma abordagem horizontal, caracterizada por diálogos amplos e abertos, bem como pela realização de oficinas, seminários e reuniões pautados na participação pública.

Posteriormente, em 2015, foi elaborado o Macrozoneamento Metropolitano, um dos programas previstos no PDDI, visando a reestruturação territorial através da criação das Zonas de Interesse Metropolitano - territórios dentro da RMBH nos quais o interesse metropolitano deve prevalecer sobre o local. Foram delimitadas 19 ZIMs que podem estar relacionadas com o caráter de proteção ambiental, centralidades, eixos de desenvolvimento entre outros interesses.

4 | ANÁLISE DA SITUAÇÃO LOCAL DOS MUNICÍPIOS

Com o objetivo de aprofundar o entendimento acerca das dinâmicas e características dos municípios estudados, foram levantados dados relacionados à realidade local. Esses dados, sintetizados nos tópicos abaixo, possibilitaram uma maior aproximação acerca da situação no âmbito local dos municípios analisados, permitindo a análise posterior de sua inserção na esfera metropolitana.

4.1 Política Urbana

Os dados levantados acerca das políticas urbanas locais estão relacionados à incorporação das políticas metropolitanas pelos Planos Diretores dos municípios estudados, buscando-se investigar as menções às diretrizes e o seu nível de importância

para o planejamento urbano municipal.

Em relação ao PDDI, apenas Belo Horizonte, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo e Ribeirão das Neves têm suas diretrizes incorporadas na legislação municipal. Ainda assim, as políticas são restritas e pouco expressivas frente à complexidade e relevância de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado metropolitano.

No que diz respeito às diretrizes do Macrozoneamento, pode-se afirmar que as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), propostas por esse instrumento, atuam diretamente sobre o território dos municípios estudados, em porções caracterizadas como centralidades metropolitanas. Destaca-se a existência da ZIM Vetor Norte, que engloba Confins, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano, caracterizando-os como uma centralidade onde há expressivo impacto dos grandes empreendimentos e das dinâmicas de desenvolvimento recentes que atuam sobre essa porção norte da região metropolitana.

Portanto, constatou-se que a questão metropolitana encontra-se ainda bastante incipiente nas legislações locais. Ainda que tenha impacto direto sobre os municípios estudados, através das diretrizes trazidas pelo PDDI e Zonas de Interesse Metropolitano propostas pelo Macrozoneamento, não foi refletida de forma efetiva nas políticas urbanas municipais, que em sua maioria não apresentam proposições concretas e eficientes à problemática da integração metropolitana.

4.2 Finanças Municipais

O levantamento de dados acerca das finanças dos municípios objetivou embasar a pressuposição da existência de uma relação direta entre a dificuldade de implementação das políticas metropolitanas e as fragilidades de ordem econômico-financeira locais. Para essa análise, considerou-se o Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), juntamente com o valor das receitas municipais e o nível de dependência de transferências intergovernamentais.

O IDTE, criado em 1998 através de um trabalho desenvolvido pela Fundação João Pinheiro¹, é um indicador que busca analisar o nível de desenvolvimento da economia de um município com base em sua estrutura de receitas. Para tal, parte do pressuposto de que economias em estágios iniciais de desenvolvimento apresentam bases restritas e pouco diversificadas de tributação, o que resulta na limitação da capacidade de arrecadação. Assim, para a composição deste indicador, considera-se que o nível de desenvolvimento econômico do município está diretamente vinculado à sua capacidade de geração de receitas tributárias (OLIVEIRA; BIONDINI, 2012).

No que diz respeito às transferências intergovernamentais, os dados levantados apontam uma elevada dependência dessa fonte de arrecadação por parte dos municípios

---

¹ Trabalho intitulado "Finanças dos Municípios Mineiros: diversidade e indicadores" (FJP, 1998).

analisados. Pode-se inferir, ainda, que há uma relação direta entre a porcentagem de transferências e os valores de IDTE, uma vez que quanto maior a dependência dos repasses institucionais, menor é o IDTE do município. Os dados foram sintetizados na tabela abaixo (Tabela 1).

