



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL

ROGÉRIO AUGUSTO FIGUEIREDO COUTINHO

A METROPOLIZAÇÃO DE CONFINS:
A intervenção do Estado e sua transformação socioespacial

MONTES CLAROS - MINAS GERAIS
Março - 2017

ROGÉRIO AUGUSTO FIGUEIREDO COUTINHO

**A METROPOLIZAÇÃO DE CONFINS:
A intervenção do Estado e sua transformação socioespacial**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS), da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Área de concentração/Linha de pesquisa:
“Relações Socioeconômicas e Estado.”

Orientador: Prof. Dr. **Antônio Dimas Cardoso**

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a **Simone Narciso Lessa**

**MONTES CLAROS - MINAS GERAIS
Março - 2017**

Coutinho, Rogério Augusto Figueiredo.

C871m A metropolização de Confins [manuscrito] : a intervenção do Estado e sua transformação socioespacial / Rogério Augusto Figueiredo Coutinho. – Montes Claros, 2017.

98 f. : il.

Bibliografia: f. 93-98.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Dimas Cardoso.

Coorientadora: Profa. Dra. Simone Narciso Lessa.

1. Região metropolitana de Belo Horizonte (MG). 2. Confins (MG). 3. Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN). 4. Território. 5. Plano diretor. 6. Expansão urbana. I. Cardoso, Antônio Dimas. II. Lessa, Simone Narciso. III. Universidade Estadual de Montes Claros. IV. Título. V. Título: A intervenção do Estado e sua transformação socioespacial.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL

ROGÉRIO AUGUSTO FIGUEIREDO COUTINHO

A METROPOLIZAÇÃO DE CONFINS:

A intervenção do Estado e sua transformação socioespacial

Dissertação apresentada e defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS), da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Área de concentração/Linha de pesquisa: **“Relações Socioeconômicas e Estado.”**

APROVADO:

Prof.^a Dr.^a **Anete Marília Pereira**
(UNIMONTES)

Prof.^a Dr.^a **Simone Narciso Lessa**
(COORDINADORA-UNIMONTES)

Prof.^a Dr.^a **Laura Souza Lima e Brito**
(UFMG)

Prof. Dr. **Antônio Dimas Cardoso**
(ORIENTADOR-UNIMONTES)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, de início e mais que especialmente, a minha mãe Dária e a minha irmã Fabianna pelo apoio incondicional, pois mesmo sabendo que eu não tinha mais forças, elas não me deixaram desistir. São as duas pessoas mais desprendidas e íntegras que já conheci.

Agradeço, ainda de forma especialíssima, ao meu sobrinho-afilhado Pedro Machado, que, mesmo inconscientemente, mas com sua luz, brincadeiras e gargalhadas, tornou meus afazeres nesta pesquisa mais leves e possíveis de realização. Agradeço também a Lolita Gate, mais conhecida como Lola, que velou meu trabalho mesmo nas mais altas madrugadas. Muito obrigado, família!

Agradeço aos meus Orientadores, Antônio Dimas Cardoso e Simone Narciso Lessa, pelo apoio, paciência e solidariedade. Por me deixarem chegar ao final, pelos estímulos e por terem apostado em meu trabalho. Agradeço-os, também, pelas excelentes aulas ministradas ao longo do mestrado.

Agradeço ao Laboratório de Geoprocessamento/Departamento de Geociências da UNIMONTES, que me socorreu na coleta e tabulação de dados, mapas e figuras, agradecimento que o faço na pessoa do sempre presente Prof. Dr. Luiz Andrei Gonçalves Pereira.

Agradeço aos membros da banca de qualificação, Prof.^a Dr.^a Anete Marília Pereira e ao Prof. Dr. Carlos Renato Theóphilo, pelas contribuições enriquecedoras e valorosas colaborações que contribuíram para um verdadeiro redesenho deste trabalho.

Agradeço a todos os funcionários e professores do PPGDS pela presteza e atenção sempre dispensadas, em especial, a Vanessa Camilo, pela amizade construída ao longo desses dois anos.

Agradeço a todos os amigos por estarem sempre disponíveis para uma conversa num fim de tarde, ou mesmo para ouvir minhas lamúrias e exultações, em especial a Fabinho e a Janine, esta certamente minha maior conquista dentro do PPGDS. Agradeço, por fim, a todos os colegas de pós (turma 2015/2017-PPGDS), em especial a nossa Presidenta Vaena, minha parceira de primeira hora Kellen, a

meus colegas da famosa sala de estudos amarela, Guélmer e Talissa. Enfim, obrigado a todos pela amizade, descontração e apoio no decorrer do mestrado.

RESUMO

O ordenamento e planejamento territorial dos municípios vêm passando por intensas e profundas mudanças, seja pela imposição das forças produtivas e do capital, ou ainda pela necessidade de se adotar novos arranjos territoriais que atendam determinadas necessidades e particularidades locais, trazendo na sua esteira transformações de ordem socioeconômicas e ambientais, levando a vários tipos de investimento em planejamento com abordagens diferenciadas. O último processo de planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, qual seja, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH, 2009/2011), e o seu respectivo Macrozoneamento (MZ-RMBH, 2014), apontaram para a evidência da ocorrência de alguns processos socioespaciais desencadeados a partir de ações governamentais estruturantes, como se verifica no caso do município de Confins, que já alterou toda sua legislação específica para estabelecer que o perímetro urbano, tal como definido no Plano Diretor vigente (Lei Complementar nº 012/2009), corresponde à totalidade das divisas municipais. Buscou-se com esse estudo analisar os processos de territorialização no município de Confins, no seu aspecto social e econômico, principalmente, quanto a extinção da zona rural do município levada a efeito pela alteração do seu vigente Plano Diretor (2009), entendendo-se que tal questão exerceu papel fundamental para o novo ordenamento territorial e desenvolvimento da RMBH, e vice-versa. Enfim, em que medida os processos de territorialização observados em Confins foram derivados de disputas entre os vários interesses implicados na formação e no planejamento da Metropolitana de Belo Horizonte? A justificativa do trabalho consistiu na importância de se jogar luz sobre o papel do Aeroporto (AITN), da pressão imposta pela implantação da Cidade Administrativa e do Vetor Norte, como ações indutoras da nova conformação socioterritorial do município de Confins

Palavras-chave: Região metropolitana; Confins; Aeroporto; Território; Plano diretor; Expansão urbana.

ABSTRACT

Organization and land use planning of municipalities have been through deep and intense changes, either imposed by capital and productive forces or yet by the necessity of adopting new territorial arrangements that meet specific needs and local particularities, bringing socio-economic and environmental transformations, thus leading to several investment models in planning, with different approaches. The last planning process of Belo Horizonte Metropolitan Region, which is Belo Horizonte Metropolitan Region Integrated Development Master Plan (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH 2009-2011), and its respective Macrozonning (MZ-RMBH 2014), point to the evidence of occurrence of some socio-space processes initiated from governmental structuring actions, as it is verified in the case of the Municipality of Confins, which has already changed all its specific legislation to establish that the urban perimeter, as defined in the present Master Plan (Lei Complementar no. 012/2009), corresponds to the entirety of municipal borders. It was sought by the present study to analyse the processes of land use planning of the Municipality of Confins, in light of their social and economic aspects, mainly with regards to the extinction of municipality's rural zone, taken into effect by the change in its Master Plan in force (2009), being understood that such issue exerted fundamental role to the new territorial arrangement e development of RMBH, and vice-versa. Finally, to what extent were the land use planning processes observed in Confins derived from disputes among different interests present in the planning and shaping of Belo Horizonte Metropolitan Region? The justification of this study relied on the importance of shedding some light over the role of Tancredo Neves International Airport (AITN), and over the pressure imposed by the implementation of Cidade Administrativa and Vetor Norte as inductive actions of the new socio-territorial arrangement of the Municipality of Confins.

Keywords: Metropolitan Region; Confins; Airport; Territory; Master Plan; Urban Expansion

“A cidade mora em mim e eu nela.”

Lima Barreto, Os Bruzundangas, 1922.

“A cidade não mora mais em mim.”

Chico Buarque, Assentamento, 1997.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - Localização das Regiões Metropolitanas Oficiais.....	34
FIGURA 02 - Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano.....	37
FIGURA 03 – Localização do município de Confins.....	46
FIGURA 04 - Caracterização do Vetor Norte.....	51
FIGURA 05 - Zoneamento Municipal de Confins.....	56
FIGURA 06 - Municípios com revisão de Plano Diretor.....	61
FIGURA 07 - Centralidades e Eixos de Estruturação Metropolitana.....	63
FIGURA 08 - Escalas de centralidades metropolitanas percebidas pelos agentes locais entrevistados – RMBH, 2010.....	67
FIGURA 09 – Área total de loteamentos registrada em processos de anuência prévia – municípios da RMBH, 2000-2009.....	73

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - Capacidade do aeroporto AITN em 2011 e com a reforma e ampliação em 2014.....	49
TABELA 02 - População Censo 1991 – IBGE.....	78
TABELA 03 - População Censo 2000 – IBGE.....	78
TABELA 04 - População Censo 2010 – IBGE.....	78
TABELA 05 - População e taxa média de crescimento decenal (1991/2000 e 2000/2010) - Belo Horizonte e municípios integrantes do eixo da Linha Verde.....	79
TABELA 06 - Características demográficas, geográficas e econômicas de Belo Horizonte, Confins e Lagoa Santa.....	80
TABELA 07 - Produto Interno Bruto (PIB) Per Capita, 2010 - Belo Horizonte e municípios integrantes do eixo da Linha Verde/Vetor Norte.....	80
TABELA 08 - PIB dos municípios brasileiros 1999-2012.....	82

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - Municípios da RMBH.....	37
QUADRO 02 - Municípios do colar da RMBH.....	39

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 - Valor adicionado bruto, a preços correntes, da agropecuária (R\$ 1.000) em Confins/MG, 1999- 2012.....	84
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AITN** Aeroporto Internacional Tancredo Neves
- APA** Área de Proteção Ambiental
- ARMBH** Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
- ART** Artigo
- Cedeplar/UFMG** Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG
- CEI** Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro
- CF** Constituição Federal
- CIAM** Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
- CONAMA** Conselho Nacional do Meio Ambiente
- CRFB** Constituição da República Federativa do Brasil
- DER** Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
- EIA/RIMA** Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
- FJP** Fundação João Pinheiro
- IBGE** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INFRAERO** Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
- IPEA** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPEAD** Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais
- KM** Quilômetros
- LC** Lei Complementar
- LEC** Lei Estadual Complementar
- MG** Minas Gerais
- MT** Mato Grosso
- MZ-RMBH** Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
- ONU** Organização das Nações Unidas
- OPUR** Observatório de Política Urbana
- PDDI** Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
- PDDI-RMBH** Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região

Metropolitana de Belo Horizonte

PDs Planos Diretores

PDMs Planos Diretores Municipais

PIB Produto Interno Bruto

PND I Plano Nacional de Desenvolvimento I

PPGDS Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social

PucMinas Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

RIDEs Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico

RMBH Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMs Regiões Metropolitanas

SC Santa Catarina

SEDE Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SEDRU Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SEGEM Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana

SEMA Secretaria de Meio Ambiente

SISNAMA Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC Sistema Nacional de Unidades de Conservação

UFMG Universidade Federal de Minas Gerais

UNIMONTES Universidade Estadual de Montes Claros

USDEC – MZ - RMBH Uso do Solo, Dinâmica Imobiliária e Escalas de Centralidades Metropolitanas

ZUS Zona de Usos Sustentáveis

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 METROPOLIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO NA FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (RMBH)	21
1.1 O campo de constituição das categorias territoriais em relação aos processos históricos das cidades.....	21
1.2 História do planejamento na formação das Regiões Metropolitanas e da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).....	26
1.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH).....	35
1.4 Macrozoneamento da Metropolitana de Belo Horizonte (MZ-RMBH).....	41
CAPÍTULO 2 (TRANS)FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CONFINS E SEU PLANEJAMENTO TERRITORIAL	45
2.1 O município de Confins e sua caracterização.....	45
2.2 O Aeroporto de Confins (AITN) como elemento indutor de desterritorialização.....	48
2.3 O Vetor Norte da RMBH.....	50
2.4 A análise da trajetória de territorialização do município de Confins.....	52
2.5 Novas centralidades em “redes” e os processos territoriais.....	57
CAPÍTULO 3 O RURAL (IN)EXISTENTE OU PERSISTENTE	69
3.1 A Zona Rural do município de Confins.....	69
3.2 Do rural ao urbano. O processo de territorialização em função da busca pela mais-valia fundiária.....	70
3.3 Dinâmica demográfica e econômica do município de Confins.....	77
3.4 O processo de desenvolvimento regional a partir do local.....	85

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
REFERÊNCIAS.....	93

INTRODUÇÃO

O ordenamento e planejamento territorial dos municípios vêm sofrendo intensas e profundas mudanças, seja pela imposição das forças produtivas e do capital, ou ainda pela necessidade de se adotar novos arranjos territoriais que atendam determinadas necessidades e particularidades locais, trazendo na sua esteira transformações de ordem socioeconômicas e ambientais. As áreas metropolitanas se configuram como regiões críticas, concentrando em grandes aglomerados riquezas, mas também problemas sociais e ambientais. Nas últimas décadas, a problematização das regiões metropolitanas levou a vários tipos de investimento em planejamento com abordagens diferenciadas.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), criada no primeiro processo de metropolização gerado pelo Plano Nacional de Desenvolvimento I (PND I), no Governo Militar, tem passado por esses processos históricos de planejamento e apresenta, assim como nas outras regiões metropolitanas brasileiras, um crescimento constante da sua área, população e problemas. Esses fatores levaram a um contínuo planejamento, que foi tratado neste trabalho, principalmente no tocante ao último processo de planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, qual seja, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH, 2009/2011), e os possíveis reflexos no reordenamento territorial do município de Confins/MG e deste na Região Metropolitana.

O PDDI-RMBH, assim como o Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (MZ-RMBH, 2014), estudos e produtos desenvolvidos sob a coordenação do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG (Cedeplar/UFMG), dentro de um processo de pactuação entre o Governo Estadual e todos os municípios que fazem parte da RMBH, apontou para a evidenciação de alguns processos socioespaciais que foram tratados neste trabalho, a saber: formação do Vetor Norte; novas centralidades como o Aeroporto de Confins, além da constatação de que alguns municípios da RMBH - como é o caso de Confins/MG, estarem alterando legalmente os seus zoneamentos territoriais, para transformarem suas remanescentes zonas/áreas rurais em áreas exclusivamente urbanas ou de expansão urbana.

Visando entender parte destes processos, este trabalho teve como recorte espacial o município de Confins, integrante da RMBH, situado no Vetor Norte,

município que hospeda a maior parte territorial do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), além de ser um dos municípios dentro da RMBH que já alterou toda sua legislação específica para estabelecer que o perímetro urbano, tal como definido no Plano Diretor vigente (Lei Complementar nº 012/2009), corresponde à totalidade das divisas municipais. Transformou, pois, todas as áreas/zonas rurais em áreas/zonas urbanas ou de expansão urbana.

O recorte temporal compreendeu o período de 2009 – ano das alterações legislativas que extinguiram o zoneamento rural de Confins, coincidente, ainda, com o início da elaboração do PDDI-RMBH, a 2016 – data das últimas informações e produtos disponibilizados pela Agência de Desenvolvimento da Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH), seja quanto ao PDDI, seja quanto ao MZ-RMBH. Entretanto, estrategicamente, recuou-se algumas décadas para contextualizar a história de Confins, o processo de metropolização de Belo Horizonte, a criação e implantação do Aeroporto (AITN) e suas confluências. Este trabalho buscou questionar os processos de territorialização do município de Confins, e, a partir de 2009, os processos que levaram a um rearranjo do seu território. Em que medida eles foram derivados de disputas entre os vários interesses implicados na formação e no planejamento da Metropolitana de Belo Horizonte?

Os interesses e dinâmicas desse processo são de natureza multifatoriais, tais como: a pressão imobiliária, gentrificação, e, sobretudo, os projetos estruturantes do Governo do Estado de Minas Gerais, como o Aeroporto Internacional Tancredo Neves ("Aerótrópolis" e Aeroporto Industrial), conformados primordialmente pela diretriz expansionista do Vetor Norte da Metropolitana, deflagrada pela implantação da Cidade Administrativa (Linha Verde – Av. Cristiano Machado). Esses processos contribuíram para a nova conformação territorial do município de Confins, principalmente, no tocante à supressão integral da sua zona/área rural.

A problemática deste trabalho emergiu da ação normalizadora do município de Confins, que teve como pano de fundo o jogo de interesses do capital pela busca contínua de produção do espaço e pela mais-valia fundiária, segundo concepção de Henri Lefebvre (2008). A produção de espaços urbanos leva ao questionamento e investigação no sentido de se os "preceitos legitimadores" do ordenamento e planejamento territorial foram e estão sendo observados.

Sendo assim, a justificativa do trabalho consistiu na importância de, por meio do estudo e análise dos efeitos desse processo de territorialização do município de

Confins, jogar luz sobre o papel do Aeroporto (AITN), da pressão imposta pela implantação da Cidade Administrativa e do Vetor Norte, desembocando, em tese, na supressão dos espaços rurais (e por via de consequência, na produção dos correlatos espaços urbanos), tudo através de processo de normalização, mais especificamente, por meio de alteração do zoneamento constante do Plano Diretor vigente de Confins (2009). Aqui não está a se confundir o zoneamento territorial municipal e seus elementos com a efetiva produção dos espaços urbanos e rurais (concepção de criação socioeconômica e cultural). Buscou-se numa perspectiva de Milton Santos (2002) verificar os elementos de verticalização (pensamento racional, instrumental e as perspectivas do planejamento e da legislação), que incidem sobre as horizontalidades (territórios, áreas urbanas e rurais, e sua produção socioeconômica), para se entender como a esfera da produção do pensamento, do conhecimento, e dos interesses sociais e econômicos, vão, dialeticamente, interferir na produção dos espaços vividos dos territórios e lugares (SANTOS, 2002).

O objetivo geral deste trabalho foi analisar os processos de territorialização no município de Confins, no seu aspecto social e econômico, e, principalmente, quanto a extinção da zona rural do município levada a efeito pela alteração do seu Plano Diretor em 2009, entendendo que tal questão exerceu papel fundamental para o ordenamento territorial e desenvolvimento da RMBH, e vice-versa. Entender, enfim, em que medida esses processos realizados em Confins foram derivados de disputas entre os vários interesses implicados na formação e no planejamento da Metropolitana de Belo Horizonte.

Teve-se como objetivos específicos:

- Remontar o processo de formação do município de Confins e sua relação com a implantação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves;
- Verificar se em decorrência das tendências à urbanização do território, houve, a partir da ação planejadora do Estado, políticas públicas efetivas que incidiram sobre a formação dos espaços físicos das novas manchas urbanas da cidade de Confins, e do município como um todo;
- Analisar a influencia do Vetor Norte na territorialização do Município de Confins, de modo mesmo a criar efetivamente novas centralidades.

Este trabalho teve como linha de abordagem a teoria crítica de Henri Lefebvre, Milton Santos e Roberto Lobato Corrêa, assim como outros autores que dialogam nesse eixo teórico. Esta abordagem se justificou em função da busca dos

conflitos e embates inerentes aos processos de urbanização e territorialização dos municípios inseridos nas áreas metropolitanas brasileiras, em particular na RMBH.

Para tanto, trabalhou-se categorias como: território e territorialização, suas implicações no papel de Confins na Metropolitana de Belo Horizonte numa perspectiva das “redes técnicas” e das “novas centralidades”¹ que a compõem. A opção deste delineamento buscou registrar as consequências e as implicações da supressão da zona rural no município de Confins, por força da já apontada alteração legislativa.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho foi a análise documental e a investigação dos processos históricos, socioeconômicos e territoriais, a partir da análise de fontes secundárias, como dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bibliografia sobre o tema; documentos governamentais, leis, planos e iconografia; fontes primárias, dados coletados em campo, depoimentos. Foi a estratégia escolhida para se examinar acontecimentos atuais, mas que tem como diferencial a capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, investigações de campo, entrevistas, levantamento de dados e observações.

Para a realização deste trabalho foi utilizada uma base teórica alcançada através dos estudos feitos durante o mestrado, que incluíram o cumprimento de disciplinas obrigatórias e optativas ligadas à linha de pesquisa “Relações Socioeconômicas e Estado”, obtida, ainda, através da leitura e estudos dos referenciais bibliográficos apontados pelas investigações, fontes e pelos orientadores.

O trabalho foi dividido em três capítulos.

No primeiro capítulo objetivou-se fazer uma reconstrução histórica sobre os processos de formação das cidades, a urbanização e seu campo conceitual. A partir daí, analisou-se a história do planejamento na formação das Regiões Metropolitanas e, mais especificamente, da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tendo como principais referenciais o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH) e o Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (MZ-RMBH).

¹ Entre as redes técnicas nesta área destaca-se a ligação do Aeroporto BH/Confins, como a Linha Verde, APA Carste Lagoa Santa, condomínios, Cidade Administrativa. Além do fluxo. Cada estrutura se constitui numa nova centralidade gerando serviços, dinamizando as relações e conexões.

No segundo capítulo, tendo em vista o processo de territorialização do município de Confins, abordou-se brevemente sua história e emancipação do município de Lagoa Santa, a implantação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves e o movimento expansionista representado pelas obras estruturantes do Vetor Norte. Trouxe-se uma breve análise da trajetória de territorialização do Município de Confins para contrapô-la às “novas centralidades” em “redes técnicas” advindas desses processos.

No terceiro capítulo fez-se uma análise do ordenamento e planejamento do município de Confins, especialmente dos Planos Diretores, tudo norteado pela pesquisa documental, com algumas incursões analíticas acerca da dinâmica demográfica e econômica de Confins de modo a demonstrar a existência de atividade econômica e social agrícola ou rural.

Nas considerações finais, buscou-se uma síntese do que foi tratado nos três capítulos que constituíram este trabalho, principalmente a partir de uma reflexão a respeito dos conflitos de interesses do município de Confins em função do processo de metropolização, seus rearranjos territoriais produzidos, principalmente, pela alteração do seu zoneamento municipal – supressão da zona rural.

CAPÍTULO 1

METROPOLIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO NA FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (RMBH)

O marco teórico deste trabalho transitou pela análise das múltiplas abordagens do conceito de território e da dialética entre rural *versus* urbano, pela visitação às concepções de territorialização e de produção do espaço, e mais especificamente, pela investigação da natureza do espaço urbano e o processo de desenvolvimento das formas e funções urbanas. Para Lefebvre (2004, p. 33) “é a cidade industrial, ou melhor, o estilhaçamento da cidade pré-industrial e pré-capitalista sob o impacto da indústria e do capitalismo, que permite compreender suas condições, seus antecedentes.”

Neste primeiro capítulo, como posto, objetivou-se fazer uma reconstrução histórica sobre os processos de formação das cidades, a urbanização e seu campo conceitual. A partir daí, analisou-se a história do planejamento na formação das Regiões Metropolitanas e, mais especificamente, da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tendo como principais referenciais o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH) e o Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (MZ-RMBH).

1.1 O campo de constituição das categorias territoriais em relação aos processos históricos das cidades

Na concepção de Henri Lefebvre (2004), a partir de uma ausência total de urbanização (campo), observa-se a constituição da cidade política, cidade comercial e cidade industrial, para se chegar, enfim, ao urbano como hoje constituído e estudado. Esse processo de longa duração (BRAUDEL, 1990) marca a subordinação do campo à cidade, principalmente com a consolidação da economia de mercado e da dominação pela classe burguesa.

Com o processo de industrialização, inicia-se o fenômeno de produção social do espaço e mercantilização da terra. Surge o capital imobiliário e a indústria cria a “não-cidade, apagando os vestígios do que havia anteriormente e levando a subordinação do espaço urbano à atividade produtiva” (LEFEBVRE, 2008, p. 23).

Lefebvre (1991) sustenta serem indissociáveis os processos de industrialização e urbanização, uma vez que é a vida urbana que dá sentido àquela, principalmente ao se observar, cotidianamente, uma “sociedade burocrática de consumo dirigido” (LEFEBVRE, 1991, p. 15).

Monte-Mór (2006) considera a sociedade urbana de Lefebvre como a síntese dialética (virtual) da velha dicotomia cidade-campo, superada pelo urbano, metáfora para compreensão do espaço social redefinido e repolitizado na expansão do fenômeno urbano. O urbano denotaria assim a extensão do espaço urbano, por meio do tecido urbano (a forma socioespacial herdeira da cidade) e da consequente extensão da política e da cidadania, a todo o espaço social. Assim, e ainda segundo Monte-Mór (1994), todo o espaço de vida sofre um processo de politização crescente em direção à sociedade urbana.

A territorialização e o lugar se constituem como elementos de um processo relacional entre campo e cidade. Processo de construção identitária, marcado pela contrastividade campo *versus* cidade, natureza *versus* indústria, barbárie *versus* cultura. Tradicionalmente, como visto na teoria Lefebvrina, o campo era o lugar do trabalho, da natureza e barbárie, e a cidade o lugar da política, da indústria e da cultura. Com o domínio cada vez maior da concepção moderna sobre a tradição rural, a perspectiva identitária do rural passa a ser vista como resistência, por vezes de forma positiva, ora de forma negativa. Positiva como afirmação da tradição e da natureza, e negativa como a negação da modernidade.

No século XX gradativamente essas relações vão ficando mais complexas, e conforme o lugar deve-se buscar singularidades e diferenças a cada estudo, a cada processo de territorialização analisado. Desde então, uma racionalidade instrumental, técnica e informacional (SANTOS, 1998) vem se afirmando como expressão do urbano, especificamente de suas formas e elementos horizontais, sistemas de objetos sobre o espaço (SANTOS, 2002), como um poder territorializador a partir de redes técnicas, científicas e informacionais. O planejamento urbano e territorial se constitui como campo de conflito, de interesses díspares, cada um com sua perspectiva, apontando para assegurar a continuidade

entre espaços rurais e urbanos. Ele pode, por um lado, exercer um papel importante de delimitação de espaços construídos de ocupação populacional, e, por outro lado, proteger os interesses sobre as áreas de produção agrícola e complexos ambientais culturais de interesse coletivo.

Na década de 1970, mais especificamente a partir da Conferência de Estocolmo (A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972), a questão ambiental e da conservação entrou na ordem do dia da política, em esferas variadas. No Brasil, a partir de 1973, o Estado criou uma estrutura burocrática para atender as questões ambientais, a saber, a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), no âmbito do Ministério da Agricultura.

No ano de 1981 foi criada a política nacional de meio ambiente, materializada no Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e nele o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que passou a normalizar e regulamentar atividades afetas ao meio ambiente, por exemplo, através da obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA) para grandes empreendimentos. A Rio 92 referendou o conceito de sustentabilidade, ou desenvolvimento sustentável, já presente no documento “Nosso Futuro Comum – 1987”, da Organização das Nações Unidas (ONU). A partir dessa base de discussão, se abriu um largo campo de estudos, debates e políticas ambientais. Em 2001, regulamentando os capítulos da Constituição Federal de 1998, foi promulgada a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que definiu os tipos e caracterização das unidades de conservação.

O objetivo da criação das unidades de conservação, dos complexos ambientais culturais e das áreas de produção agrícola, conectados por um planejamento e zoneamento, presentes no SNUC, visam reforçar a conservação ambiental, identidade cultural, local e regional. Criam oportunidades e acesso às políticas públicas ambientais. Possibilitam a implantação de espaços de lazer, de atividades turísticas, visando uma educação (formal e não formal), caracterizando-se, ao mesmo tempo, como instrumentos de regulação e ordenamento territorial, bem como de mobilização social e de participação política.

Ao descrever as formas e a dinâmica de ocupação da terra, os estudos de planejamento e ordenamento territorial levam à construção de indicadores socioeconômicos e ambientais, avaliação da capacidade de áreas para conservação

ou produção rural e agrícola, diferentes manejos empregados na produção. Tais levantamentos fornecem subsídios para as análises e avaliações dos impactos advindos dos altos índices de urbanização.

A rede urbana hierarquizada que se expande e fica mais complexa no Brasil a partir de 1960 e 1970, vai ter nas áreas metropolitanas seus pólos de atração/centralização e de dispersão de estruturas produtivas, população, recursos. No processo de dispersão a hierarquia vai se estabelecer, a partir do tamanho das cidades, a relação das cidades que se encontram em regiões metropolitanas com o centro da metrópole. Estudar a relação entre a dinâmica, o crescimento populacional e as regiões metropolitanas, adquire relevância, como afirma Corrêa (1989, p. 96):

[...] estabelece-se uma relação entre tamanho das cidades de uma rede urbana e certos aspectos da vida econômica e social, tais como o desenvolvimento e sua difusão espacial, a integração nacional e a existência de desequilíbrios internos. O pressuposto desta relação reside no fato de que é através das cidades que as ligações econômicas internas e externas se realizam, delas derivando o desenvolvimento: o tamanho das cidades aparece então como uma expressão do desenvolvimento.

Na década de 1970 no Brasil, numa perspectiva da geografia pragmática voltada para o planejamento territorial, foram registrados avanços em análises classificatórias das formas e das dinâmicas de uso da terra, especialmente a partir de focos temáticos, como o uso nos meios técnico e acadêmico de procedimentos estatísticos na geografia, refletindo uma forte ênfase às análises quantitativas na produção dos trabalhos da época. Centros importantes, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Universidades, disseminaram no Brasil vários estudos sob este foco. Nas décadas de 1980 e 1990 do século passado, o desenvolvimento de novos recursos tecnológicos, ligados a essa racionalidade lógica, racional, técnica e instrumental já referida, como o sensoriamento remoto, permitiu enfatizar a pluralidade do uso da terra e da sua apreensão por diferentes abordagens (IBGE, 2006). Parâmetro importante são os estudos populacionais e dos tipos de produção característicos das áreas urbanas e rurais.

Houve também a emergência de novas perspectivas e enfoques de análise sobre as relações rural-urbano ao considerarem outras dimensões e processos de territorialização, através da sobreposição das redes de cidade de elementos interurbanos: as novas centralidades. Essas novas centralidades são, de forma

geral, formas urbanas de uso da terra em área rural. Essas estruturas, tais como shoppings centers, condomínios e unidades de conservação, se acham estreitamente inter-relacionados, e baseiam-se em princípios de complementaridade territorial (econômicos, sociais, culturais e políticos).

A despeito das transformações ocorridas nas relações entre o campo e a cidade, derivadas principalmente do processo de metropolização, as relações estabelecidas entre ambos possuem uma amplitude cada vez maior e devem ser pensadas na totalidade que as integra em termos de estrutura, função, forma, conteúdo e articulação regional.

A dimensão jurídico-política brasileira a partir da qual se estabeleceu a definição de rural e urbano, define as zonas rurais (ou o meio rural, ou campo), por oposição a zona urbana, mais especificamente como as regiões no município não classificadas como zona urbana ou zonas de expansão urbana, não urbanizáveis ou destinadas à limitação do crescimento urbano, utilizadas em atividades agropecuárias, agroindustriais, extrativismo, silvicultura e conservação ambiental. É de se anotar que poucos percebem o território como algo mais do que meros recortes político-administrativos. Mudam-se os tempos, e, conseqüentemente, mudam-se as relações rural/urbano.

Com um olhar a partir dos aspectos de criação dos espaços urbanos e rurais como fenômenos de construção social, é que se buscou estudar as conseqüências da supressão das zonas rurais de Confins (quando da alteração do seu Plano Diretor/2009), isso não só para o próprio município, mas também para a Metropolitana, uma vez que tal processo fora aparentemente desencadeado pelo interesse e especulação imobiliária exercida, inclusive e sobretudo, pela nova conformação territorial na e da Metropolitana, nova conformação essa, ao que tudo indica, impulsionada pelos projetos estruturantes levados a efeito pelo Governo do Estado (requalificação e recapacitação do AITN, implantação da Cidade Administrativa, consolidação do Vetor Norte, sobretudo, pela construção da Linha Verde), que, coincidentemente, ou não, vieram ao encontro dos anseios do capital.

Dentre as conseqüências da supressão das zonas rurais de Confins, desde já pode-se apontar a descontinuidade de atividades econômicas agropecuárias, sobretudo, aquelas de produção familiar e mesmo de subsistência, e a desconsideração de identidades, tradições e o modo de viver dessa então população rurícola.

1.2 História do planejamento na formação das Regiões Metropolitanas e da RMBH

No século XX o planejamento nasce como projeto de modernidade, configurando-se como campo utópico de produção através do projeto, ou seja, a superação do estado de natureza (ARGAN, 1995, p. 213).

Segundo Lessa (2001, p. 53):

De acordo com Raquel Rolnik, a base da concepção do planejamento urbano da segunda metade do século XX, foi uma visão que avaliava a tradição do urbanismo higienista do final do século XIX, numa versão funcionalista, após Le Corbusier e a Carta de Atenas (CIAM), a uma economia política desenvolvimentista com forte presença do Estado, de cunho fordista.

A autora sustenta ainda:

O zoneamento se apresentava desde o começo como uma ação direcionada ao atendimento dos grupos econômicos privados apesar do discurso socializante. Esta ação normalizadora do espaço urbano e das construções apareceu como funcional e eficaz, quando na verdade passou a garantir a rentabilidade ótima da especulação privada sobre o espaço que sofreu a ação pública. [...] Neste momento, que caracterizava-se por uma grande ênfase na propriedade privada, o Estado foi solicitado a assumir cada vez mais o papel de planejador, de empreendedor e gestor do solo urbano, inclusive das relações que com ele estabeleceram os setores privados (LESSA, 2001, p. 56).

Explicando as bases para o surgimento das metrópoles, e, conseqüentemente das regiões metropolitanas, notadamente no Brasil, Lessa (2001, p. 71), valendo-se das contribuições de Philip Gunn (1995), destaca:

O Estado Novo se configurou como um período marcante para a questão urbana no Brasil. A partir de 1937 foram realizadas obras que transformaram radicalmente as estruturas urbanas, principalmente no que se referiu ao sistema viário. Neste contexto, do urbanismo no Brasil, devemos destacar o papel do planejamento urbano e regional. Reformas urbanas nos grandes centros do país, a construção de uma rede de infra-estrutura de transportes, comunicação e distribuição de energia, requalificaram o território, estabelecendo novas relações de polaridade e hierarquia na rede urbana.

Ainda em Lessa (2001, p. 72):

Entre as décadas de 40 e 70, o processo de ordenamento das redes urbanas e do espaço urbano, se deu praticamente em todo o mundo capitalista como um elemento mesmo de reestruturação do próprio sistema neste período. Redes de infra-estruturas se espalham como uma malha de fios e tubulações. Uma nova divisão internacional do trabalho, a diáspora das transnacionais, implicaram ações diferenciadas de país para país. No Brasil, conflitos e ações governamentais marcaram o amadurecimento de uma vertente urbana e industrial, principalmente na região sudeste. O campo ganhou uma perspectiva urbana, na medida em que, a agroindústria passou a estabelecer as relações nas, até então, áreas rurais do país.

O processo de metropolização, como movimento da reprodução do espaço urbano, desdobra-se numa prática socioespacial submetida à lógica da acumulação capitalista que se realiza na reposição de seus fundamentos: propriedade privada, concentração de riqueza, subordinação do trabalho ao capital, e relações diferenciadas de classe. Nessa perspectiva, a produção da metrópole (inicialmente sob a égide do capital industrial, hoje subordinada à valorização do capital financeiro) se realiza como negativo da cidade, no movimento dialético de implosão do centro e explosão das periferias heterogêneas e dispersas para acomodação da massa de trabalhadores. Nesse movimento, o próprio espaço urbano é tragado pelo mundo da mercadoria, tornando-se também valor de troca pela extensão da propriedade privada do solo urbano e pela mobilização do capital imobiliário. O espaço urbano, tornado mercadoria e fragmentado pela propriedade, subsume os usos e acessos à cidade à realização do valor de troca. A extensão do processo de mercantilização do espaço produz assim uma mobilização frenética do capital em busca de novas áreas de expansão, e, concomitantemente, o aprofundamento da desigualdade socioespacial e a privação dos direitos de acesso e uso da metrópole (CARLOS, 2013).

Ana Fani A. Carlos (2011) argumenta que a metrópole se encontra no plano intermediário das escalas espaciais como mediação entre o local e o mundo já que, dominada pela lógica da acumulação de capital, a metrópole exerce poder de centralidade que lhe coloca em condições de integração ao processo global. Essa metrópole capitalista se cinde entre os centros de poder e de realização do capital e as periferias segmentadas e caóticas, e nela o fenômeno urbano se realiza como

segregação e como imposição do uso produtivo ao uso improdutivo do espaço.

Já para Gomes e Haesbaert (1988) é nos processos de metropolização que se condensam mais singularmente as múltiplas faces da modernidade, já que eles incorporam sinteticamente a permanência e a mudança, o caos e a ordem. Do ponto de vista físico, a metropolização se manifesta sob dois aspectos: a expansão contínua e a diferenciação crescente da malha metropolitana. Esta contínua mudança, apesar de muitas vezes proclamar-se como normalizadora, não tem um compromisso uniformizador efetivo, já que ela atua de maneira a criar cada vez maiores diferenciações na malha urbana. A expansão espacial da metrópole não se faz através de um *continuum* regular e padronizado, e se processa no sentido de reproduzir essa aparente "ilogicidade". Essas diferenciações e segmentações desafiam os isomorfismos dos planos urbanísticos e a total homogeneização do espaço sob o capitalismo.

Ao mesmo tempo, essa contínua diferenciação da malha urbana e a experiência muitas vezes assustadora do desconhecido e do inesperado levam o indivíduo a recriar laços de identidade e enraizamento, fortalecendo grupos e/ou delimitando novos territórios. A metrópole comporta espaços de passagem, de permanência, de conveniência, e mesmo espaços interditos. A segmentação do espaço metropolitano, entretanto, não se dá apenas nos guetos, mas também na formação de grupos identitários espacialmente dispersos que associam seus códigos sociais a determinados territórios urbanos. Esses limites e circuitos são continuamente alterados na malha metropolitana. O espaço metropolitano, multiapropriado, se constitui em um território complexo onde se mesclam e se separam diversas identidades. Se o espaço é condição indispensável para a constituição de determinados grupos, é então espaço de lutas e conflitos. Todos os grupos sociais que habitam a metrópole, em maior ou menor grau, acabam disciplinando seus espaços. Além de garantir suas áreas de reprodução social, os grupos lutam para se apropriar e ocupar as áreas ainda "comuns", públicas ou desocupadas (GOMES; HAESBAERT, 1988).

Ainda para Gomes e Haesbaert (1988), a identidade geral do ser metropolitano compreende suas variabilidades, sua diversidade, a mistura incessante de planos de convivência entre diferentes. Essa variabilidade espacial e temporal de usos na metrópole é o motivo maior do fracasso dos planos

urbanísticos e das grandes cirurgias "organizativas". Os projetos urbanos racionalmente funcionalistas não sobrevivem à ambiguidade e mutabilidade do espaço metropolitano. Mesmo os esforços de compreensão das formas da metrópole, através do estabelecimento de tipologias e padrões, esbarram na indeterminabilidade do fenômeno estudado. Impõe-se, assim, o imperativo de uma perspectiva que alie o particular (a diferença) e o geral (a unidade), e que dê visibilidade à criação, pelas próprias coletividades, de "territórios" originais que atendam não só às suas aspirações de reprodução material, como também à expressão das especificidades culturais que animam os grupos sociais.