Município	Transferências Intergovernamentais, em % da receita corrente (2016)	IDTE (2013)	Receita Total, em reais (2016)
Belo Horizonte	49.66%	77,3	10.248.955.758,81
Lagoa Santa	56.99%	67,8	185.640.463,29
Confins	61%	67	28.762.366,78*
Vespasiano	68.2%	57,6	251.828.514,46
Jaboticatubas	72.08%	30,6	43.241.502,99
Santa Luzia	73.26%	46,5	361.779.646,58
Pedro Leopoldo	75.26%	63,2	146.599.825,67
Ribeirão das Neves	78,58%	39,2	369.461.633,91
Matozinhos	80.75%	50,6	72.707.628,99
São José da Lapa	86.55%	53,4	55.245.895,49

Tabela 1: Dados de finanças dos municípios do Vetor Norte da RMBH

Fonte: IMRS e Portal Meu Município, produção própria, 2018.

Analisando-se os dados, infere-se que a maioria dos municípios do Vetor Norte possui receitas reduzidas, destacando-se a desigualdade expressiva em relação à Belo Horizonte. Outro fator que se destaca é a grande dependência dos municípios das transferências intergovernamentais, que, com exceção de Belo Horizonte, correspondem a mais de 50% das receitas correntes municipais, atingindo valores superiores a 80% em Matozinhos e São José da Lapa, por exemplo. Esses dados permitem a associação entre as dificuldades de ordem econômico-financeira nos municípios e as deficiências no âmbito das políticas urbanas e metropolitanas, uma vez que as fragilidades orçamentárias reduzem ou inviabilizam os investimentos em avanços nesse campo.

Além disso, percebe-se uma influência do desenvolvimento econômico empreendido na região norte nas finanças dos municípios. Lagoa Santa, Confins, Pedro Leopoldo e Vespasiano apresentam valores elevados de IDTE em decorrência dos crescentes investimentos dos setores públicos e privados direcionados ao Vetor Norte da região metropolitana, destacando-se a reestruturação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, principal definidor da nova dinâmica da economia regional.

4.3 Quadro Técnico das Secretarias de Planejamento Urbano

Durante as entrevistas, os secretários foram questionados acerca da composição do quadro técnico municipal na área de planejamento urbano, uma vez que um dos pressupostos da pesquisa relaciona a ausência de políticas metropolitanas no âmbito local às deficiências de nível técnico existentes. No entanto, o que de fato se verificou foi a inexistência de um parâmetro a ser adotado, dada a heterogeneidade das instâncias municipais ligadas à política urbana. Na maioria dos municípios evidenciou-se a junção de funções dentro das Secretarias, fator que originaria uma análise muito subjetiva, sem padrões a serem seguidos. No município de Lagoa Santa, por exemplo, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano engloba Regulação Urbana, Meio Ambiente, Obras, Defesa Civil, Serviço Urbano, Trânsito e Transporte e Desenvolvimento Econômico. Em contraposição, no município de Jaboticatubas a Secretaria ligada à política urbana é composta apenas pelas Diretorias de Planejamento Urbano e de Licenciamento e Fiscalização.

Portanto, não foi possível analisar a capacidade técnica municipal sob parâmetros previamente definidos, em decorrência da subjetividade e das variações institucionais observadas durante as entrevistas. A totalidade dos dados de capacidade técnica levantados durante as entrevistas demandam uma investigação mais aprofundada, podendo ser objeto de pesquisas futuras.

5 | A ESFERA METROPOLITANA NO ÂMBITO MUNICIPAL

As análises dos principais aspectos identificados durante as entrevistas foram divididos em temas, e são apresentadas a seguir.

5.1 Situação e processo de elaboração do Plano Diretor

No que se refere à situação atual do Plano Diretor municipal, pode-se inferir, através das entrevistas, que a maioria dos planos vigentes foram revisados recentemente, sendo datados de 2016, 2017 ou 2018. Os demais planos, que atualmente encontram-se desatualizados, estão em processo de revisão.

Em relação aos processos de elaboração dos Planos Diretores, os convênios e metodologias apresentaram variações. Dentre os sete municípios entrevistados, apenas Vespasiano está incluído no processo de revisão dos Planos Diretores sob a coordenação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Ainda assim, o secretário de planejamento do município apontou conflitos resultantes desse processo, como, por exemplo, a incompatibilidade entre o zoneamento municipal e o Macrozoneamento Metropolitano.