Posto isso, num movimento de reversão do fracasso dos planos urbanísticos e das grandes cirurgias "organizativas", o ressurgimento e reavaliação das metrópoles pauta-se justamente por reconhecer as múltiplas demandas e a mutabilidade do espaço metropolitano. O novo conceito e perspectiva de se planejar busca uma concertação institucional ampla e abrangente, que reconheça a legitimidade das várias demandas e promova a mediação entre os diversos conflitos potenciais resultantes dessa disputa e que se manifestam no universo socioespacial, isto é, na sociedade e no território, como forma de impedir as ocorrências dos fatores que macularam as formas anteriores de lidar com a metropolização, eventos acima relatados. Esses princípios, em tese, nortearam o PDDI-RMBH e o MZ-RMBH.

As primeiras regiões metropolitanas no Brasil foram criadas em 1973, através da Lei Complementar nº 14, que, por sua vez, obedecia a Constituição de 1967. A partir da Constituição de 1988 a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do Governo Federal para os estados, de acordo com o § 3º, do Artigo 25, da CRFB.

Milton Santos (2008, p. 75) define que regiões metropolitanas são:

[...] áreas onde diversas 'cidades' interagem com grande frequência e intensidade, a partir de uma interdependência funcional baseada na unidade de infra-estruturas urbanas e nas possibilidades que esse fato acarreta para uma divisão do trabalho interna bem mais acentuada que em outras áreas.

Quanto à organização interna "caótica" das metrópoles brasileiras, o autor assim as interpreta:

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transportes, extroversão e periferação da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada uma dessas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento urbano é, também, o crescimento sistêmico dessas características (SANTOS, 2008, p. 106).

Na sua síntese sobre os desdobramentos do processo de macroubanização e metropolização, Milton Santos (2008, p. 87-88) salienta os seguintes aspectos:

[...] concentração da população e da pobreza (acompanhada da rarefação rural e da dispersão das classes médias); concentração de atividades relacionais modernas e dispersão da produção industrial; localização privilegiada dos efeitos da crise de ajustamento do Brasil à nova divisão internacional do trabalho; “involução metropolitana” com a coexistência de atividades com diversos níveis de capital, tecnologia, trabalho e organização; maior centralização da irradiação ideológica; e construção de uma materialidade de suporte à relação de objetivos socioeconômicos e culturais.

O processo de produção social do espaço da metrópole brasileira tem se transformado e fragmentado significativamente ao longo das últimas décadas, revelando importantes rupturas e novidades em relação ao “modelo” centro-periferia de urbanização acelerada anterior à década de 1980 (COSTA; MENDONÇA, 2012).

Na mesma esteira, João Bosco Moura Tonucci Filho e Harley Silva (2013, p. 4), sustentam “não se tratar mais exclusivamente da urbanização por meio da agregação de periferias precárias (o que não deixa de existir e de se reproduzir no momento atual), mas sim da proliferação de formas socioespaciais fragmentadas e dispersas.”

Costa (2006) chama a atenção para os novos modos de expansão fragmentada do tecido urbano, asseverando que se inicialmente eles se davam sob a forma predominante de assentamentos residenciais destinados às camadas de maior renda da população, hoje envolvem a produção de empreendimentos mais

complexos, que associam residência, comércio e serviços especializados, turismo, centros de convenção e grandes equipamentos de serviços, revelando uma maior complexidade e escala da atuação dos capitais envolvidos no setor imobiliário.

Ainda de acordo com Costa (2006), a versão mais conhecida desses fragmentos da produção do espaço metropolitano contemporâneo é constituída pelos parcelamentos com portarias e restrições de acesso público, geralmente denominados “condomínios fechados”, ainda que raramente constituam efetivamente condomínios.

No mesmo sentido:

A análise da dinâmica imobiliária nas últimas décadas descortina uma pluralidade de processos e formas socioespaciais que apontam na direção de padrões mais diversificados de urbanização, como a dispersão de loteamentos fechados, a definição de novas centralidades terciárias, a proliferação de shopping centers e de empreendimentos multifuncionais, dentre outros (TONUCCI FILHO; SILVA, Harley. 2013, p. 6-7).

Nas últimas décadas, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) também tem passado por profundas transformações socioespaciais que, ao apontar para formas mais dispersas e fragmentadas de expansão metropolitana, desafiam as concepções e instrumentos vigentes do planejamento territorial (MONTE-MÓR, 1994).

João Bosco Moura Tonucci Filho e Harley Silva (2013, p. 3), invocando Soja (2000), replicam a ideia de “novos processos de urbanização”:

Para Soja (2000), os “novos processos de urbanização”, que designam as profundas mudanças vividas pelas áreas metropolitanas do mundo, são decorrência dos processos de globalização do capital, do trabalho e da cultura possibilitada pelas novas redes transnacionais e informacionais, e de reestruturação econômica baseada na revolução tecnológica e num regime de acumulação flexível pós-fordista. Estes processos estariam por trás da reestruturação radical da metrópole industrial fordista e a passagem à pós-metrópole, síntese de algumas tendências contemporâneas da reestruturação do espaço urbano, tais como: a globalização da paisagem urbana, a privatização do espaço público, o surgimento de novas formas de polarização socioespacial, a transformação da vida urbana em simulacro, e o crescente extravasamento da forma urbana.

A reestruturação da forma urbana na pós-metrópole é explorada por Soja (2000) como o resultado geográfico dos processos de globalização e reestruturação produtiva sobre os padrões, formas e funções do ambiente construído. Após explorar uma multiplicidade de debates e denominações que tentam descrever essa emergente nova geografia urbana, o autor propõem a ideia de Exopolis como síntese da nova escala regional explodida e implodida da pós-metrópole contemporânea, expresso concretamente no surgimento de cidades que não tem os traços tradicionais de urbanidade.

Para Soja (2000) a nova geografia da pós-metrópole é produto de simultâneos processos de descentralização e recentralização, desterritorialização e reterritorialização, espraiamento contínuo e intensificada nucleação urbana, crescentes homogeneidade e heterogeneidade, integração e desintegração socioespacial. Os atuais processos de reestruturação socioespacial em curso na RMBH revelam tendências e desdobramentos semelhantes.

A dispersão urbana amplia a escala da metropolização, intensifica as articulações entre a metrópole e o seu entorno estendido, integra localidades e espaços rurais ainda não urbanizados. [...] O próprio espaço "natural" e "não urbanizado" se torna objeto de consumo nesse novo urbano estendido. A oposição campo-cidade se dilui, e o rural se urbaniza pela penetração da indústria e outras formas de mobilização do espaço para a produção, assim como de novos hábitos de consumo que se difundem pelo campo (TONUCCI FILHO; SILVA, Harley. 2013, p. 4-5).

A dispersão, quando orientada pela lógica do lucro imobiliário em detrimento do controle social do território, tem também elevados custos sociais e econômicos, além dos custos ambientais (ampliação dos deslocamentos, aumento no consumo de combustível, inviabilização do transporte coletivo público de massa, e consumo de "paisagens" e recursos naturais). Ela contribui diretamente para ampliar as desigualdades e a segregação socioespacial. Em países como o Brasil, seu impacto é ainda mais perverso na medida em que reafirma a reclusão dos ricos em espaços segregados, potencializando o abandono físico, cultural e político da cidade, transformando movimentos de perda de atratividade dos lugares que poderiam ser cíclicos ou reversíveis em fenômenos dramáticos e consumidores de recursos sociais preciosos. Ao mesmo tempo, tais tendências renovam antigos dramas sociais urbanos como as favelas e periferias pobres e precárias como espaços de

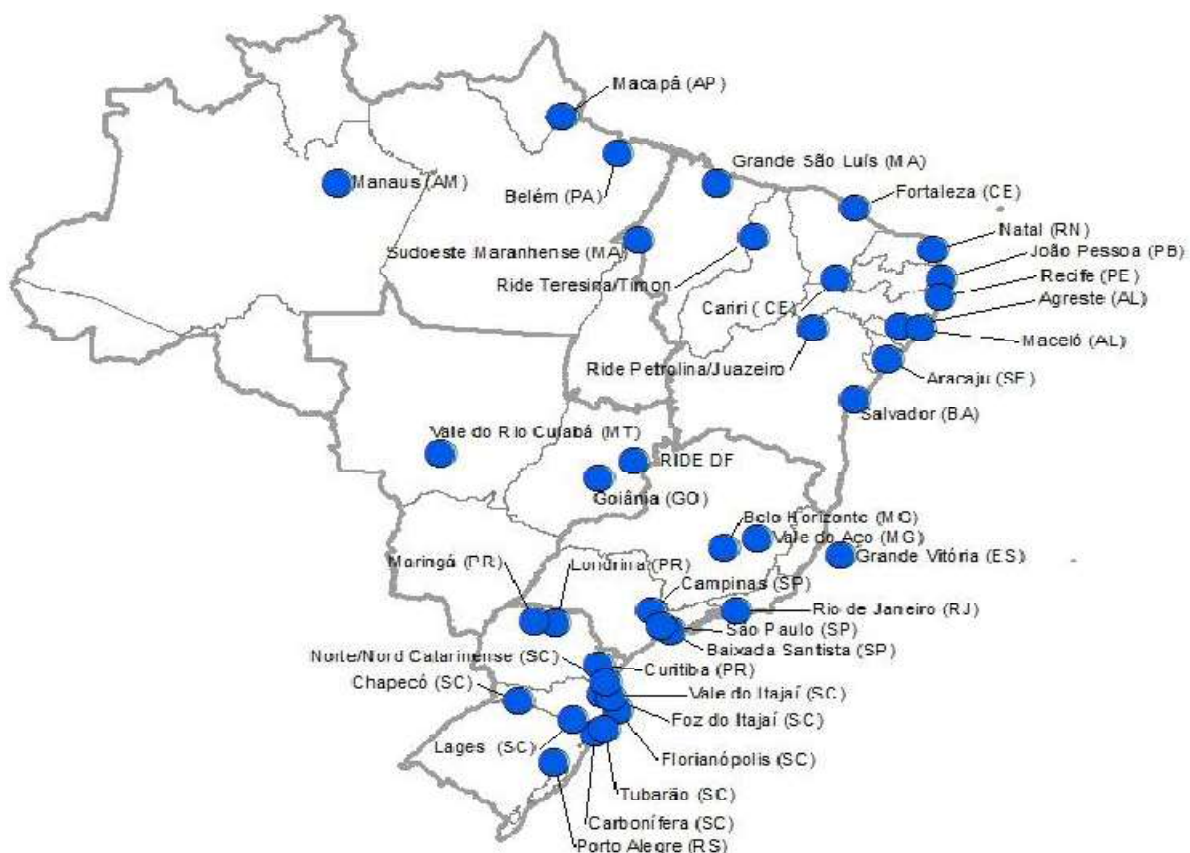
exclusão, violência e precarização da vida.

Todavia, ao se analisar os novos processos de urbanização na metrópole contemporânea, o uso do solo, a dinâmica imobiliária e escalas de centralidades metropolitanas, imperativo traçar outras diretrizes como forma de viabilizar essa nova conformação territorial da e na Metropolitana. Como já consignado em outro momento, em tese, essas “outras diretrizes” parecem ter norteado o PDDI-RMBH e o MZ-RMBH.

Conforme levantamento realizado pelo Observatório das Metrópoles (2010), o Brasil conta atualmente com 35 regiões metropolitanas (RMs) e 3 (três) regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs). Algumas RMs contam ainda com colares metropolitanos, áreas de expansão metropolitana e entorno metropolitano definidos em lei. No caso das RIDEs, vale lembrar que na sua composição inclui municípios de diferentes unidades de federação.

As 38 RMs/RIDEs comportam 444 municípios e estão distribuídas por 22 unidades da federação nas cinco grandes regiões. Há que se mencionar, também, os 154 municípios dos Colares Metropolitanos das RMs de Belo Horizonte (MG) e Vale do Aço, das Áreas de Expansão Metropolitana das RMs Carbonífera (SC), de Chapecó (SC), Norte/Nord. Catarinense (SC), Florianópolis (SC), Foz do Rio Itajaí (SC), Lages (SC) e Vale do Rio Itajaí (SC) e dos municípios do Entorno Metropolitano da RMs do Vale do Rio Cuiabá (MT). Na figura seguinte apresenta-se as RMs e RIDEs segundo as grandes regiões geográficas do Brasil.

FIGURA 01: Localização das Regiões Metropolitanas Oficiais



Fonte: Revista Observatório das Metrôpoles. Regiões Metropolitanas do Brasil. 2010.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) transformou-se intensa e rapidamente desde sua criação, tanto em tamanho e extensão, quanto em sua natureza e características. No ano da criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, especificamente em 1973², a RMBH contava com 14 municípios e 1,7 milhões de habitantes. Em 2016 se caracterizava como a terceira maior aglomeração urbana do Brasil com mais de 5 (cinco) milhões de habitantes nos seus 34 municípios.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte foi favorecida e impactada pelo esforço de industrialização da economia mineira a partir do final dos anos 1960, apesar de ainda não constituída legalmente. Houve um adensamento e diversificação da matriz industrial do complexo mínero-metalúrgico resultando na criação de um complexo metal-mecânico forte na Região. Consequentemente, parte expressiva dos municípios do entorno metropolitano se industrializou e o município

² Lei Complementar Federal n.º 14/73, e, atualmente, é regulamentada por leis complementares do Estado de Minas Gerais (LEC n.º 88/2006 e LEC n.º 89/2006).

de Belo Horizonte progrediu em direção a serviços produtivos modernos.

Marcada principalmente por sua expansão e articulação com os municípios industriais a oeste a partir do pós-guerra, e com municípios residenciais populares assim caracterizados nos anos 70 e 1980, a RMBH teve um grande crescimento em direção ao sul a partir dos anos 1990, com a formação de novas centralidades de serviços, expansão de áreas residenciais de alta renda e atividades mineradoras (IPEA, 2015, p. 7).

Neste novo século, seu Vetor Norte expandiu de forma acelerada em direção a espaços mais distantes, em um processo induzido por uma série de investimentos estruturantes do Governo do Estado, ao mesmo tempo em que amplia sua área polarizada para o Colar Metropolitano e mesmo para pólos micro-regionais e regionais do seu entorno maior.

1.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH)

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) foi elaborado entre 2009 e 2011, buscando ser uma referência de planejamento para os 34 municípios da RMBH nas próximas décadas.³

Segundo o Cedeplar/UFMG (2014), a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-

³ A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG-CEDEPLAR) entregou o relatório final do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RMBH, no dia 05 de maio de 2011, durante Reunião Ordinária realizada na Cidade Administrativa. O documento, editado em seis volumes, é a versão final do trabalho, com ajustes realizados a partir de notas técnicas enviadas pela Agência Metropolitana e várias secretarias de Estado sobre o relatório preliminar entregue ao governo do Estado em dezembro de 2010.

A versão final do Plano contém propostas de 28 políticas, desdobradas em programas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento sustentável e integrado da região nas próximas quatro décadas, elaborado por 170 especialistas de diversas áreas do saber, reunidos pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da UFMG, com participação de representantes da sociedade civil e dos poderes públicos.

Aos 12 de agosto de 2011, a Assembléia referendou o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI), aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMBH em 11 de julho de 2011.

O Governo do Estado de Minas Gerais entregou oficialmente o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) à sociedade metropolitana, no dia 14 de setembro de 2011, em solenidade no Palácio Tiradentes. O lançamento formalizou e tornou públicas as diretrizes para o desenvolvimento sustentável e integrado dos 34 municípios da RMBH. (<http://www.rmbh.org.br/pddi/>). Acesso em: 7 jan. 2017.

RMBH, se insere em um contexto político-institucional mais amplo referente ao processo de implantação e consolidação do novo Sistema de Gestão Metropolitana no Estado de Minas Gerais.

A equipe do PDDI-RMBH envolveu várias unidades e departamentos da UFMG, assim como o Observatório de Política Urbana (OPUR), da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PucMinas), além de outras unidades de ensino superior, centros de pesquisa e equipes de consultoria especializadas na área de planejamento urbano e em estudos setoriais específicos.

O principal objetivo do PDDI-RMBH foi construir um processo de planejamento metropolitano na Região Metropolitana de Belo Horizonte envolvendo os municípios que a formam, o estado de Minas Gerais em seus inúmeros órgãos de gestão e execução, os órgãos federais atuantes na região, a sociedade civil aglutinada nos movimentos organizados e nas inúmeras associações empresariais e populares, e também, ainda que de forma diferenciada, os municípios que compõem o Colar Metropolitano e aqueles do entorno que se articulam com a RMBH.

O fortalecimento regional e maior integração da RMBH com seu entorno, motivou o Estado de Minas Gerais – vide figura 02 e quadros 01 e 02 - a patrocinar um planejamento metropolitano integrado, objetivando-se:

[...] a construção de um sentido de cidadania metropolitana que contribua para um processo de integração socioespacial entre os 34 municípios, implicando maior coesão entre estes, a sociedade civil e o governo estadual, articulando a RMBH com o espaço estadual e fortalecendo seu papel como centro de comando do Estado de Minas Gerais. (Cedeplar/UFMG, 2011, p. 5).

FIGURA 02 - Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano



Fonte: Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2016.

QUADRO 01 - Municípios integrantes da RMBH

Município	População 2015 ⁴	Área (km ²) ⁵
Baldim	8.071	556,3

⁴ "Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2015". Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Consultado em 31 de agosto de 2016.

⁵ "Área Territorial Oficial". Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Consultado em 31 de agosto de 2016.

Belo Horizonte	2.502.557	331,4
Betim	417.307	343,7
Brumadinho	37.857	639,4
Caeté	43.739	542,6
Capim Branco	9.537	95,3
Confins	6.478	42,4
Contagem	648.766	195,3
Esmeraldas	67.208	909,5
Florestal	7.209	191,4
Ibirité	173.873	72,6
Igarapé	39.774	110,3
Itaguara	13.172	410,5
Itatiaiuçu	10.781	295,1
Jaboticatubas	19.052	1.115,0
Juatuba	25.087	99,5
Lagoa Santa	59.770	229,3
Mário Campos	14.624	35,2
Mateus Leme	30.155	302,7
Matozinhos	36.719	252,3
Nova Lima	89.900	429,0
Nova União	5.779	171,5
Pedro Leopoldo	62.951	292,9
Raposos	16.230	72,2
Ribeirão das Neves	322.659	155,5
Rio Acima	9.924	229,8
Rio Manso	5.684	231,5
Sabará	134.382	302,2
Santa Luzia	216.254	235,3
São Joaquim de Bicas	29.162	71,6
São José da Lapa	22.257	47,9
Sarzedo	29.889	62,1
Taquaraçu de Minas	4.030	329,2
Vespasiano	118.557	71,2
Região Metropolitana	5.239.394	9.471,7

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 02 - Municípios integrantes do colar da RMBH

Município	População 2015⁶	Área (km²)⁷
Barão de Cocais	31.270	340,6
Belo Vale	7.816	365,9
Bom Jesus do Amparo	5.923	195,6
Bonfim	7.016	301,9
Fortuna de Minas	2.893	198,7
Funilândia	4.196	199,8
Inhaúma	6.158	245,0
Itabirito	49.768	542,6
Itaúna	91.453	495,8
Moeda	4.922	155,1
Pará de Minas	91.158	551,2
Prudente de Moraes	10.388	124,2
Santa Bárbara	30.169	684,1
S. Gonçalo Rio Abaixo	10.588	363,8
São José da Varginha	4.702	205,5
Sete Lagoas	232.107	537,6
Colar Metropolitano	590.527	5.507,4

Fonte: Elaboração própria.

Ainda de acordo o Cedeplar/UFMG (2011), percebeu-se a necessidade de construir um Novo Pacto Metropolitano, um pacto de inclusão e de produção de um espaço social mais integrado social, econômica e culturalmente, que fosse capaz de fomentar um sentido coletivo de cidadania metropolitana e que contribuísse efetivamente para o fortalecimento da RMBH – com a adesão e firmamento de Termo de Referência entre o Estado de Minas Gerais e todos os 34 municípios, marcando aí o ponto de partida para a construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH.

⁶ "Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2015". Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Consultado em 31 de agosto de 2016.

⁷ "Área Territorial Oficial". Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Consultado em 31 de agosto de 2015.

Para tanto foi adotada uma metodologia pautada na adesão de todos os municípios, Governo do Estado e demais protagonistas, mediante assinatura de um Termo de Compromisso (Termo de Referência), contrariando, assim, a prática habitual de aprovação de uma lei específica para regular o PDDI. Uma nova abordagem e tentativa de assunção desses instrumentos de política urbana por essas populações.

Todavia, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, norteadada principalmente pelo Estatuto da Metrópole - Lei n  13.089, de 2015, reviu esse modelo de simples adesão dos municípios por mera pactua o, através de assinatura de "Termo de Referência", restando acertado, por delibera o do Conselho Metropolitano, uma versão de minuta do Projeto de Lei que normatiza o PDDI-RMBH e seus demais produtos, a qual deverá ser submetida   avalia o dos novos prefeitos eleitos no pleito de 2016, e só depois das respectivas chancelas, deverá ser encaminhada   Assembléia Legislativa de Minas Gerais, para devida aprecia o. Verifica-se, pois, que apesar de o PDDI-RMBH ter sido entregue em 2011, o mesmo permanece em continuada constru o.

Seja numa ou noutra metodologia para se dar efetividade e aplicabilidade ao PDDI-RMBH e ao seu Macrozoneamento (pactua o ou normaliza o cogente e imperativa), certo   que a inclusão e empoderamento de municípios e popula es fragilizadas implica na articula o dos vários projetos em disputa, como também numa inversão de prioridades metropolitanas para políticas e investimentos públicos privilegiando o fortalecimento das periferias, o reenvolvimento das popula es com suas culturas e práticas socioespaciais e a valoriza o das várias identidades da Região Metropolitana.

Conforme o Cedeplar/UFMG (2011), o PDDI-RMBH foi pensado como marco inicial de um processo permanente de planejamento e parte fundamental na constru o de um Sistema de Planejamento Metropolitano que integre as universidades e o Sistema de Gestão Metropolitana institucionalizado ao nível dos municípios e do Estado, devendo, portanto, se transformar no principal instrumento de ordena o, mobiliza o e articula o das várias a es no território ao longo do tempo, e marco inicial da colabora o perene entre Universidades e Cidades.

Como propõe Friedmann (2007), o sentido da transforma o social   aquele que melhor congrega e dá unidade a um planejamento para uma sociedade em crise, carente de laços de solidariedade e ameaçada por uma anomia social, incapaz

de incluir seus membros na economia hegemônica e que aponta para níveis de degradação ambiental que já significam uma ameaça à vida no planeta.

Para transformar essa concepção em realidade, adotou-se como pressupostos a construção de um sentido de solidariedade e de identidade metropolitana e o (re)envolvimento das populações com seus territórios.

Esse processo de planejamento compartilhado tem como ênfase o reordenamento territorial e a redução das desigualdades socioespaciais da RMBH, considerando estruturantes a mobilidade metropolitana, a habitação e as centralidades urbanas.

Como desdobramento desse processo de planejamento metropolitano participativo iniciado pelo PDDI-RMBH nasceu o macrozoneamento da RMBH.

1.4 Macrozoneamento da Metropolitana de Belo Horizonte (MZ-RMBH)

O Macrozoneamento Metropolitano é um marco diretivo para a gestão do uso e ocupação do solo em nível supramunicipal, que busca consolidar a reestruturação territorial metropolitana e servir de referencial para a revisão dos Planos Diretores (PDs) municipais e demais planos e instrumentos de planejamento. Seu princípio norteador e objetivo final é promover formas de solidariedade e equidade territorial, acompanhando as tendências e os desafios da produção do espaço metropolitano contemporâneo.

Em outros termos, o Macrozoneamento Metropolitano é o principal projeto de reestruturação territorial contido no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. Trata-se, ao mesmo tempo, de um instrumento de planejamento metropolitano e orientação para a revisão dos planos municipais.

O Macrozoneamento cria o conceito de Zonas de Interesse Metropolitano que consistem em determinados espaços territoriais onde o interesse metropolitano se apresenta nitidamente preponderante ao local, tais como as áreas de mananciais que abastecem a RMBH, o Aeroporto Internacional de Tancredo Neves (Confins) e o traçado e as margens do Projeto Rodoanel.

Trata-se de um trabalho contratado junto à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD), realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais sob coordenação técnica do Centro de

Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG), com supervisão da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH), e fruto do esforço coletivo do novo arranjo metropolitano visualizado no PDDI-RMBH. Consistiu em mais uma etapa de “um Sistema de Planejamento Metropolitano, permanente e democrático, no qual as instituições de ensino e pesquisa tenham participação ativa como produtoras e difusoras do conhecimento sobre a temática metropolitana” (Cedeplar/UFMG, 2014, p. 18).

Representa a continuidade e o aprofundamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), adotando seus princípios norteadores no que diz respeito à integração entre o saber científico e as práticas cotidianas da população, ou seja, “por uma perspectiva teórico-metodológica transdisciplinar, experimental, democrática e crítica, na qual se reconhece a horizontalidade entre o conhecimento técnico-científico especializado e os saberes populares emanados da prática cotidiana” (Cedeplar/UFMG, 2014, p. 19).

Em outras palavras, constitui parte integrante da Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), alinhado, assim, aos objetivos e diretrizes desse Programa, mas também com o objetivo de propor a territorialização de outras políticas e programas do PDDI-RMBH.

As diretrizes específicas que orientaram a elaboração do Macrozoneamento foram: (i) promover a reestruturação territorial metropolitana com vistas à redução das desigualdades socioespaciais; (ii) reconhecer o sistema viário e de transportes como indutores da ocupação e do uso do solo; (iii) reforçar a organização espacial das centralidades em rede de modo a disseminar ao máximo no território o acesso às oportunidades de desenvolvimento; (iv) estimular a criação de novas centralidades de nível intermediário, para equilibrar a ocupação e o acesso a bens e serviços públicos e privados; (v) reconhecer o direito à cidade e ao espaço cotidiano, da garantia da função social da propriedade e da recuperação para a coletividade da apropriação privada dos investimentos públicos através da adoção integrada dos instrumentos do Estatuto da Cidade em nível metropolitano; (vi) garantir o uso habitacional como uso estruturante da metrópole; (vii) promover a implementação dos Complexos Ambientais Culturais metropolitanos, com usos de interesse coletivo, valorizando as três

principais “unidades de paisagem” da RMBH (Quadrilátero Ferrífero, Carste e a Depressão Belorizontina) com vistas a fortalecer uma vocação metropolitana cultural e turística; (viii) valorizar as dimensões ambiental, cultural e social no processo de disputa pelo espaço, para além da dimensão econômica; garantir a proteção e a recuperação dos recursos hídricos das três bacias da RMBH (Velhas, Paraopeba e Pará); (ix) garantir a previsão de espaços adequados para a instalação de novas atividades produtivas compatíveis com o crescimento da RMBH e seu papel na rede urbana; (x) garantir localizações social, econômica e ambientalmente adequadas para as diversas atividades que disputam e estruturam o território metropolitano – habitação, produção industrial, comércio, serviços etc.; (xi) valorizar e proteger as áreas destinadas à produção agropecuária e artesanal, e estimular atividades produtivas sustentáveis e criativas na fronteira rural/urbana; (xii) compatibilizar a expansão imobiliária, industrial e minerária com a preservação das áreas de interesse para abastecimento e conservação da geo e biodiversidade; (xiii) intensificar o uso do espaço urbano existente, recuperar edificações e áreas degradadas, aproveitar os vazios urbanos e parcelamentos vagos, promover áreas verdes, novas centralidades e espaços públicos; (xiv) conter a expansão urbana periférica e reduzir a pressão sobre as áreas verdes, áreas rurais e ambientalmente protegidas (Termo de Referência, TR.DR N°1, 2013). (CEDEPLAR, 2014, p. 20-21).

O Macrozoneamento constitui agora o principal instrumento de planejamento metropolitano na medida em que avança na proposta de reestruturação territorial e do controle do uso e da ocupação do solo na RMBH, ao mesmo tempo em que possibilita a construção de um processo compartilhado, participativo e continuado de discussão das questões metropolitanas com as várias representações envolvidas – sociedade civil, municípios e instâncias estaduais. Nesse sentido, expressa uma materialização dos conceitos de pacto metropolitano e cidadania metropolitana, propostos no PDDI-RMBH.

No que toca a dimensão territorialidade e suas políticas (Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo) objetiva-se consolidar um marco regulatório para o parcelamento, a ocupação e o uso do solo, possibilitando que os municípios e o sistema de planejamento metropolitano possam exercer seu papel regulador fazendo prevalecer o interesse coletivo metropolitano, considerando, dentre outros eixos:

(i) - apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais para promover, com a participação dos municípios, a revisão da legislação urbanística, em especial dos Planos Diretores e legislação de parcelamento, uso e ocupação do

solo, no que for necessária a compatibilização das mesmas às diretrizes do PDDI;

(ii) - apoio à Regularização Fundiária Sustentável com o objetivo de normatizar, aprimorar e promover ações de regularização fundiária nos municípios da RMBH.

Espera-se, pois, que com a aprovação do Projeto de Lei que institui o PDDI-RMBH, e, conseqüentemente, empreste maior força ao Macrozoneamento, os municípios implementem, revejam e compatibilizem seus planos diretores e legislação urbanística com o PDDI no prazo de até três anos da aprovação da futura lei, conforme disposto no art. 21, II da Lei nº 13.089, de 2015 – Estatuto da Metrópole, sendo de anotar, no entanto, que 11 (onze) municípios, independentemente da obrigatoriedade legal, já se encontram em processo de revisão de seus Planos Diretores (PDs) e demais instrumentos legais de planejamento, regulação e uso do solo.⁸

⁸ O contrato para assessoramento da revisão dos planos diretores dos municípios de Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano foi assinado pela Agência RMBH e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead), da UFMG, em julho de 2016. Portal da Agência Minas, Google Analytics. Disponível em: <<http://agenciaminas.mg.gov.br/noticia/agencia-rmbh-e-ufmg-capacitam-municipios-para-a-revisao-de-seus-planos-diretores>>. Acesso em 5 de janeiro de 2017.

CAPÍTULO 2

(TRANS)FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CONFINS E SEU PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Neste segundo capítulo, tendo em vista o processo de territorialização do município de Confins, abordou-se brevemente sua história e emancipação do município de Lagoa Santa, a implantação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves e o movimento expansionista representado pelas obras estruturantes do Vetor Norte. Trouxe-se uma breve análise da trajetória de territorialização do Município de Confins para contrapor-la às “novas centralidades” em “redes técnicas” advindas desses processos.

2.1 O município de Confins e sua caracterização

Segundo o memorialista Paulo C. Mendonça (2006), a cidade de Lagoa Santa surgiu no ano de 1733, com a chegada de Felipe Rodrigues, então portador de doenças generalizadas, que, passando pela região, tomou banhos naquelas águas e teve suas feridas saradas.

Lagoa Santa era distrito de Pedro Leopoldo, tendo sua emancipação datada de 17 de dezembro de 1939. Por sua vez, Confins⁹, que originalmente era distrito de Lagoa Santa, foi emancipado e desmembrado em 21 de dezembro de 1995¹⁰.

O município é fonte de importantes estudos científicos, além de ali terem sido encontrados fósseis de animais e do ser humano mais antigo das Américas, afigurando-se como importante fonte de pesquisas para geógrafos, geólogos, historiadores e paleontólogos. Peter Wilhen Lund, estudioso da paleontologia na região, encontrou ossadas pré-históricas retiradas das grutas da região, contribuindo enormemente para o desenvolvimento de pesquisas e tornando Confins uma referência nesse campo.

⁹ O Distrito de Confins foi criado pela Lei Estadual nº 1.039, de 12-12-1953.

¹⁰ Lei Estadual nº 12.030, de 21-12-1995.

A Lei Municipal nº 007/97, de 14 de fevereiro de 1997, criou o símbolo/brasão do município de Confins, donde se visualiza uma pista para pousos e decolagens de aeronaves, alusão expressa ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), implantado naquele município desde a década de 1980, e outros elementos que remetem à vocação agropecuária do Município.

O município de Confins é cortado pelas rodovias MG-010 e MG-424.

Possui uma área territorial de pouco mais que 42 Km² (IBGE, 2015), tendo, além do distrito sede, as seguintes comunidades rurais: Tavares, Lagoa dos Mares, Retiro, Capão e Capim Seco. A densidade demográfica em 2010 (Censo IBGE) era de 140,15 habitantes/km². O bioma é o Cerrado, predominando o relevo cárstico. População, segundo o último Censo IBGE – 2010, de 5.943 habitantes – toda situada na zona urbana, obviamente em função da alteração do zoneamento definido pelo Plano Diretor vigente (2009).

O município de Confins – figura 03 - possui como principal rio o Ribeirão da Mata, sendo importante anotar que parte do território de Confins encontra-se inserido na APA – Carste Lagoa Santa. O município de Confins faz parte na Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, Microrregião de Belo Horizonte e RMBH, tendo como municípios limítrofes: Lagoa Santa (leste e nordeste); Pedro Leopoldo (oeste e noroeste); São José da Lapa e Vespasiano (ao sul).

FIGURA 03 – Localização do município de Confins



Fonte: IBGE, Cidades, 2017.

Um importante marco na trajetória de territorialização do município de Confins foi a implantação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN).

Ante a dinâmica urbana da metrópole (RMBH), e, sobretudo, para atender ao movimento expansionista imposto pelo fomento das atividades do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN) no final dos anos 2000, com a posterior previsão de implantação do primeiro aeroporto industrial do País, Confins representa a efetiva redefinição socioterritorial dos municípios inseridos na RMBH, pelo tensionamento dos interesses conflitantes no espaço urbano e metropolitano.

Essa situação atribui função determinante à dinâmica urbana a ser projetada pela imposição capitalista, pois envolve relações de poder econômico e político, os quais condicionam os papéis que as cidades e metrópoles podem desempenhar neste sistema (PEREIRA, 2011, p. 11).

Ainda em função dessa dinâmica de inserção na Metropolitana, e até mesmo em função da facilidade de acesso ao município por meio da malha viária que atende principalmente ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), Confins tem se destacado nos últimos anos pela proliferação de chacreamentos e condomínios fechados, num aparente processo de territorialização para geração de mais-valia fundiária.

Ao longo do processo de industrialização, o mercado imobiliário tem assumido nas últimas décadas um papel extremamente importante na economia, e neste sentido Lefebvre (1999, p. 144) explica que:

Na medida em que o circuito principal, o da produção industrial corrente dos bens mobiliários arrefece o seu impulso, os capitais serão investidos no segundo setor, o imobiliário. Pode até acontecer que a especulação fundiária se transforme na fonte principal, o lugar quase exclusivo de formação de capital, isto é de realização de mais valia. Enquanto a parte da mais valia global formada e realizada na indústria decresce, aumenta a parte da mais valia formada e realizada na especulação e pela construção imobiliária.

Nesse sentido, importante destacar o papel da mais-valia fundiária para este trabalho, que significa o ganho de capital decorrente da valorização imobiliária que se dá pela valorização do preço da terra.

O desenvolvimento do mundo da mercadoria alcança o continente dos objetos. Esse mundo não se limita mais aos conteúdos, aos objetos no espaço. Ultimamente o próprio espaço é comprado e vendido. Não se trata mais da terra, do solo, mas do espaço social como tal, produzido como tal, ou seja, com esse objetivo, com essa finalidade. O espaço não é mais simplesmente o meio indiferente, a soma dos lugares onde a mais-valia se forma, se realiza e se distribui. Ele se torna produto do trabalho social, isto é, objeto muito geral da produção, e, por conseguinte, da formação da mais-valia (LEFEBVRE, 1999, p. 140).

Ver-se-á mais adiante o aprofundamento da do papel da mais-valia fundiária no solo urbano, principalmente, sob a perspectiva Lefebvriana.

2.2 O Aeroporto de Confins (AITN) como elemento indutor de desterritorialização e territorialização

A escolha de Confins em sediar o aeroporto internacional do Estado de Minas Gerais, na década de 1980, deveu-se aos estudos técnicos que, à época, apresentaram que a região do então distrito de Lagoa Santa seria ideal por vários motivos, tais como: as condições climáticas permitiriam operações praticamente ininterruptas durante o ano inteiro; as vias de acesso serem livres; a topografia favorável permitir um ritmo ágil de construção e a baixa densidade demográfica da região.

De acordo com o portal eletrônico da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), o aeroporto foi inaugurado em março de 1984 e projetado para a capacidade de cinco milhões de passageiros por ano. Entretanto, toda essa capacidade estava sendo inutilizada devido a sua distância ao Centro de Belo Horizonte e à maior utilização e concentração de voos no Aeroporto da Pampulha. Apesar de sua obsolência durante um grande período, devido à diminuição de voos para o Aeroporto da Pampulha, estratégia mercadológica e de logística adotada pelo Estado de Minas Gerais, principalmente com o movimento expansionista do Vetor Norte (construção da Linha Verde/2007, via de trânsito rápido na Av. Cristiano Machado e outras vias de acesso entre Belo Horizonte e Confins; construção da Cidade Administrativa no limite norte de Belo Horizonte/2010), o equipamento (AITN) conseguiu resgatar a sua importância.

A infraestrutura aeroportuária de Minas Gerais é formada por 92 pistas, dentre aeroportos e aeródromos. O mais importante deles é o Aeroporto Internacional

Tancredo Neves (AITN), localizado no município de Confins, a aproximadamente 40 quilômetros da capital Belo Horizonte, com capacidade redimensionada após a sua requalificação a partir de 2005, para 20 milhões de passageiros/ano. (MINAS GERAIS, SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - SEDE, 2013).

No AITN está sendo instalado o primeiro aeroporto industrial do Brasil, que opera em Área de Suspensão Tributária. O objetivo é torná-lo um *hub* logístico para empresas exportadoras, que dependem de cadeias de suprimento globais com base no modal aéreo.

Importante registrar que apesar de projetado o aeroporto industrial, inclusive, com todas as autorizações e outorgas legais para operação já expedidas, sua efetiva implantação ainda não se deu, quiçá pela crise financeira que assola o Brasil e o mundo, ou ainda, pela falta dos aportes governamentais e privados necessários para a viabilização do empreendimento.

Importante registrar que ante a emancipação de Confins, Lagoa Santa ficou somente com 33% da área física do Aeroporto e Confins com 67% do empreendimento.

Com a necessidade de tornar o Estado de Minas Gerais mais “atrativo”, a partir de março de 2005, o governo de Minas Gerais, decidiu transferir a maioria dos voos do Aeroporto da Pampulha para o AITN. Com isso, o Aeroporto da Pampulha passou a operar somente voos regionais, tornando-se um *hub* da aviação regional, ou seja, um distribuidor de voos dentro do Estado. Esta transferência, conforme se verifica da tabela 01 abaixo, fez com que o AITN pudesse retomar suas atividades, e, em pouco tempo, atingiu a sua capacidade projetada e instalada.

TABELA 01 - Capacidade do aeroporto AITN em 2011 e com a reforma e ampliação em 2014

Dados Operacionais	2011	2014
Terminal de Passageiros (m2)	60.305	67.675
Terminal Remoto (m2)	-	5.400
Capacidade Total do Aeroporto (pax/ano)	10,3 milhões	15,6 milhões
Demanda Total do Aeroporto (pax/ano)	9,5 milhões	14 milhões
Pátio de Aeronaves (m2)	113.345	369.384
Pista de Pouso (m2)	3.000	3.600

Fonte: SEGEM, Agência Metropolitana – RMBH, 2013.

Para compensar essa mudança e facilitar o deslocamento da cidade de Belo Horizonte e sua região para o AITN foi implantada a Linha Verde, um conjunto de obras viárias na RMBH que incluiu intervenções nas principais avenidas da cidade de Belo Horizonte e demais municípios que levam até o aeroporto, como Av. Andradas, Av. Cristiano Machado e rodovia MG-010.