Outra característica evidenciada em alguns municípios foi o financiamento do Plano Diretor por empresas privadas. Nesse aspecto, destaca-se o município de Ribeirão das Neves, cujo secretário afirmou²: “Nós recusamos a Agência (...). Nós fizemos um convênio com a Associação de Desenvolvedores do Vetor Norte, a AV Norte, e com o Sinduscon, e a

² Entrevista realizada em 21 de maio de 2018, com o secretário de Planejamento e Urbanismo de Ribeirão das Neves.

AV Norte (*Associação dos Desenvolvedores do Vetor Norte*) e o Sinduscon estão financiando os estudos”. O Sinduscon e a AV Norte foram responsáveis, respectivamente, por 30% e 70% dos recursos, estimados em cerca de 500 mil reais. Uma possível leitura é de que o financiamento de Planos Diretores por empresas privadas representa uma alternativa desses setores para atender seus próprios interesses, originando políticas capazes de beneficiá-los, geralmente através da flexibilização de leis e parâmetros urbanísticos. Tal aspecto pode inviabilizar a implementação das políticas urbanas e metropolitanas que se mostrem contrárias ou desfavoráveis aos interesses privados, além de representar uma possível ameaça ao caráter público e participativo que deve ser atribuído à elaboração do Plano Diretor.

Através de uma leitura geral sob o aspecto das políticas urbanas locais, percebeu-se que, apesar dos Planos Diretores terem sido revisados recentemente ou se encontrarem em processo de revisão, não houve incorporação efetiva das diretrizes metropolitanas, evidenciada também pela falta de conhecimento dos instrumentos metropolitanos instituídos por alguns dos secretários entrevistados. Além disso, observou-se que há uma subordinação dos municípios aos interesses desenvolvimentistas e privados, que influenciam diretamente a produção do espaço local.

5.2 Interface com o PDDI e Macrozoneamento

De forma geral, o principal aspecto evidenciado através das entrevistas foi o desconhecimento, por parte dos secretários de planejamento urbano, das propostas e diretrizes metropolitanas instituídas pelo PDDI e pelo Macrozoneamento. Os secretários de planejamento de alguns municípios, como Jaboticatubas e Pedro Leopoldo, desconheciam as políticas metropolitanas propostas pelo PDDI e pelo Macrozoneamento, e tampouco souberam informar sobre sua incorporação ao Plano Diretor municipal.

No caso de Lagoa Santa, evidenciou-se um descolamento entre as escalas metropolitana e local, uma vez que o secretário de planejamento do município acredita na não obrigatoriedade de implementação dos instrumentos metropolitanos na legislação municipal. De acordo com ele³:

“Na verdade, o Plano Diretor de Lagoa Santa incorporou o PDDI, apesar de o PDDI não ser lei, né? O PDDI, eles tentam pegar um instrumento hoje que não é lei, e tentam imputar nos municípios, como sendo lei, o que não é verdade. O município não tem a obrigatoriedade hoje de seguir o PDDI do Estado”.

Pode-se dizer que essa deslegitimação dos instrumentos metropolitanos no âmbito local justifica a ausência de sua implementação efetiva, bem como as dificuldades da integração metropolitana.

Assim, sob o aspecto da interface existente entre a legislação municipal e as diretrizes metropolitanas propostas, verifica-se uma evidente desintegração entre as escalas metropolitana e local, que se justifica principalmente pelo desconhecimento das políticas

3 Entrevista realizada em 28 de junho de 2018, com o secretário de Desenvolvimento Urbano de Lagoa Santa.

do PDDI e do Macrozoneamento pelos secretários de planejamento urbano entrevistados, bem como pela ausência de uma mentalidade metropolitana aliada à constante busca pela autonomia municipal, bastante reforçada durante as entrevistas. De acordo com o membro da equipe de elaboração dos instrumentos metropolitanos⁴:

“Quando se pensa em uma escala, e depois se pensa em outra escala, e os municípios da Região Metropolitana têm esse problema, eles se pensam como peças isoladas, eles não têm uma visão metropolitana, o máximo que eles buscam o diálogo é, às vezes, um conflito com um município vizinho.”

Esse discurso evidencia o descolamento entre as escalas municipal e metropolitana, problemática destacada por Fernandes (2003) como um dos entraves à gestão e integração das regiões metropolitanas. Isso ocorre pois, no âmbito local, é incipiente ou inexistente a concepção de pertencimento metropolitano, fator que resulta num isolamento entre as duas esferas.

5.3 Principais conflitos entre as políticas locais e metropolitanas

Os conflitos resultantes da compatibilização das diretrizes metropolitanas com as legislações municipais foram evidenciados pelos secretários entrevistados, caracterizando-se como um dos fatores que dificulta e limita a implementação dessas políticas no âmbito local dos municípios. Dentre os casos mais emblemáticos, destacam-se Lagoa Santa, Ribeirão das Neves e Vespasiano.

No caso de Lagoa Santa, há uma crítica do secretário à ausência de compensação para os municípios que seriam economicamente prejudicados pela regulamentação das políticas metropolitanas. De acordo com ele⁵:

“Em Lagoa Santa eles querem colocar um “pulmão verde”, eu não tenho nada contra, mas qual é a compensação que Lagoa Santa terá do “pulmão verde”? Quem vai pagar as contas do município, quando você não permite que tenha aqui um desenvolvimento?”

O secretário de Ribeirão das Neves, por sua vez, criticou a proposta do Macrozoneamento para uma das regiões do município que, segundo ele, possui um grande e crescente potencial imobiliário. De acordo com ele⁶:

“Essa região (*região do Areias*) é hoje fruto de um olhar muito forte do setor imobiliário, é uma região pouco ocupada, e é uma região que tem uma vocação muito grande para o desenvolvimento (...). Só que a proposta do Macrozoneamento para Areias é muito restritivo, é uma proposta de área rural.”

O secretário discorda da proposição do Macrozoneamento de transformar a região numa área rural, visto que o desenvolvimento da área seria afetado em decorrência da

4 Entrevista realizada em 30 de agosto de 2018.

5 Entrevista realizada em 28 de junho de 2018, com o secretário de Desenvolvimento Urbano de Lagoa Santa.

6 Entrevista realizada em 21 de maio de 2018, com o secretário de Planejamento e Urbanismo de Ribeirão das Neves.

restrição de loteamentos. Além disso, o secretário afirmou que o projeto do Rodoanel, proposto pelo Macrozoneamento, é criticado por alguns setores do município, como é o caso dos empreendedores imobiliários. Esses exemplos evidenciam um conflito de interesses entre os níveis local e metropolitano, representando um dos principais entraves à incorporação das políticas regionais.

Já no caso de Vespasiano, evidencia-se uma rejeição, por parte do secretário de planejamento municipal, ao projeto do Rodoanel e à extensão de sua faixa de domínio, devido à possibilidade de congelamento de áreas previstas como expansão urbana no Plano Diretor, nas quais já foram aprovados loteamentos.

As entrevistas evidenciaram que os conflitos entre as escalas local e metropolitana podem resultar num desinteresse dos municípios em incorporar as políticas metropolitanas instituídas, devido ao receio dessas sobrepor e interferirem nos interesses e diretrizes municipais.

5.4 Autonomia local e diálogo institucional

Observou-se que os municípios cujos secretários foram entrevistados apresentam uma boa interlocução com a instituição metropolitana, principalmente por intermédio da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Todos os secretários evidenciaram o importante papel desempenhado pela Agência nas questões relativas ao interesse metropolitano, através de visitas e consultorias prestadas. Além disso, foi destacada a importância da Agência Metropolitana enquanto órgão de suporte técnico aos municípios metropolitanos, com atuação nas questões voltadas às políticas urbanas municipais e sua interface com as diretrizes metropolitanas, promovendo uma conexão entre elas.