A partir dessas obras, além da ampliação do AITN e dos investimentos no Vetor Norte de Belo Horizonte, como a transferência da administração do Estado de Minas Gerais para a Cidade Administrativa, houve uma valorização de imóveis comerciais, industriais e residenciais sob a área de influência da Linha Verde, e porque não dizer do Vetor Norte.

2.3 O Vetor Norte da RMBH

Nos anos 2000 o Governo do Estado criou novos projetos que promoveram o crescimento dos municípios do Vetor Norte. Dentre estes projetos estão o desenvolvimento do Aeroporto de Confins, o que se deu a partir de 2005; a construção da Linha Verde em 2007, uma via de trânsito rápido entre Belo Horizonte e o Aeroporto de Confins, e a transferência da sede do Governo do Estado para a Cidade Administrativa, no limite norte do município de Belo Horizonte, em 2010.

O Vetor Norte foi priorizado pelo Estado, tendo, para tanto, sido elaborado o Plano de Ações Imediatas, na realidade um recorte do Programa de Desenvolvimento e Gestão da RMBH, objeto do Termo de Parceria assinado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - então SEDRU, hoje, Secretaria de Cidades e de Integração Regional - e o Instituto Horizontes (INSTITUTO HORIZONTES, 2004).

A partir do centro metropolitano, a dimensão territorial do que é denominado Vetor Norte da RMBH – figura 04, envolve os seguintes municípios:

- 1 Belo Horizonte (centro metropolitano e setor norte do município, abrangendo as regionais Pampulha, Venda Nova, Leste, Noroeste, Norte, e Nordeste);
- 2 Ribeirão das Neves;
- 3 Santa Luzia (especialmente a região de São Benedito);
- 4 Esmeraldas (parte do município situada na bacia do Ribeirão da Mata);
- 5 Vespasiano;
- 6 São José da Lapa;
- 7 Pedro Leopoldo;
- 8 Matozinhos;
- 9 Capim Branco;
- 10 Confins;
- 11 Lagoa Santa;
- 12 Jaboticatubas (parte do município junto ao Rio das Velhas);
- 13 Betim (Vargem das Flores ao longo do Anel Viário de Contorno Norte);
- 14 Contagem (Vargem das Flores ao longo do Anel Viário de Contorno Norte);
- 15 Sabará (ao longo do Anel Viário de Contorno Norte).

O envolvimento dos municípios de Betim, Contagem e Sabará no conjunto do Vetor Norte se deu em função do projeto do Anel de Contorno Norte.

Assim como o AITN foi um importante marco na trajetória de territorialização do município de Confins, esse movimento expansionista da RMBH, materializado pelas obras estruturantes realizadas no Vetor Norte, também interferiu no espaço e no território de Confins.

2.4 A análise da trajetória de territorialização do município de Confins

O AITN, aparentemente, não atribui uma função significativa à cidade e ao município de Confins, quem dirá os demais empreendimentos que também

impactaram e impactam socioespacialmente tal município, como a implantação da Linha Verde/Avenida Cristiano Machado e a Cidade Administrativa (Vetor Norte), o que implica na necessidade de uma reconstrução da lógica que levou o referido município a se afastar de sua vocação originária de atividades rurais, para rever o seu arcabouço legal e considerar a totalidade das divisas municipais como perímetro urbano.

Nesse sentido, Silva (2000, p. 3) comenta que:

As pequenas cidades foram esquecidas como integrantes da totalidade da sociedade moderna, sempre vistas em oposição às grandes cidades, ou como uma repetição atrasada destas. Se as grandes cidades eram complexas, símbolo de modernidade, atraentes e representavam o futuro, as pequenas cidades eram simples, símbolo do atraso, abandonadas e fadadas a ficarem no passado; entretanto, mesmo assim, estas apresentam relações sociais a partir de códigos particulares e constituem territórios específicos, cuja lógica só pode ser entendida no desenrolar de sua vida cotidiana, mergulhando-se no universo cultural que lhes dá sentido.

Durante visitas ao município de Confins verificou-se que a emancipação do município não foi norteada apenas por uma vontade política do Governo de Minas Gerais, mas muito antes se deu por força de mobilização da sociedade, de modo a se reivindicar melhorias e investimentos públicos para o então distrito de Lagoa Santa.

Todavia, é importante reconhecer que a imposição das forças produtivas e do capital, quase sempre importa na concepção e implantação de infraestrutura para otimizar as relações de mercado, o que no caso de Confins foi inteiramente assumido pelo Estado, ao se criar e instalar o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN) em 1984, ou seja, muito antes de qualquer movimento emancipatório. Já naqueles idos se verificava a pressão da Metropolitana em torno do território de Confins.

O Aeroporto, desde o seu nascedouro, surge como elemento transformador do lugar, gerando implicações socioterritoriais, certamente acentuadas pela emancipação de Confins, que trouxe expectativas de mudanças positivas relacionadas ao desenvolvimento territorial e econômico.

Também em campo se pôde constatar o fato de que a instalação do AITN somente se mostrou possível mediante processos de desapropriação de famílias

residentes naquele espaço, famílias essas que mantinham atividades produtivas em suas propriedades, próprias de agricultura familiar e de subsistência, e que, portanto, tiveram ali um primeiro impacto quanto as suas práticas socioeconômicas e culturais e de desconexão identitária.

Ao se abordar a produção do espaço a partir da territorialização do AITN (e lado outro, processo de desterritorialização da população local), não se pode fugir da constatação de que o Estado atacou a qualidade e forma de viver daquela população então residente no local de instalação do empreendimento, e também do entorno da área diretamente afetada. Aliás, como é de praxe se observar em qualquer relação que implique na requalificação do espaço, seja física ou econômica. Assim, “[...] o uso do território pode ser definido pela implantação de infraestrutura, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade” (SANTOS; SILVEIRA, 2008, p. 21).

A territorialização é a qualificação do espaço pelo poder, pela efetiva apropriação.

Nesse sentido, Haesbaert (2007) também concebe o território como sendo o resultado decorrente de relações de poder, dominação e apropriação dos espaços, sempre originado das relações sociais, destacando a “[...] imbricação de múltiplas relações de poder; do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem estritamente cultural” (HAESBAERT, 2004, p. 79).

Vale registrar mais uma vez que apenas 33% do Aeroporto ficam localizados no município de Lagoa Santa, e os demais 67% no município de Confins, o que significa que a maior “fatia do bolo” em impostos, em tese, se direciona a Confins.

Todavia, é necessário destacar que nem toda a renda gerada no município de Confins é apropriada pela população residente. É sabido que a geração de renda e o consumo não são necessariamente realizados em um mesmo município.

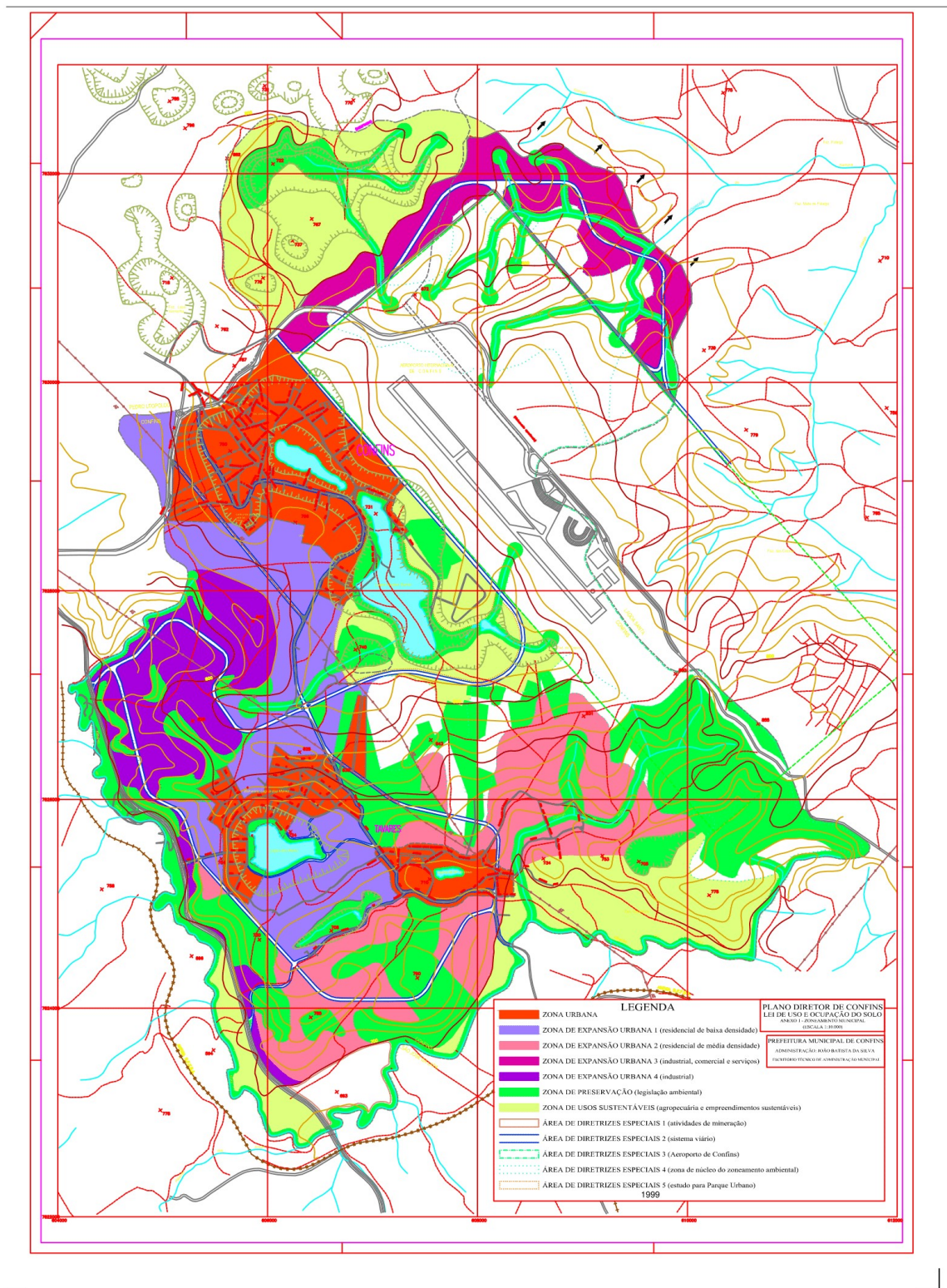
Ademais, em função das obras do Vetor Norte que impactaram mais diretamente Lagoa Santa, tal município atraiu muito mais investimentos que Confins. Assim, mesmo que hospede apenas 33% da área do AITN, no cômputo final e geral de arrecadação de impostos, o valor arrecadado e efetivamente agregado suplanta aquele destinado a Confins.

A partir dessa constatação se pode firmar a hipótese de que o município de

Confins não reagiu de forma satisfatória às investidas e intervenções do Estado (requalificação do AITN, Cidade Administrativa, Linha Verde – Vetor Norte). Daí se percebe então um segundo movimento que também veio alterar as relações socioespaciais da população do município de Confins, agora mais abrangente que o primeiro, pois não afeta apenas a população da área do empreendimento diretamente envolvida (AITN), mas de toda a população das áreas/zonas rurais suprimidas.

Antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 12/2009, que revisou e alterou o primeiro Plano Diretor de Confins (LC nº 002/1999), para suprimir do seu ordenamento territorial as áreas/zonas rurais, se tinha a expressa previsão legal do zoneamento rural no município, melhor qualificando, se regulava a ZUS – Zona de Usos Sustentáveis, compreendendo áreas para o desenvolvimento de atividades rurais compatíveis com o ambiente cárstico, bem como empreendimentos isolados ambientalmente sustentáveis.

FIGURA 05 – Zoneamento Municipal de Confinos



Fonte: Anexo I, Plano Diretor Municipal de Confinos, 1999.

No 1º Plano Diretor (LC 002/1999) previa-se expressamente o resguardo da ZUS (Zona de Usos Sustentáveis), com a expressa garantia do território para o desenvolvimento das atividades rurais (inciso VII, do art. 9º, da Lei Complementar nº 002/1999), ao passo que na legislação vigente – revisão do Plano Diretor, somente se tolera as atividades rurais naqueles territórios em que inviáveis o parcelamento do solo para fins urbanos (inciso IX, do art. 12, da Lei Complementar nº 012/2009). Conceito muitíssimo abstrato para regulação e parcelamento do solo.

Além do disposto na LC 002/1999, que resguardava as ZUS, a apontada legislação ainda garantia o compromisso de incentivo às atividades rurais, através da elaboração de um plano de incentivo (art. 6º). Todavia, com a revisão do Plano Diretor, materializada pela Lei Complementar nº 12/2009, teve-se simplesmente por bem suprimir tal zoneamento para conformar todo o território municipal como zona urbana e zona de expansão urbana, desconsiderando toda uma construção socioespacial e cultural secular.

Visível, pois, uma desconexão entre a leitura do arcabouço legal do município e aquela retratada no território, observada através dos dados secundários trabalhados em tópico próprio, e, sobretudo, daquela constatada em trabalhos de campo. Desconexão ainda e, sobretudo, observada entre a atividade normalizadora do município de Confins e os novos paradigmas trazidos no PDDI–RMBH e, principalmente, no MZ-RMBH.

2.5 Novas centralidades em “redes” e os processos territoriais

Conforme sustentado pelo Cedeplar/UFMG (2014), os novos empreendimentos “exurbanos” na RMBH amplificam a extensão fragmentada e dispersa do tecido urbano. São concebidos, a despeito dos rótulos de autossuficiência e “sustentabilidade” por meio dos quais são vendidos, como espaços ainda altamente dependentes das áreas centrais da metrópole, assim como de suas reservas de mão de obra e cadeias de serviços diversificados.

Invariavelmente, eles estão articulados ao coração da Região Metropolitana através de sistemas viário e de comunicação e informação. Pode-se dizer mesmo que em muitos casos a concepção e implementação dessas redes de integração viária e informacional servem muito mais eficientemente às exigências dessa

urbanização dispersa do que às múltiplas outras demandas coletivas que delas se esperariam. Por fim, em muitos casos, mesmo que muitos desses projetos se outorguem o título de "cidade", na verdade implicam a negação dos atributos essenciais da vida urbana: organicidade, diversidade, coletividade etc. São, em geral, espaços altamente privatizados, vigiados e segregados do seu entorno. Eles vão também em direção contrária à concepção de centralidades do PDDI-RMBH, como espaços democráticos de intensa vida urbana, densidade e diversidade socioespacial. Revela-se aí uma das faces mais perversas das múltiplas formas fragmentadas e dispersas na expansão da metrópole contemporânea.

O uso e a ocupação do solo apresentam-se como a materialização das relações socioeconômicas no território, revelando, através do espaço construído formal e informal, as relações de dependência e complementaridade das questões intra-urbanas. E ainda, como elementos articuladores de muitos outros temas que fazem parte do Plano Metropolitano da RMBH, revelando assim importante inter-relação com as diversas áreas de conflitos de interesses e motivações que caracterizam as disputas pelo espaço da metrópole. Destacam-se, nesse contexto, as características da dinâmica imobiliária, no que se refere às condições de acesso à terra urbana, particularmente à moradia, das quais resultam diferentes tipologias de parcelamento, uso e ocupação do solo, e graus diferenciados de atendimento por infraestrutura, bens e serviços urbanos, que retratam relações socioeconômicas desiguais, bem como limitações ao pleno exercício do direito à cidade (Cedeplar/UFMG, PDDI-RMBH/USDEC, 2011).

Essa leitura da organização do espaço metropolitano é também reforçada pela abordagem das centralidades urbanas, entendida como a rede de polarizações a partir da concentração e diversificação de atividades. Outra abordagem refere-se à dimensão simbólica das centralidades a partir do conceito de lugar, espaço vivido, impregnado de relações afetivas como locais de encontro e sociabilidade, referenciais de identidade metropolitana em suas diferentes escalas.

Calcado em premissas de promoção da função social da propriedade, de sustentabilidade urbano-ambiental e de gestão democrática das cidades, o Plano Metropolitano foi e está sendo construído com a pretensão de possibilitar, dentre outros aspectos da reestruturação do espaço metropolitano, a compatibilização dos Planos Diretores Municipais e instrumentos de controle do uso do solo locais para o pleno desenvolvimento das funções metropolitanas de interesse comum, com destaque para as questões relacionadas ao transporte coletivo, saneamento

ambiental e habitação de interesse social.

Face a estes desafios acredita-se que a luta pelo direito à cidade¹¹ e à metrópole no urbano brasileiro contemporâneo, assenta-se no aprofundamento das lutas socioespaciais e na efetividade de políticas públicas progressistas que coloquem em xeque a teia de interesses políticos e econômicos articulados em torno da produção do espaço e da apropriação da natureza, tendo como horizonte a subordinação da lógica instrumental da renda fundiária e dos capitais imobiliários aos interesses coletivos.

Fato é que o município de Confins alterou todo o seu arcabouço legal para extirpar o zoneamento rural de seu território, movimento absolutamente contrário às propostas relativas ao uso e ocupação do solo em escala metropolitana constantes do PDDI/USDEC e MZ-RMBH. Afinal, trabalhar na escala metropolitana significa também articular o zoneamento convencional de uso e ocupação do solo aos zoneamentos ambientais mais abrangentes, envolvendo unidades de conservação, proteção de recursos hídricos, patrimônio geológico, entre outros.

Tais propostas¹² requerem tanto a adaptação dos instrumentos usuais para a nova concepção de territorialização, para repensar a questão a partir dos princípios fundantes do PDDI - cooperação e solidariedade metropolitanas, mas também em mecanismos compensatórios e de reversão de desigualdades socioespaciais, econômicas e ambientais derivadas da atual dinâmica de crescimento metropolitana.

Desde o seu nascedouro (emancipação em 1995), o processo territorial imposto a Confins, ao desconsiderar o seu tradicional zoneamento rural e valorizar o zoneamento urbano e de expansão urbana para assimilar a atração de investimentos nas áreas industriais e de prestação de serviços, sobretudo em razão das políticas expansionistas do Estado e a efetiva implantação de grandes equipamentos, trouxe no seu “DNA” a perspectiva de criação e firmamento do município de Confins como nova centralidade. Pelo menos esse se mostrava o delineamento.

Entende-se que tal propósito não fora alcançado, sobretudo pela falta de implementação dos meios de infraestrutura necessários para o desenvolvimento de

¹¹ Direito não apenas a um conjunto isolado de direitos como direito à habitação, mas ao encontro à diversidade, à centralidade, enfim, à vida urbana enquanto valor de uso (LEFEBVRE, 2008).

¹² Propostas num recepcionadas por pactuação por todos os 34 municípios que integram a RMBH – através da assinatura de um Termo de Referência (2011), mas que agora, num segundo momento, por força de exigência da Agência Metropolitana como já visto, terão de ser canceladas pelos novos gestores eleitos para aprovação da Lei que instituirá formalmente o PDDI-RMBH.