No entanto, os secretários de Lagoa Santa e Ribeirão das Neves, apesar de reconhecer a importância dessa instância, apresentaram críticas à ela, relacionadas principalmente à interferência da Agência nas questões internas dos municípios. Foi possível constatar que há um conflito evidente entre a atuação da Agência Metropolitana e a autonomia do município, evidenciado pela crítica do secretário. Para ele, a interferência da Agência Metropolitana no âmbito local deveria ser limitada. Esse fator demonstra a desarticulação entre as escalas de planejamento, e evidencia a priorização da autonomia municipal em detrimento de sua inserção metropolitana.

Assim, em relação ao atual arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte e sua atuação nos municípios estudados, pode-se constatar que a Agência possui grande relevância na busca pela promoção de uma gestão metropolitana compartilhada e integrada, através do suporte técnico e operacional aos municípios com vistas a efetivar a implementação dos instrumentos de planejamento metropolitano.

5.5 Finanças e arrecadação municipal

No que diz respeito às finanças e à situação econômica dos municípios entrevistados, destacaram-se as críticas e insatisfações relativas à atividade produtiva e econômica

municipal. Em Pedro Leopoldo e Ribeirão das Neves, foi apontada a inexpressividade das atividades econômicas. No caso de Pedro Leopoldo, esse quadro é resultante de uma redução da dinâmica industrial decorrente do fechamento, a partir de 2015, de importantes cimenteiras do município, que correspondiam à maior parcela da arrecadação municipal.

Já em Ribeirão das Neves, o secretário de planejamento urbano evidenciou as deficiências econômicas locais, destacando a dependência do município das transferências intergovernamentais, o que confirma os dados levantados pelas análises preliminares da pesquisa. Segundo ele⁷:

“Nós não temos atividade econômica aqui, nós não temos indústria, o comércio é incipiente, é informal, então o orçamento de Neves hoje é dependente das transferências da União. Nossa receita principal são as transferências fundo a fundo da União.”

Esses dois exemplos, semelhantes aos dos demais secretários entrevistados, evidenciam as fragilidades econômicas e produtivas constatadas nos municípios, as quais atestam as pressuposições iniciais da pesquisa. Essa insuficiência econômica e tributária apresenta-se como um entrave ao investimento municipal em políticas urbanas, uma vez que, em decorrência das limitações, o orçamento passa a ser destinado para áreas mais prioritárias do município. Como aponta Garson (2009), as deficiências econômico-financeiras nos municípios e a ausência de mecanismos fiscais efetivos, comprometem ou inviabilizam os investimentos em políticas urbanas. Esse é, portanto, um dos fatores responsáveis pela ausência da implementação efetiva das diretrizes metropolitanas no âmbito local.

Além disso, outra problemática a ser destacada é a ineficiência do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O FDM apresenta-se como um instrumento importante, no entanto, sua efetividade é comprometida em decorrência da quantidade reduzida de recursos arrecadados. Dados fornecidos pela Agência Metropolitana apontam que a contribuição dada pelos municípios ao fundo apresentaram uma queda expressiva ao longo dos anos.

Um fundo metropolitano efetivo, voltado à arrecadação de recursos para a implementação de políticas e projetos no âmbito da região metropolitana, representa uma das principais demandas para a gestão metropolitana, configurando-se como um instrumento de apoio e suporte econômico-financeiro aos municípios que, como constatado através dos levantamentos preliminares e das entrevistas, possuem baixa capacidade produtiva e tributária.

---

7 Entrevista realizada em 21 de maio de 2018, com o secretário de Planejamento e Urbanismo de Ribeirão das Neves.

6 | NOVO REGIME URBANO E O IMPACTO LOCAL DO DESENVOLVIMENTO DO VETOR NORTE DA RMBH

Em relação às políticas de desenvolvimento e valorização empreendidas no Vetor Norte, pode-se constatar que, direta ou indiretamente, os municípios analisados apresentaram distintos impactos socioespaciais e econômicos desse processo, como foi evidenciado através das entrevistas.

Os secretários de planejamento apontaram o crescimento da especulação imobiliária, com o surgimento de novos empreendimentos residenciais e comerciais, e a grande atração de indústrias e empreendimentos de setores diversificados, porém comprovando a conformação, ainda em curso, de uma nova dinâmica econômica no Vetor Norte da região metropolitana, impulsionada pelo desenvolvimento do polo aeroportuário.

O secretário de Matozinhos visualiza os impactos econômicos locais dos grandes projetos implantados no Vetor Norte. De acordo com ele⁸:

“Matozinhos está do lado de Confins, do lado do Aeroporto. Então, várias empresas que estão longe do Aeroporto estão vindo para Matozinhos, para ser um polo, devido à proximidade com o Aeroporto e à facilidade de escoamento de mercadorias.”

Além dessa crescente atração de indústrias, o secretário aponta a intensa valorização e especulação imobiliária na região, destacando, ainda, a crescente ascensão dos condomínios fechados de luxo como, por exemplo, o *Estância da Mata*, localizado no município.

Já os secretários de Jaboticatubas e Lagoa Santa criticaram alguns aspectos desse processo de desenvolvimento na esfera municipal. No caso de Jaboticatubas, a crítica relaciona-se ao aumento da demanda por moradia no município, resultante da saturação em outros municípios provocada pela crescente valorização imobiliária na região. A crítica é pautada, principalmente, pela ocupação irregular do solo, que se mostra bastante recorrente no município, uma vez que representa um resultado do processo de intensa valorização e especulação imobiliária. Como pontos positivos desse desenvolvimento, o secretário aponta a atração turística ao local, em decorrência da proximidade com a Serra do Cipó, e a atração de novos empreendimentos, principalmente condomínios de luxo, com destaque para o *Reserva Real*.

O secretário de Lagoa Santa, por sua vez, acredita que o projeto de desenvolvimento econômico no Vetor Norte, viabilizado a partir do Aeroporto, não foi efetivado. Ele afirmou que⁹: “(...) ele (*o projeto*) não saiu do papel, né. A gente tem que ser mais realista. Hoje o Aeroporto está construído, mas, se pensar bem, o que o Aeroporto efetivamente traz em termos de ganhos econômicos, não traz tanta coisa”. Para ele, o Aeroporto Indústria, capaz de trazer uma nova dinâmica econômica para o município através da atração de indústrias

8 Entrevista realizada em 13 de julho de 2018, com o secretário de Planejamento Urbano e Obras de Matozinhos.

9 Entrevista realizada em 28 de junho de 2018, com o secretário de Desenvolvimento Urbano de Lagoa Santa.

de grande porte e equipamentos voltados à tecnologia, não foi de fato implementado. Apesar desta afirmação é necessário destacar que logo após a referida entrevista, o Aeroporto Indústria recebeu em outubro de 2018 a Licença de Operação que estava sendo aguardada desde 2014, com a expectativa de atrair, por meio da suspensão tributária, em um regime de entreposto aduaneiro especial, empresas de alto valor agregado. Além disso, as afirmações do secretário não condizem com o que se observa na prática em relação ao impacto do Aeroporto Internacional em Lagoa Santa. O município é um dos que mais foi afetado pela intensificação da dinâmica imobiliária, resultante da proximidade com o sítio aeroportuário, que promoveu um grande *boom* imobiliário local, o qual foi destacado por secretários de outros municípios, como Jaboticatubas e Matozinhos. Além disso, o Plano Diretor de Lagoa Santa apresenta, dentre suas diretrizes, o fomento às atividades industriais, logísticas, hoteleiras e turísticas, viabilizadas através do desenvolvimento impulsionado pelo Aeroporto Internacional Tancredo Neves, evidenciando a relevância atribuída pela legislação municipal a esse eixo de crescimento econômico.

Diante dessa dinâmica de desenvolvimento, pode-se dizer que alguns atores que operam na região têm papel fundamental no desdobramento desse processo. Através das entrevistas, destacou-se a atuação da Associação de Desenvolvedores do Vetor Norte (AV Norte), grupo de empreendedores ligados a setores políticos e da construção civil. Essa associação busca usufruir do potencial econômico e da crescente valorização imobiliária, intensificados diante do desenvolvimento e dos grandes projetos implantados no Vetor Norte, através do incentivo a grandes empreendimentos na região. No entanto, essa atuação é criticada pelo membro da equipe de elaboração das políticas metropolitanas, que também tem como campo de estudo o Vetor Norte¹⁰:

“O que me parece dessa AV Norte, deste tipo de associação (...), é que eles meio que tentam burlar esses processos participativos de construção conjunta de planejamento, e tentam fazer acordos políticos mais de curto prazo. E muito buscando flexibilização de leis existentes. Você vê o tempo todo Zonas Especiais de Crescimento, autorizações especiais para empreendedores fazerem coisas sem licenciamento.”