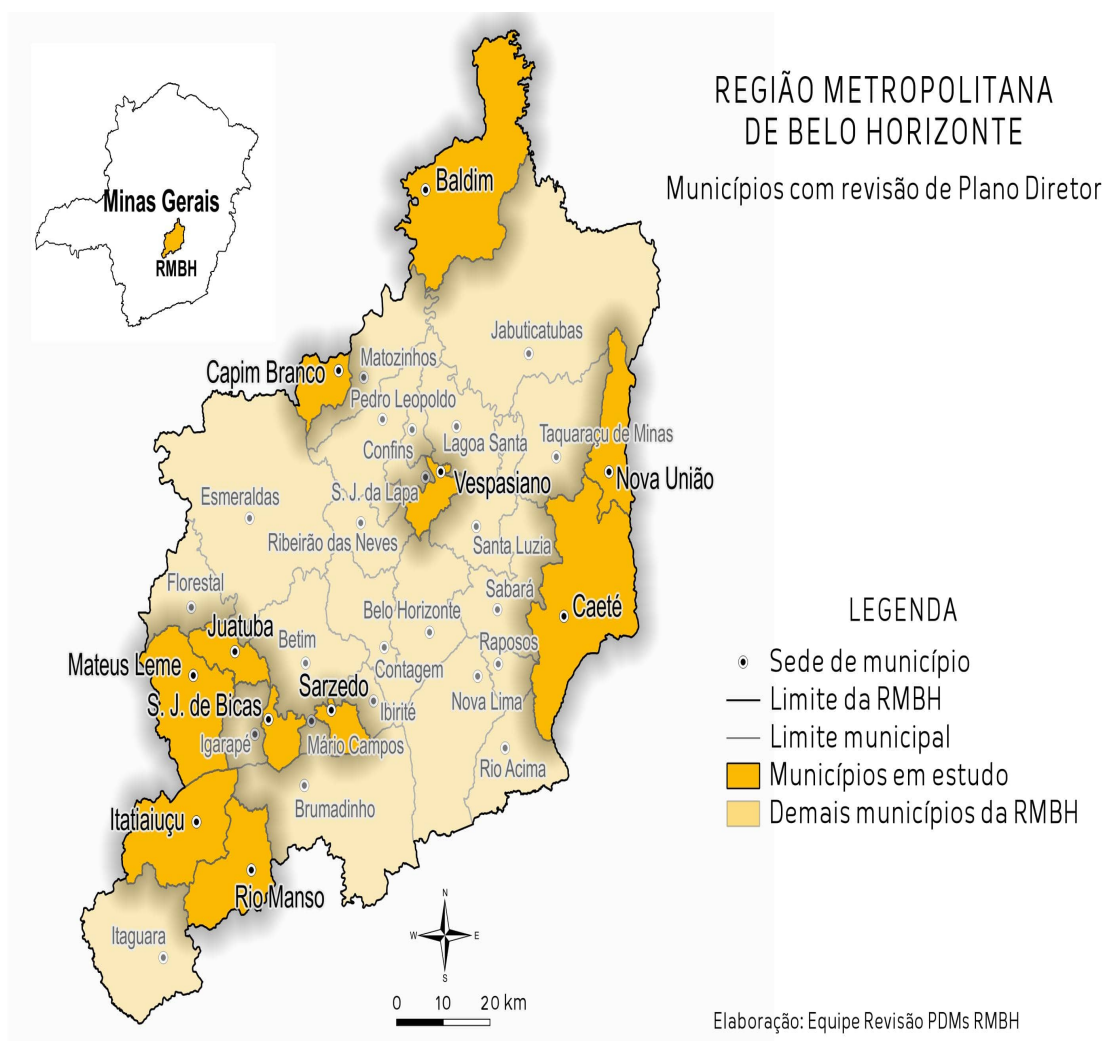
tal centralidade e comunicabilidade em rede de Confins com o restante da Metropolitana, realidade que se tenta reverter através de mecanismos que possam dar efetividade às diretrizes traçadas no PPDI e no Macrozoneamento. E aqui não basta e não se quer entender como nova centralidade apenas o Aeroporto de Confins, mas, sobretudo, o território integral do município em que está instalado tal equipamento.

Necessário registrar, no entanto, que até março de 2017, Confins não caminha nesse sentido, posto que não vem buscando consolidar as diretrizes da reestruturação territorial metropolitana através da revisão do seu atual e vigente Plano Diretor e demais legislações especiais que tratam do ordenamento e planejamento territorial - uma das propostas do Macrozoneamento Metropolitano.

Tanto que até março de 2017, apenas os 11 (onze) municípios em destaque na figura 06 estão promovendo as respectivas revisões dos seus Planos Diretores, sob a coordenação do Cedeplar/UFMG – Termo de Referência – TR.DR Nº 02/2016, buscando assim a continuidade e o aprofundamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), no âmbito do Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais, dentro da Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e Ocupação do Solo que integra a Dimensão Estruturante da Territorialidade do PDDI-RMBH.

Constitui o principal objetivo desta iniciativa o assessoramento e apoio às revisões dos Planos Diretores Municipais, sob responsabilidade dos municípios e com a assistência técnica da Agência Metropolitana e da UFMG, com vistas a compatibilizar a gestão do território e a legislação municipal com os avanços propostos pelo PDDI-RMBH e pelo Macrozoneamento Metropolitano, de forma a dar continuidade ao processo de planejamento da metrópole e construção participativa de uma gestão compartilhada e democrática do território metropolitano da RMBH, mantendo o alinhamento entre o planejamento municipal e metropolitano, no sentido de otimizar os resultados da ação pública.

FIGURA 06 – Municípios com revisão de Plano Diretor



Fonte: MZ-RMBH. Equipe Revisão PDMs RMBH, 2017.

É preciso registrar que para a formação dessa identidade de nova centralidade e conseqüente comunicabilidade em rede com as demais centralidades já postas na Metropolitana, para muito além dos esforços de planejamento da RMBH, é preciso que o próprio município de Confins assuma esse compromisso político.

Para viabilizar esses novos escopos da municipalidade, essas novas funções impostas pelo dinamismo social da e na Metropolitana, Confins precisa modificar sua estrutura administrativa e recapacitar-se financeiramente, adotando uma política de responsabilidade fiscal efetiva, elevando sua arrecadação própria; precisa assumir a função de agente de desenvolvimento econômico especialmente no que toca à

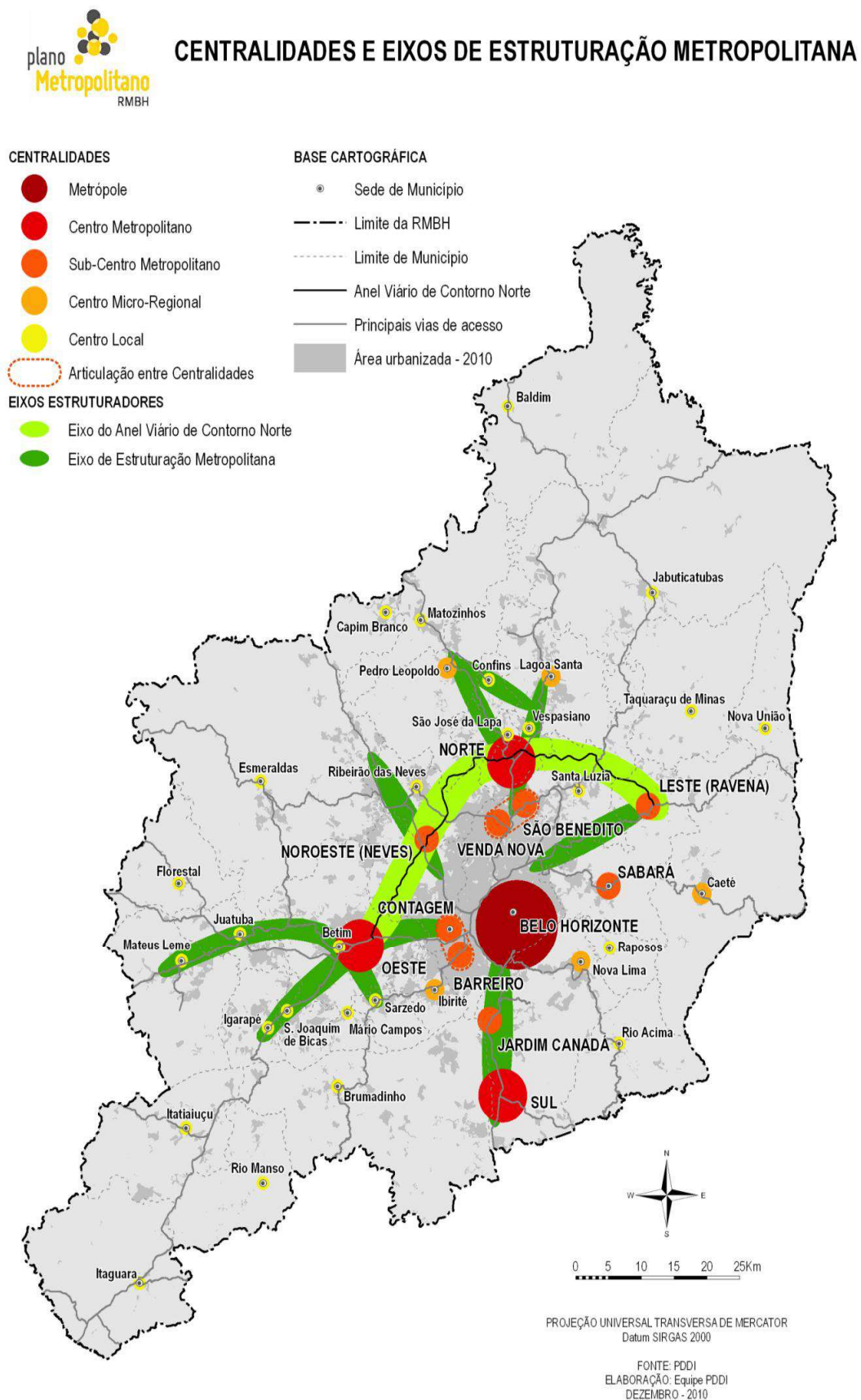
geração de emprego e renda; necessita romper com formas já superadas de planejamento e gestão e ação governamental, desenvolvendo uma verdadeira reinvenção do conceito “governo” para estabelecer novos padrões de relacionamento entre o município, RMBH, Estado e a sociedade.

Imperativo que Confins comece a tratar suas mazelas internas, de forma que possa se assumir e se firmar como nova centralidade, adotando mecanismos que melhorem seu transporte – distrito sede com as demais localidades “rurais” do município, e deste com a metropolitana, que melhore sua infraestrutura de um modo geral. Enfim, aplicando o dinheiro público nas obras que beneficiem os cidadãos do município, e, via de consequência, a todos os demais cidadãos metropolitanos.

A terra urbana deve ser vista simultaneamente pelo seu valor de uso, como pelo seu valor de troca. A compreensão do papel desempenhado pela regulação urbanística e ambiental, pelos investimentos públicos e privados no provimento espacialmente diferenciado de infraestrutura e serviços, entre outros fatores, causa alterações significativas no mercado de terras. As diretrizes gerais do PDDI-RMBH preconizam incorporar mecanismos que estimulem a equidade territorial, o retorno da apropriação privada do investimento público gerador de renda diferencial, garantindo condições adequadas de localização das diferentes atividades no espaço.

O adensamento das atividades produtivas pelo território potencializa as centralidades existentes e cria novas, nucleares ou lineares. A figura 07 é muito representativa nesse sentido.

FIGURA 07 – Centralidades e Eixos de Estruturação Metropolitana



A proposta de criação e/ou fortalecimento de centralidades urbanas em rede, articuladas por um sistema viário e de transportes eficiente, de baixo custo ambiental, energético e operacional é considerada a base do processo de reordenamento territorial em escala metropolitana. As alternativas de políticas e projetos associados à mobilidade, comunicações, transportes e sistema viário são eminentemente territoriais, na medida em que interferem nas condições do que Harvey (1992) chama de fricção espacial, ou seja, altera as noções de distância, tempo e custo social dos deslocamentos, minimizando assim os efeitos da distância entre pessoas e lugares.

A Coordenação Territorial da Metropolitana, tal qual como prevista no PDDI e MZ-RMBH, tem, portanto, a preocupação de fortalecer as centralidades urbanas que compreendem uma rede de polarizações a partir da concentração e diversificação de atividades, em graus variados de complexidade e complementaridade. As centralidades incorporam a noção de lugar, de espaço vivido, marcado por relações de sociabilidade e referenciais de identidade metropolitana em suas diferentes escalas. O tratamento das centralidades existentes e potenciais deve incorporar, portanto, elementos de ordem econômica, política, simbólica, cultural ou religiosa, que ora se reforçam mutuamente, ora entram em conflito uns com os outros. Mas, para tanto, repita-se, o município de Confins precisa assumir as rédeas e se colocar nessa condição de nova centralidade, ou centro local.

Na perspectiva da cultura, educação, segurança alimentar, trabalho e renda é importante apreender o território a partir do seu uso e dos sentidos e conflitos que configuram este uso. Por este olhar, não se pensa apenas numa distribuição espacial de um equipamento ou serviços pelo território metropolitano a partir dos critérios usuais de eficiência do serviço ou de demanda (uma escola, por exemplo), mas interessa pensar o equipamento localizado no e em relação ao seu entorno imediato. Desta forma é possível reconhecer e dar visibilidade às muitas e diversificadas dimensões da vida cotidiana e dos lugares na experiência social metropolitana.

As (redes de) centralidades associadas à potencialização da vivência urbana adquirem, assim, cada vez mais, um significado de redução das desigualdades socioespaciais, tornando-se elementos centrais do ordenamento territorial em várias escalas espaciais, possibilitando acessibilidade a comércio, serviços, equipamentos, lazer, etc., reduzindo deslocamentos, tempo, recursos e energia individuais e

coletivas, gastos com transportes e aumentando o valor de uso e de troca dos muitos lugares de moradia, trabalho, consumo, lazer e vivência.

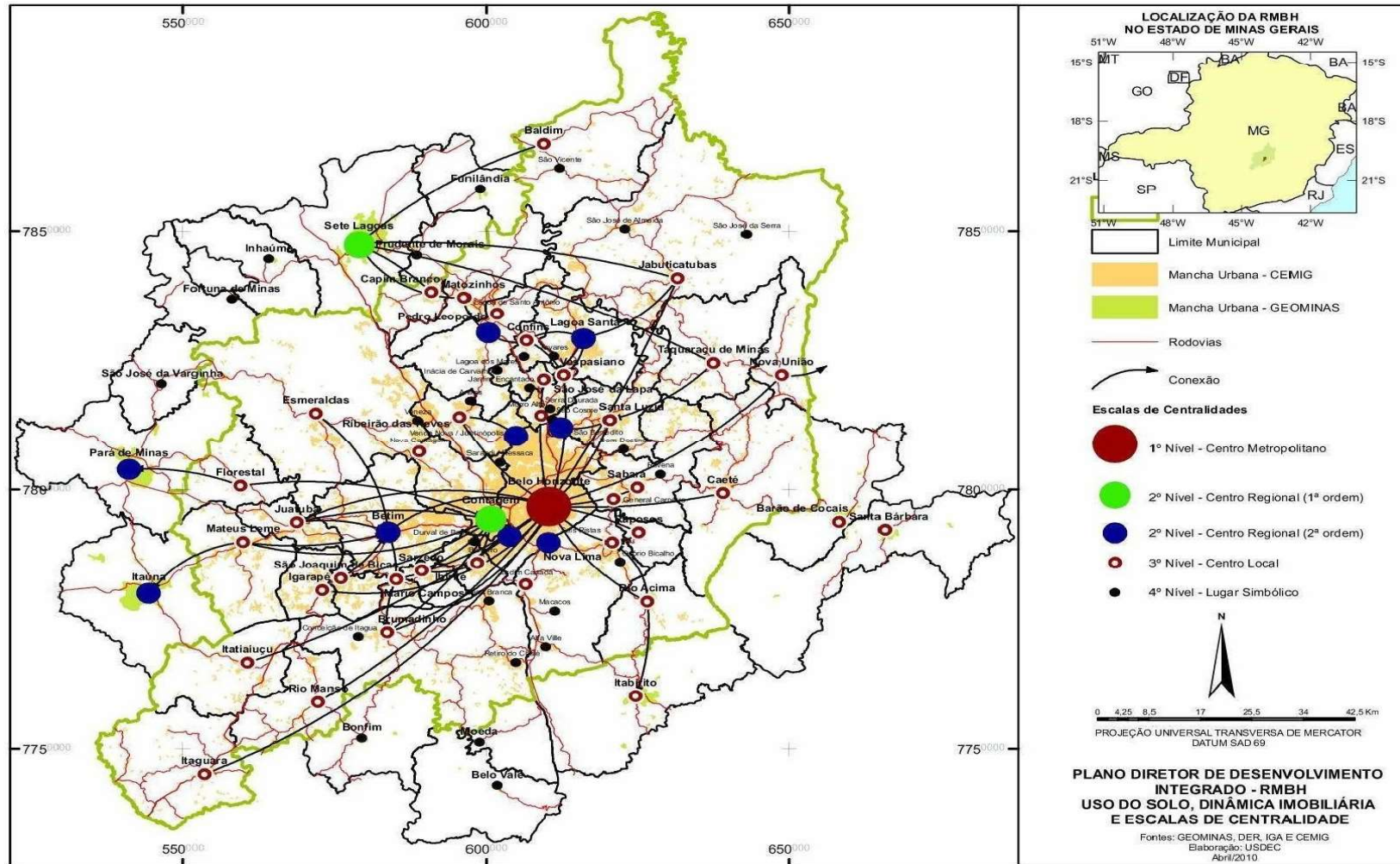
Tais diretrizes, para o Cedeplar/UFMG (2011), têm a pretensão de envolver a totalidade metropolitana, articulando diferentes escalas espaciais, considerando igualmente os espaços construídos e não construídos, a importância dos vazios para usos diversos de preservação ambiental, potencializando atividades geradoras de trabalho e renda compatíveis com usos socialmente e ambientalmente importantes para preservação, garantindo não só o uso produtivo da terra rural, e nestes termos adicionando novos conteúdos à noção já amplamente disseminada de função social da propriedade.

A dinâmica metropolitana que tem na expansão espacial das atividades pelo território sua face mais visível, caracteriza-se por uma disputa pelo espaço na qual os diferentes agentes sociais – empresas, instituições, grupos sociais, unidades territoriais (municípios, bacias, sub-regiões) – entram em condições de grande desigualdade de recursos – humanos, financeiros, tecnológicos, materiais, políticos.

Assim, conforme entendimento firmado pelo Cedeplar/UFMG (2010), as diretrizes do reordenamento territorial pretendido passam necessariamente pelo reconhecimento da função social da propriedade, pela visibilidade dos direitos e saberes do cidadão comum, pela solidariedade financeira e fiscal, pela adoção de mecanismos redistributivos e compensatórios de âmbito metropolitano. Além de buscar um reordenamento territorial capaz de reduzir as desigualdades socioespaciais, almeja-se também enfatizar seu complemento dialético, qual seja, buscar a redução das desigualdades para possibilitar reordenamentos e apropriações do território que atendam aos princípios básicos de justiça e sustentabilidade.

No que se refere à rede e escalas de centralidades, observa-se que a estrutura espacial da RMBH mantém-se excessivamente concentrada, baseada num único centro metropolitano, formado pelo núcleo central de Belo Horizonte.

FIGURA 08 - Escalas de centralidades metropolitanas percebida pelos agentes locais entrevistados – RMBH, 2010



Fonte: Cedeplar/UFMG, 2010.

Todavia, no Vetor Norte, em função da instalação da Cidade Administrativa e dos impactos dos investimentos realizados e previstos para a região, já se observa a consolidação de uma nova centralidade regional que envolve o centro tradicional de Venda Nova conurbado com Justinópolis em Ribeirão das Neves a oeste, com a região da Pampulha ao sul e com centro do São Benedito em Santa Luzia, incorporando progressivamente, mas ainda timidamente, áreas dos municípios de Vespasiano, Confins e Lagoa Santa.

CAPÍTULO 3

O RURAL (IN)EXISTENTE OU PERSISTENTE

Neste terceiro capítulo, fez-se uma análise do ordenamento e planejamento do município de Confins, especialmente dos Planos Diretores, tudo norteado pela pesquisa documental, com algumas incursões analíticas acerca da dinâmica demográfica e econômica de Confins de modo a demonstrar a existência de atividade econômica e social agrícola ou rural. Por fim, analisou-se a efetividade do processo de inserção do município de Confins na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), destacando-se a nova conformação territorial de Confins na trajetória expansionista da Metropolitana.

3.1 A Zona Rural do município de Confins

No contexto histórico de atividades agropecuárias desenvolvidas, sobretudo, através da agricultura familiar e de subsistência, as cidades tornaram-se pontos de conexão entre o rural e o urbano e deste com o restante do mundo. Ao longo da história, esta tem sido uma característica marcante da identidade microrregional.

Para Lefebvre (1999), existem diferenças que separam os conceitos de urbano e cidade. A cidade existe desde a antiguidade, desde a própria separação de campo-cidade, a partir da divisão social do trabalho. E pode ser definida como a base material e arquitetônica, de forma concreta, prático-sensível, no qual o processo histórico evolui de forma dialética e socioespacial. O urbano pode ser definido como uma dinâmica à qual o tecido social presente na cidade, a centralidade, as relações e atividades desenvolvidas são por “seres concebidos, construídos ou reconstruídos pelo pensamento” (LEFEBVRE, 1999, p. 54)

Desta forma, não existem cidades ou localidades ricas ou pobres. Deve-se dizer que há localidades ou cidades em que habitam famílias ricas ou pobres, no qual dá valor a terra. Entretanto, o preço da terra se dá devido a outros fatores como o montante de serviços públicos ofertados, empreendimentos, dentre outras

variáveis.

Para isso, Lefebvre (2008) afirma que as transformações nas cidades são produzidas pela apropriação dos habitantes que as ocupam e, por isso, os espaços urbanos são sempre um produto inacabado. “Esse espaço depende de interesses divergentes e de grupos diversos que, no entanto, encontram uma unidade no Estado. [...]. Quanto à divisão do trabalho entre os que intervêm no espaço, a saber, o arquiteto, o promotor imobiliário, o urbanista, o empreendedor etc.” (LEFEBVRE, 2008, p. 53).

O uso do solo da RMBH revela a dinâmica de processos econômicos, políticos e sociais sobre um território de características bem distintas. Analisando-se as áreas não urbanizadas observa-se a influência das características físicas e dos atributos do sítio natural. Ao sul, desde sudoeste a sudeste (área do quadrilátero ferrífero), destacam-se as minerações. Ao norte, ao contrário, as terras mais férteis e de relevo menos acidentado propiciam o uso tipicamente rural com atividades agropecuárias mais estruturadas, junto à exploração de calcário, na grande área cárstica, e de areia ao longo dos cursos d'água.

E essa dinâmica de processos econômicos com relação ao uso do solo sempre desvelou a aptidão eminentemente rurícola de Confins. Território caracterizado por pequenas glebas de agricultura familiar e de subsistência.

Todavia, diante de todos os processos expansionistas da Metropolitana, em especial o do Vetor Norte, o que se denota é a reconfiguração socioespacial do município de Confins.

3.2 Do rural ao urbano. O processo de territorialização em função da busca pela mais-valia fundiária

A aptidão rural do território de Confins foi subvertida desde a emancipação do município, e, posteriormente, suplantada por uma mera alteração no seu Plano Diretor, desconsiderando identidades, tradições e o modo de viver da população local.

No espaço urbanizado, os dados secundários arrecadados e análise de documentos conseguidos junto a Prefeitura Municipal de Confins indicaram a ocorrência de vários tipos de parcelamento, ocupação e uso do solo, associados a

processos específicos, que vão desde “áreas de ocupações espontâneas tradicionais” aos “condomínios fechados” voltados para camadas de alta renda e aos “parcelamentos desocupados e com carência de infraestrutura”.

Em termos bem gerais, as características principais que marcam e se sobressaem no Vetor Norte, considerando a relação com o processo de ocupação da metrópole, segundo o IPEA (2015) são:

no eixo Norte, verifica-se ocupação ainda bastante horizontal em parcelamentos com carência de infraestrutura e, nos municípios mais próximos a Belo Horizonte, tendência a alguma verticalização nas áreas bem servidas de infraestrutura e mais próximas da Cidade Administrativa, cuja implantação tem resultado em grande valorização do entorno; intensificação também dos condomínios residenciais fechados voltados para população de alta renda, especialmente nos municípios com este histórico de ocupação, como é o caso de Lagoa Santa e Confins.

Nos municípios mais distantes, ainda predominam tipos de ocupação mais característicos de cidades sem grande “comprometimento” com a metropolização, embora, já há algum tempo, venham se implantando, principalmente na direção da Serra do Cipó, os sítios de lazer e condomínios fechados de alta renda. Até 2016, observou-se também o adensamento dos assentamentos precários voltados para a população de baixa renda, especialmente nas áreas de melhor acesso viário, como aquelas ao longo da BR-424 para Pedro Leopoldo.

A implantação de projetos estruturantes, assim denominados pelo potencial que possuem de influenciar o uso e a ocupação no entorno, via de regra, produz valorização dos terrenos e propriedades, que resultam em novos arranjos, quase sempre com a expulsão dos antigos usuários. As possibilidades de interferências urbanísticas nestes processos, no sentido de favorecer a coletividade e, em especial, populações de menor renda e competitividade no mercado imobiliário, tornaram-se mais factíveis a partir da utilização de instrumentos do Estatuto das Cidades.

Todavia, o levantamento de informações sobre os processos de parcelamento que se enquadraram na exigência de anuência prévia do Estado mostrou uma clara diferença entre as dinâmicas vividas nos municípios da RMBH (figura 09), com quatro deles (Baldim, Raposos, São Joaquim de Bicas e Itaguara) sem qualquer projeto analisado no período de 2000 a 2009, o que é consoante com as taxas de

crescimento muito pequenas, indicativas da pequena inserção dos mesmos no processo de ocupação da metrópole. Em contraposição, o município de Esmeraldas apresentou a maior área em pedido de anuência, aproximadamente quatro vezes mais o montante de Nova Lima, o segundo município com maior área destinada a parcelamento do solo. Municípios do Vetor Norte localizados mais próximos de Belo Horizonte (Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia, Lagoa Santa e Confins) e os municípios de Contagem e Betim, estão entre os que apresentaram maior área em pedidos de anuência para parcelar. Há que se ressaltar ainda a possibilidade de que nem todos os parcelamentos efetivamente praticados tenham sido submetidos a processos de anuência prévia pelo estado.

Tal leitura permite verificar a transformação territorial observada em Confins, donde se visualiza a imposição de um expansionismo em detrimento das atividades tradicionais rurais, favorecendo, nesse passo, toda a questionável lógica para amparar o ato legislativo de supressão da zona rural no município.

Existem diversas teorias para definir urbano, cidade, campo e rural. Para tanto, Henri Lefebvre dedicou parte do seu estudo para discutir e pesquisar sobre a renda fundiária.

Portanto, não se trata mais da terra urbana considerada como um substrato físico, passível de oferecer uma renda ao seu controlador, mas do espaço social produzido por agentes concretos com interesses específicos.

Partindo da definição de que “a cidade é uma obra” (LEFEBVRE, 2001, p. 12), pode-se afirmar que a cidade é um local de criação de estabelecimentos de centralidades, de combinações e transformações de relações sociais. Segundo o sociólogo francês, sob o capitalismo, a cidade, enquanto “projeção da sociedade sobre um local” (LEFEBVRE, 1991, p. 12), torna-se cada vez mais um produto, um valor de troca, a ser consumido.

Toda mercadoria pode ser vista a partir de suas características e utilidades para o ser humano, e pela quantidade de mercadorias que esta pode obter no mercado. Marx (1987) considera esse duplo aspecto de toda a mercadoria a partir de uma perspectiva relacional, o que permite revelar a natureza social da mercadoria e o processo de formação da mais-valia.

Seu valor é criado por uma matriz socioespacial de localizações e atividades associadas à produção de riqueza, a qual então dá aos sítios urbanos particulares valor de uso que é função mais daquele padrão espacial determinado socialmente do que uma qualidade intrínseca do próprio recurso (GOTTDIENER, 1993, p. 179).

Na concepção de Ribeiro (1997), a terra urbana seria um bem não produzido pelo trabalho, sendo na realidade preexistente a qualquer trabalho e dessa forma seu preço não estaria regulado pela lei do valor. Como se formaria então o preço da terra? As pessoas teriam de pagar pelo uso de um bem não produzido, de uma dívida da natureza? Segundo o autor, o preço da terra seria formado, considerando o monopólio da propriedade privada, a partir da disputa inter-capitalista pelo acesso a terra. Não haveria um mercado de terras urbanas, simplesmente pelo fato de ninguém ser capaz de “produzi-la”, e, dessa forma, o preço da terra seria totalmente formado pela demanda.

O capital imobiliário para Singer (1980) seria um falso capital, pois mesmo sendo um valor que se valoriza, essa valorização é totalmente especulativa já que se baseia numa mercadoria não produzida pelo trabalho humano.

No caso da terra urbana, deve-se considerar dois valores: o valor dos produtos em si, como o valor dos imóveis urbanos, infraestruturas, prédios públicos, e o valor da localização desses imóveis (produtos) dentro da aglomeração.

Por fim, a distinção entre os valores da terra urbana é de grande importância teórica, principalmente quando evidenciada a “localização” enquanto técnica de valorização fundiária.

Tal concepção vê a terra urbana, inserida em um espaço urbano fruto do trabalho humano. Assim uma área é mais central porque nela há um maior acúmulo de trabalho social, enquanto uma área é periférica porque nela o acúmulo de trabalho social é menor, sendo, portanto, as áreas centrais os focos de convergência privilegiados dos agentes econômicos que comandam e articulam os processos de produção da cidade.

Como visto, a dinâmica de inserção de Confins na Metropolitana tem deflagrado nos últimos anos um processo de proliferação de chacreamentos e condomínios fechados, num aparente processo de territorialização para geração de mais-valia fundiária.

O incorporador é responsável também por estabelecer as estratégias de mercado, que visam "a apropriação do lucro e sobrelucro de comercialização - técnicas para aumentar a velocidade de realização do negócio ou o preço de venda do imóvel - e o sobrelucro da localização - técnicas de valorização fundiária" (RIBEIRO, 1997, p. 99). A localização do empreendimento tem papel preponderante na definição das estratégias, pois a fixação do perfil do empreendimento e de seu público alvo - que implica preços e condições de pagamento - é definida em virtude da localização do terreno.

A atuação dos incorporadores nas cidades brasileiras permite identificar certos padrões de estratégias que ocorrem periodicamente. O mais evidente e corrente é o ganho de conjuntura. Ele surge com alterações no sistema financeiro que tornam o investimento imobiliário atraente para os capitais especulativos que circulam na economia.

Todavia, segundo Ribeiro (1996), os agentes imobiliários ainda adotam práticas orientadas pelo ganho de inovação ou pelo ganho de urbanização. O ganho

de inovação ocorre quando o incorporador consegue se antecipar às tendências de mercado, comprando terrenos em áreas ocupadas por um submercado para nelas viabilizar empreendimentos a preço superior.

Os incorporadores compram terrenos a preços inferiores aos fixados em áreas habitadas pelo público a que se destina o empreendimento. Essa estratégia transforma os incorporadores em importantes agentes de modificação do uso do solo. "Com efeito, eles devem buscar sempre novos espaços, já que a sua atuação numa determinada zona atrairá concorrentes" (RIBEIRO, 1996, p. 115), elevando os preços dos terrenos e reduzindo suas margens de lucro. Com a pressão conjuntural ocorrida nos últimos anos, cresceu entre as incorporadoras a estratégia de criação de carteiras de terras (estoque de terrenos urbanos) visando ao referido ganho de inovação.

O ganho de urbanização é uma variante da estratégia descrita anteriormente, pois também se fundamenta na transformação do uso do solo. Sua diferença em relação ao ganho de inovação está no fato de se basear na expansão da fronteira urbana. Grandes glebas são negociadas por preços inferiores aos fixados pela concorrência entre os incorporadores, e os empreendimentos são planejados de forma que os primeiros lançamentos vão sucessivamente valorizando os subsequentes. Até os primeiros anos da década de 2000, o ganho de urbanização se concentrava nas atividades dos loteadores. Entretanto, com o ganho de conjuntura e os elevados níveis de capitais circulando no mercado imobiliário, torna-se possível aos incorporadores a aquisição de vastas áreas e o financiamento da urbanização e execução de edificações. Os incorporadores passam a influenciar fortemente a oferta de terrenos urbanizados.

A inserção do empreendimento em um contexto espacial de objetos imobiliários que estabelecem diferenciais competitivos para a incorporação é preponderante na decisão de lançar o empreendimento, pois, individualmente, o investidor não pode produzir esse conjunto de objetos imobiliários.

A dificuldade de acesso à terra vale especialmente em regiões bem providas de infraestrutura e simbolicamente valorizadas, isto é, os bairros de classe média-alta ou alta que, em princípio, seriam de maior interesse para o incorporador. Mas a carteira de terras pode reservar áreas não só nas regiões valorizadas da cidade, como também em áreas urbanas de grande potencial de valorização, adquiridas antes que o preço da terra atinja seu ápice. Aqui se denota talvez uma hipótese para

a supressão da zona rural do município de Confins.

Gera-se, assim, um sobrelucro em empreendimentos a serem lançados em médio e longo prazo. Os terrenos nessas porções da cidade são comprados a preços condizentes com o uso ali predominante e incorporados por preços superiores, condizentes com a mudança de uso operada pelo empreendimento. O incorporador, que passa a ser detentor do estoque de terras, é beneficiado pelo processo de transformação do uso do solo.

Consequentemente, a tendência é de abertura de novas frentes de investimento, ainda reforçada pelo fato de a concentração do estoque de terras em uma região contribuir para a sua valorização, já que reduz a oferta frente à demanda.

Aventa-se, pois, como hipótese, ou mesmo como premissa, a ação normalizadora de Confins em extinguir totalmente sua zona rural (LC 12/2009), “coincidentalmente” levada a efeito no mesmo período em que deflagradas todas as obras estruturantes no Vetor Norte, mais precisamente entre 2005 (requalificação do AITN), passando pela implantação da Linha Verde (2007) e pela instalação da Cidade Administrativa (2010), até a consolidação do PDDI-RMBH (2009/2011) e o MZ-RMBH (2014), como forma mesmo de permitir com maior facilidade o parcelamento do solo nas “novas” zonas urbanas ou de expansão urbana, de modo a atrair novos empreendimentos imobiliários e industriais.

3.3 Dinâmica demográfica e econômica do município de Confins

Para uma leitura mais abrangente da dinâmica demográfica e econômica de Confins, imperativo uma análise conjunta com a trajetória do município de Lagoa Santa, haja vista a relação de comunicabilidade de um município com o outro, ressaltando: (i) a emancipação do então distrito de Confins do município de Lagoa Santa somente em 1995, e (ii) a existência de equipamentos públicos e privados (destaca-se o AITN), empreendimentos imobiliários e áreas de conservação ambiental em ambos os territórios.

Conforme as tabelas 02, 03 e 04, que demonstram a evolução demográfica desde o censo de 1991, em Lagoa Santa (Censo de 2010 – IBGE), existiam 52.526 habitantes, enquanto em Confins, 5.943 habitantes, sendo todos na zona urbana,

por óbvio, em razão da alteração do Plano Diretor datado de 2009 que extinguiu a zona rural daquele município.

TABELA 02 – População Censo 1991 – IBGE

Unidade Administrativa – Município	Total população urbana	Total população rural	Total da população em 1991
Belo Horizonte	2.103.257	6.904	2.020.161
Confins	3.087	96	3.183
Lagoa Santa	27.979	1.845	29.824

Fonte: Censo Demográfico 1991 do IBGE.

TABELA 03 – População Censo 2000 – IBGE

Unidade Administrativa – Município	Total população urbana	Total população rural	Total da população em 2000
Belo Horizonte	2.238.526	-	2.238.526
Confins	3.126	1.754	4.880
Lagoa Santa	35.396	2.476	37.872

Fonte: Censo Demográfico 2000 do IBGE.

TABELA 04 – População Censo 2010 – IBGE

Unidade Administrativa – Município	Total população urbana	Total população rural	Total da população em 2010
Belo Horizonte	2.375.444	0	2.375.444
Confins	5.943	0	5.943
Lagoa Santa	48.953	3.573	52.526

Fonte: Censo Demográfico 2010 do IBGE.

Baeninger (2000) destaca o decréscimo nos fluxos migratórios de longa distância, a intensificação da migração de retorno, o aumento dos movimentos migratórios intra-regionais e de curta distância e a consolidação da migração intrametropolitana, elementos esses que pode se tomar como explicação para o crescimento da população rural entre os censos de 1991 e 2000, no caso específico, da população rurícola de Confins.

Os municípios integrantes do eixo da Linha Verde também apresentaram expressivas taxas de crescimento demográfico nos períodos 1991-2000 e 2000-2010, excetuando-se Belo Horizonte e Pedro Leopoldo, indicativo da pequena inserção dos mesmos no processo de ocupação da metrópole.

Conforme se verifica da tabela 05, na última medição (Censos IBGE 2000/2010), houve um acréscimo populacional em Confins da ordem de 21,78%, o que demonstra um intenso processo de urbanização, alavancado, em tese, pelas diretrizes expansionistas e obras estruturantes dos Governos Estadual e Federal no Eixo Norte da Metropolitana.

TABELA 05 – População e taxa média de crescimento decenal (1991/2000 e 200/2010) - Belo Horizonte e municípios integrantes do eixo da Linha Verde

Localidade	População			Taxa média de crescimento decenal (%)		
	1991	2000	2010	1991-2000	2000-2010	
Belo Horizonte	2.020.161	2.238.526	2.375.444	10,80	6,11	
Eixo da Linha Verde	Vespasiano	54.868	76.422	104.612	39,28	36,88
	São José da Lapa	6.856	15.000	19.801	118,78	32,00
	Pedro Leopoldo	41.594	53.957	58.696	29,72	8,78
	Lagoa Santa	29.824	37.872	52.526	26,98	38,69
	Confins	3.183	4.880	5.943	53,31	21,78

Fonte: Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010, do IBGE.

Em Confins, após a remodelagem do aeroporto AITN (2005), e mais fortemente a partir de 2009, houve um crescimento positivo no Produto Interno Bruto – PIB, e, por consequência, do PIB *per capita*, sendo de destacar mais uma vez que nem toda a renda gerada no município de Confins é apropriada pela população residente. A geração de renda e o consumo não são necessariamente realizados em um mesmo município, de acordo com o IBGE.

Conforme se observa das tabelas 06 e 07, Confins é o município que tem as características de menor tamanho, mas que tem o maior PIB *per capita* entre os municípios apresentados. O motivo dessa disparidade pode residir na confluência dos seguintes fatores: presença em seu território do Aeroporto Internacional

Tancredo Neves – melhor especificando, de 67% de tal equipamento; reduzida extensão territorial (pouco mais que 42 km²), e a baixa densidade populacional.

TABELA 06 - Características demográficas, geográficas e econômicas de Belo Horizonte, Confins e Lagoa Santa

Características/Cidades	Belo Horizonte	Confins	Lagoa Santa
População	2.375.444	5.936	52.526
Área (Km)	331,401	42,355	229,267
Densidade Demográfica	716,00	140,15	229,08

Fonte: IBGE, 2010.

TABELA 07 – Produto Interno Bruto (PIB) Per Capita, 2010 - Belo Horizonte e municípios integrantes do eixo da Linha Verde/Vetor Norte

Localidade	PIB Per Capita 2010 (R\$)
Belo Horizonte	21.750,94
Eixo da Linha Verde	
Vespasiano	12.572,60
São José da Lapa	16.063,74
Pedro Leopoldo	17.879,09
Lagoa Santa	16.116,68
Confins	256.466,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP).

Mesmo diante de todos esses recursos (PIB e *per capita*), Confins se afigura como um município de reduzidas dimensões, que em termos de atividades comerciais e industriais, não possui uma função tão significativa para a metrópole. A economia é predominantemente de serviços, pela existência do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, o que lhe garante o segundo maior PIB *per capita* do Estado de Minas Gerais (R\$ 256 mil/pessoa) e o quarto do país.¹³

¹³ De acordo com publicação da Fundação João Pinheiro que divulgou o PIB dos municípios de Minas Gerais, aos 17 de Dezembro 2013.