Os dados levantados evidenciam a conformação de um novo Regime Urbano, cujo centro propulsor é o Aeroporto Internacional Tancredo Neves, responsável pela intensificação da dinâmica econômica e imobiliária no Vetor Norte da região metropolitana. Somando-se a isso, destacam-se as coalizões público-privadas, constituídas de atores de variados setores, tais como empreendedores e agentes imobiliários, políticos e da sociedade civil. Nesse sentido, há um protagonismo dos agentes privados nesse processo, que buscam explorar ao máximo o crescente potencial econômico desse eixo de desenvolvimento. Pode-se dizer que esse novo Regime Urbano é bastante atual, e sua conformação está em curso, impulsionada pelos grandes projetos e empreendimentos que se instalam na região.

---

10 Entrevista realizada em 30 de agosto de 2018.

7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que a reflexão deste trabalho está vinculada à compreensão da realidade local dos municípios do Vetor Norte da RMBH no que se refere à adoção das políticas metropolitanas, seus limites e fragilidades para a implementação dos instrumentos que visam otimizar a gestão e a integração metropolitana, além da análise dos impactos socioespaciais resultantes do recente desenvolvimento impulsionado no Vetor Norte no âmbito local dos municípios metropolitanos.

Foi possível concluir que as dificuldades enfrentadas pelos municípios são de diversas ordens, destacando-se as fragilidades econômico-financeiras, decorrentes da baixa capacidade produtiva e de arrecadação de tributos; técnicas, referentes às deficiências dos quadros de servidores municipais; e políticas, voltadas à gestão e aos conflitos de interesse. Evidenciou-se, além disso, um deslocamento entre as escalas local e metropolitana, atribuído à crescente valorização da autonomia municipal aliada à ausência de uma consciência metropolitana, destacada através das entrevistas com os secretários municipais.

Os impactos socioespaciais da conformação de um Regime Urbano Pró-crescimento Econômico, no Vetor Norte da RMBH, na esfera local, foram evidenciados de forma expressiva através dos levantamentos e das entrevistas. O desenvolvimento econômico, a atração industrial e a valorização imobiliária incorporaram-se ao cotidiano municipal, destacando-se a atuação de variados atores nesse processo, tanto públicos (como a Agência Metropolitana), quanto privados (como a AV Norte).

Pode-se concluir que, apesar dos recentes avanços institucionais e instrumentais, ainda são expressivos os desafios para a efetiva governança regional e integração socioespacial entre os municípios metropolitanos. Nesse sentido, destacamos que a análise a partir da investigação de atores que conformam a coalizão pró-crescimento é de extrema relevância para desvelar os conteúdos da governança relacionados à produção do espaço das metrópoles.

REFERÊNCIAS

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org). Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

FRANÇA, Bárbara Lúcia Pinheiro de Oliveira. O impacto socioespacial do Aeroporto Internacional Tancredo Neves no Vetor Norte da RMBH. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

FRANÇA, Bárbara Lúcia Pinheiro de Oliveira; MOL, Natália Aguiar; MENDONÇA, Jupira Gomes de; PINTO, Fábio Luis Gonçalves. Planejamento Metropolitano e Desenvolvimento Regional: Um Novo Regime Urbano no Vetor Norte da RMBH? In: Encontro Nacional do INCT Rede Observatório Das Metrôpoles: Regimes Urbanos e Governança Metropolitana, Natal, 2017.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC-MG, 2009.

MOURA, Rosa. Trajetória e perspectivas da gestão das metrópoles. In: COSTA. G.M.; MENDONÇA, J. G. Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/ Arte, 2008, p.102-119.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto; BIONDINI, Isabella V. Freire. IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais. Rev Bras Adm Pol, v. 6, n. 1, p. 33-55, 2012.

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