Os dados são parte do boletim divulgado pelo Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP) nesta terça-feira, 17 de dezembro. Disponível no site da instituição (www.fjp.mg.gov.br). O estudo apresenta os resultados do PIB, do **PIB per capita** e os valores adicionados da agropecuária, indústria, serviços e da administração pública para as 853 cidades mineiras, além dos valores revisados de 2010.

De acordo com a publicação, o crescimento recente do setor da indústria extrativa mineral impulsionou o desenvolvimento da cidade de São Gonçalo do Rio Abaixo (R\$ 283.298) na região Central, que teve o maior PIB *per capita* de Minas Gerais. **Em segundo lugar, Confins (R\$ 256.466)**, também no centro do estado, se destacou pelas atividades do Aeroporto Internacional Tancredo

O PIB *per capita* de Confins é 11 (onze) vezes maior que o índice de Belo Horizonte. Esse crescimento na arrecadação de impostos no município é um indicador econômico que sinaliza os investimentos atribuídos ao AITN.

No tocante a economia rural de Confins, apesar de pequena em números, está longe de ser inexistente, de modo a justificar a extinção/supressão do zoneamento rural.

Conforme se verifica da tabela 08, e de seu respectivo gráfico, os valores advindos da agropecuária que compõem o PIB de Confins, representam quase que a metade daquela atribuída à indústria. Não há, pois, como desconsiderar e dizer inexistente a atividade agropecuária no município.

Neves, que passou a operar os principais voos transferidos do Aeroporto da Pampulha desde 2005.
A classificação nacional do PIB *per capita* das cidades com melhores desempenhos no Estado foi: São Gonçalo do Rio Abaixo (3º), **Confins (4º)**, Araporã (10º), Itatiaiuçu (12º), Mariana (25º), Extrema (37º), Nova Lima (46º), Fortaleza de Minas (48º), Água Comprida (50º) e Catas Altas (51º).
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Coordenação de Contas Nacionais (CONAC). Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). (www.fjp.mg.gov.br) - <
<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2678-fundacao-joao-pinheiro-divulga-pib-dos-municipios-de-minas-gerais>>. Acesso em: 30 maio 2016, 15:20:00.

TABELA 08 - PIB dos municípios brasileiros 1999-2012. Base de dados IBGE

Ano de referência	Nome do Município	Valor Adicionado Bruto, a preços correntes, da Agropecuária (R\$ 1.000)	Valor Adicionado Bruto, a preços correntes, da Indústria (R\$ 1.000)	Valor adicionado bruto, a preços correntes, dos Serviços, inclusive administração, saúde e educação públicas e seguridade social (R\$ 1.000)	Valor Adicionado Bruto, a preços correntes, da Administração, saúde e educação públicas e seguridade social (R\$ 1.000)	Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos, a preços correntes (R\$ 1.000)	Produto Interno Bruto a preços correntes (R\$ 1.000)	População Dado disponível somente para o último ano da série. (Nº de habitantes)	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> Dado disponível somente para o último ano da série. (R\$ 1,00)
1999	Confins	395	2.180	47.895	3.425	2.859	53.329		
1999	Lagoa Santa	4.423	32.011	95.215	20.918	22.519	154.168		
2000	Confins	925	2.616	46.213	4.074	2.645	52.398		
2000	Lagoa Santa	2.918	45.458	113.146	23.209	30.951	192.473		
2001	Confins	926	2.228	53.103	4.733	3.678	59.935		
2001	Lagoa Santa	3.107	49.257	147.429	28.686	41.603	241.397		
2002	Confins	1.030	3.972	39.398	5.388	3.768	48.168		
2002	Lagoa Santa	3.477	57.122	160.478	35.872	41.467	262.544		
2003	Confins	1.338	4.959	38.871	5.849	3.994	49.162		
2003	Lagoa Santa	6.869	71.237	171.749	39.240	44.510	294.365		
2004	Confins	1.040	6.070	46.392	6.403	5.218	58.721		

2004	Lagoa Santa	6.599	102.480	195.270	45.372	50.121	354.469		
2005	Confins	919	6.258	219.144	7.933	162.204	388.524		
2005	Lagoa Santa	4.234	102.782	239.384	54.862	60.666	407.065		
2006	Confins	601	5.474	190.337	8.916	450.534	646.946		
2006	Lagoa Santa	3.607	129.599	286.176	63.041	69.796	489.180		
2007	Confins	477	8.907	164.355	9.653	734.754	908.494		
2007	Lagoa Santa	2.435	147.925	325.730	70.578	76.248	552.337		
2008	Confins	695	11.908	206.175	11.741	839.012	1.057.790		
2008	Lagoa Santa	3.308	165.501	367.001	85.961	90.559	626.369		
2009	Confins	647	10.506	224.095	12.897	902.580	1.137.829		
2009	Lagoa Santa	3.051	182.476	399.663	94.362	88.789	673.979		
2010	Confins	627	12.008	363.234	15.104	1.048.939	1.424.808		
2010	Lagoa Santa	3.655	249.074	477.645	116.075	115.783	846.157		
2011	Confins	618	14.612	424.526	17.555	1.100.789	1.540.545		
2011	Lagoa Santa	3.453	214.803	597.387	131.982	142.823	958.466		
2012	Confins	710	15.684	389.966	19.132	1.237.547	1.643.907	6.077	270.512,88
2012	Lagoa Santa	3.634	240.244	667.349	147.358	169.700	1.080.927	54.732	19.749,45

Fonte: IBGE – Base de dados PIB dos municípios brasileiros 1999-2012. Base de dados IBGE.

O gráfico confeccionado a partir da tabela 08 nos dá uma leitura bem didática do que representa as riquezas geradas pela agropecuária para a economia global de Confins. Apesar de seu pico ter ocorrido em 2002, certo é que seus valores cresceram (ou praticamente dobraram) desde a primeira medição (1999 – 4 anos apenas da emancipação do município), até a última medição (2012 – apenas 3 anos após a supressão da zona rural do município).

GRÁFICO 01 - Valor adicionado bruto, a preços correntes, da agropecuária (R\$ 1.000) em Confins/MG, 1999- 2012. Base de dados IBGE



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Tais dados demonstram não haver subsídios suficientes para a ação legislativa do município de Confins em suprimir do seu zoneamento as áreas rurais, sinalizando, desde já, que o mesmo se deu para atender ao anseio expansionista da Metropolitana, sem levar em conta, ao que tudo indica, os preceitos legitimadores do fazer ordenamento e planejamento territorial no Brasil.

Ante a análise dos dados acima trabalhados, pode-se se dizer que o rural no município de Confins, repita-se, zoneamento extirpado ante a última revisão do Plano Diretor (2009), não só se mostra persistente, mas efetivamente existente.

3.4 O processo de desenvolvimento regional a partir do local

Apesar do enorme avanço em se fazer planejamento que representaram e representam o PDDI-RMBH e o MZ-RMBH, pois em constante construção, e mais, em se fazer planejamento regional, é inevitável observar que o mundo vem passando por inúmeras e intensas transformações, resultado de uma série de crises que levam a um reposicionamento de diversos atores sociais. Nesse processo, o Estado e a Sociedade protagonizam e sofrem mudanças radicais em suas estruturas e relações. Dentro do Estado, mais especificamente os governos subnacionais, passam a assumir papéis diferenciados dos até então desempenhados.

Nesse passo, a tendência, já concretizada na prática, é de uma valorização dos níveis subnacionais de governo em detrimento do governo central, ou, nesse caso, de um comando regional de decisões. Ocorre uma ascensão em escala mundial da significância do papel das cidades em relação a aspectos econômicos e sociais.

Invoca-se, assim, a perspectiva do desenvolvimento local, que segundo Fauré e Hasenclever (2005, p. 101) está baseado:

[...] possibilidade de que o desenvolvimento pode acontecer e/ou pode ser gerado na escala infracional apesar das condições nacionais e internacionais, as disparidades e os desequilíbrios espaciais nem sempre, nem necessariamente, são corrigidos ao longo do tempo, nem graças ao papel planejador e equalizadores do Estado e/ou dos órgãos centrais, nem graças ao mercado num processo quase automático a partir de uma visão liberal e otimista, existem ainda, na escala local, dentro de um espaço determinado iniciativas para desencadear uma dinâmica de crescimento, que muitas vezes se apresentam apenas como potencialidades; por fim o nível local é uma escala pertinente para observar e estudar as transformações socioeconômicas que contribuem ao desenvolvimento.

O desenvolvimento local pode ainda ser entendido como um conjunto de ação coordenada, descentralizada e focalizada, que tem como intuito melhorar as condições de vida da população e estimular a participação dos atores relevantes (COELHO, 1997).

Os Municípios têm sido o espaço mais evidente das transformações

econômicas e sociais da civilização. Assim, invoca-se o ensinamento de Silvia Regina da Costa Salgado (1996, p. 49), “desenvolver o Município, hoje, é gerenciar os problemas fazendo frente à complexidade e à incerteza, é melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico.”

Por sua vez, desenvolvimento regional consiste em um processo de mudança estrutural localizada – em um âmbito territorial denominado região, que se associa a um processo permanente de transformação sistemática do território regional, da comunidade ou sociedade que nela habita e de cada pessoa, membro da comunidade e habitante do território, em um sujeito coletivo, em uma unidade do viver e do experimentar a sua plena realização com qualidade, enquanto pessoas humanas, no planeta.

Região, segundo Hiernaux (1995) é “uma articulação coerente de articulações sistêmicas entre diversos grupos e cosmovisões espaço-temporais, uma concepção, pode-se dizer, que dá margem à diversidade na construção regional” (BOISER, 1999, p. 311).

Assim, qualquer pretensão desenvolvimento regional tem que se dar a partir dos municípios, que por sua vez devem se encontrar prontos, adotando-se, para tanto, uma metodologia consentânea com a estrutura e complexidade do conjunto e de cada um deles e de sua relação com o ambiente externo ou exógeno.

Em simultaneidade, desenvolve-se o conhecimento funcional como um corpo cognitivo capaz de desvendar as relações em que o sistema anteriormente mencionado se articula com a sua vizinhança e como modelam, ele e o entorno, os seus mecanismos de interação que produzem as mudanças de várias ordens, as quais propiciam a emergência e sustentação dos processos de desenvolvimento e de crescimento no território.

Tem-se, pois, que o processo de desenvolvimento regional a partir do local – Município(s), deve ser entendido como a obtenção de um contexto, *momentum* ou outra denominação, que faculte a potencialização do ser humano para autotransformar-se em pessoa humana, em suas múltiplas dimensões.

Isto traduz o desenvolvimento como algo diretamente dependente da

autoconfiança coletiva na sua capacidade para “inventar” recursos, mobilizar os existentes e atuar de forma cooperativa e solidária, desde o próprio território, produzindo uma pró-alimentação de compensação.

Assim, desenvolvimento constitui tanto processo, quanto um resultado intangível, e na sua condição de um processo coletivo, o seu objetivo se realiza na inserção dos seres humanos em um tecido social, ao qual se deve atribuir densidade e relação até que se transforme em uma comunidade, ou seja, uma associação de pessoas que assumem a sua associatividade numa razão natural, na emoção e em um sentido de pertinência.

Essa comunidade deve, por sua vez, ser capaz de transformar-se em uma comunidade imaginada, com um forte sentido de identidade, donde a configuração desta comunidade com tais características enseja a construção social regional.

O que se passa efetivamente é a constituição de uma diferenciação na generalidade, na qual a especialização regional, decorre do reconhecimento e criação de valores regionais próprios que passam a coexistir com os de modo comum, municipais, anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PDDI-RMBH, assim como o MZ-RMBH, traçou um diagnóstico abrangente e atualizado sobre o estado da RMBH, assim como de suas mais recentes tendências de transformação sobre o Uso do Solo, Dinâmica Imobiliária e Escalas de Centralidades Metropolitanas (USDEC – MZ-RMBH).

As atribuições territoriais impostas a Confins desde a sua emancipação (1995) se deram, primordialmente, por diretrizes e ações governamentais de expansão da Metropolitana, que culminaram com o redesenho do espaço rural/urbano de Confins. Foram estimuladas e impostas atividades outras, que não aquelas de aptidão natural.

Num primeiro momento, mais precisamente na década de 1980, para viabilizar o crescimento urbano da metrópole e também a vetorização norte da Metropolitana, instalou-se o AITN em Confins, mesmo ante as diversas críticas e tensões político-ambientais geradas.

Num segundo momento, quando o AITN passou a operar os principais voos transferidos do Aeroporto da Pampulha (2005), e, conseqüentemente, com a implementação do Vetor Norte (construção da Linha Verde/2007, via de trânsito rápido na Av. Cristiano Machado e outras vias de acesso entre Belo Horizonte e Confins; construção da Cidade Administrativa no limite norte de Belo Horizonte/2010), mais uma vez a ação governamental se constituiu como mola propulsora para se dar novo dinamismo à região, implicando em importantes desdobramentos sobre a política territorial dos municípios que fazem parte do Vetor Norte, em especial Confins.

Com isso, e, principalmente após a alteração do seu Plano Diretor (2009), Confins passou por um intenso e frenético processo de “urbanização”, mais especificamente através de loteamentos, chacreamentos e constituição de condomínios, que não necessariamente traduziu na transformação do município numa “nova centralidade”, fato que ora se tenta transmudar com as ações planejadas no PDDI e no MZ-RMBH.

O município de Confins, remontando-se os processos históricos de territorialização, foi visto e tratado tão somente como área/território para atender ao expansionismo da Metropolitana, priorizando, assim, apenas a uma

perspectiva e demanda econômica, deixando de lado seus registros históricos de atividades socioeconômicas e as demandas socioculturais.

Nossas cidades, desde as pequenas até aquelas que compõem as regiões metropolitanas no Brasil, vêm sofrendo com fenômenos que alargam a malha urbana, tais como o turismo de 2ª residência, imobiliário-turístico, novas atividades terciárias (notadamente, o varejo moderno), sendo de anotar que tais fenômenos incentivam a incorporação imobiliária, essa tomada aqui como instrumento de valorização do solo urbano e de apropriação de rendas fundiárias (mais-valia fundiária a partir da concepção Lefebvriana).

Grandes equipamentos e infraestruturas impulsionaram e impulsionam os movimentos e direcionamentos que expressam cidades numa nova conformação dispersa e cheia de vazios. Outros empreendimentos e equipamentos contribuíram para a definitiva inserção do município de Confins na RMBH, o que levou a uma nova conformação do seu território, assim como do seu entorno, promovendo um verdadeiro rearranjo da lógica territorial interna e desta com os municípios circunvizinhos e com a RMBH.

Um dos objetivos do Macrozoneamento (MZ-RMBH) é reverter esse conceito de periferia¹⁴ fortalecendo uma rede de centralidades, com várias centralidades distribuídas pelo território. Centralidade aqui entendida como uma área urbana acessível com concentração diversificada de emprego, comércio, serviços públicos e privados, habitação e equipamentos de cultura e lazer.

Atestou-se a hipótese, ou mesmo a premissa, de que a supressão da zona rural do município de Confins através da mera revisão de seu Plano Diretor (LC 12/2009), teve como fundamento atender aos anseios do capital e da especulação imobiliária; a mais-valia fundiária.

Todavia, é sabido que a característica principal do planejamento é equilibrar as demandas do crescimento econômico, seus resultados e as necessidades sociais. Para Lafer (1973, p. 20-21):

¹⁴ O sentido de periferia é descrito nos dicionários como “região distante do centro urbano, com pouca ou nenhuma estrutura e serviços urbanos, onde vive a população de baixa renda”.

O planejamento consiste em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, dadas as características da economia. O problema que se coloca é saber se o Governo dispõe de instrumentos suficientes para alocar os recursos de acordo com a orientação do plano. No sistema capitalista, a influência pode exercer-se diretamente na alocação de recursos (investimentos públicos) ou indiretamente através do sistema de preços.

Segundo Rodrigues (2009, p. 139), planejamento é:

[...] instrumento que canaliza e acelera os investimentos públicos, visando o desenvolvimento econômico para cada setor, região e conjunto da economia. Por intermédio do planejamento pode-se, teoricamente, aumentar a eficiência na utilização dos escassos recursos de que dispõem as economias e regiões subdesenvolvidas.

O planejamento urbano e territorial do município tem, entre seus objetivos, o de assegurar a continuidade entre espaços naturais, rurais e urbanos. Ele pode, por um lado, exercer um papel importante de delimitação de espaços construídos de ocupação populacional densa, evitando sua dispersão excessiva no território, e, por outro lado, proteger áreas de produção agrícola e complexos ambientais culturais de interesse coletivo.

As unidades de conservação, os complexos ambientais culturais e as áreas de produção agrícola, conectados por um planejamento e ordenamento escorreitos, contribuem para reforçar a identidade cultural, local e regional, criam oportunidades de acesso público ao mundo rural e à natureza, respeitados os níveis de proteção ambiental, e oferecem um espaço de qualidade para o lazer, as atividades turísticas, a aquisição de conhecimentos e a convivência social, caracterizando, ao mesmo tempo, um instrumento de regulação e ordenamento territorial, bem como de mobilização social e de participação política.

O que se pretende mostrar é que o controle dos espaços, através de um efetivo e correto zoneamento, pode ser garantido a partir de uma divisão do território que possa delimitar a expansão urbana, e a distribuição espacial da população de forma a garantir o desenvolvimento econômico, social e o equilíbrio ambiental.

Dentro do universo do planejamento, o zoneamento é peça importante

na política de desenvolvimento territorial, que nos dizeres de Mukai (2004, p. 126), consiste “na organização do espaço, levando em consideração a realidade existente e suas implicações no desenvolvimento futuro, não só do ponto de vista físico, como também social e econômico, para obter o bem estar progressivo desta localidade.”

Segundo Silva:

O zoneamento é instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo. Em um primeiro sentido o zoneamento consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo, no primeiro caso, a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural; e no segundo dividindo o território do Município em zonas de uso. Foi sempre considerado, nesta segunda acepção, como um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal, configurando um Plano Urbanístico Espacial. (SILVA, 2007, p. 270).

Ainda segundo Silva (2007, p. 271), o objetivo e a natureza do zoneamento constituem-se:

[...] em qualquer de suas qualificações (Urbano, Ambiental, Industrial), um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo do bem estar da população. [...]. Não é modo de excluir uma atividade indesejável, descarregando-a nos Municípios vizinhos. Não é meio de segregação racial ou social. Não terá por objetivo satisfazer interesses particulares, nem de determinados grupos. Não será um sistema para realizar discriminação de qualquer tipo. Para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida das populações.

Aquela visão simplista de que o planejamento se aterá apenas no tocante ao solo urbano vai ficando ultrapassada, tendo em vista a conscientização, cada vez maior, dos órgãos técnicos do setor público, para os problemas socioculturais e ambientais da nossa época, e, portanto, de todos os aspectos do território global dos municípios.

Percebe-se que a eficácia do planejamento vai além dos instrumentos legais disponíveis, pois incorpora conceitos multidisciplinares que transitam entre o homem e a natureza, tornando difícil uma definição única, devido à complexidade do próprio desenvolvimento da cidade e do município.

Ao que tudo indica, em tese, a revisão do Plano Diretor de Confins (LC 12/2009), que simplesmente extirpou do zoneamento municipal as áreas rurais, não só ofendeu os “preceitos legitimadores” do ordenamento e planejamento territorial, como foi de encontro a tudo o que o que está sendo preconizado pelo planejamento regional, materializado no PDDI e no MZ-RMBH.

REFERÊNCIAS

ARGAN, Giulio Carlo. **Arte moderna**. São Paulo, Companhia das Letras. 1995, p. 213.

BAENINGER, Rosana. **Região, metrópole e interior: espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes** - Brasil, 1980-1996. Campinas: UNICAMP, 2000. 299p. (Textos NEPO; 35).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

_____. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole e dá outras providências. Brasília, DF, 2015.

_____. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF, 1973.

_____. **Presidência da República. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2011**. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

BRAUDEL, Fernand. **História e Ciências Sociais. A longa Duração**. Editorial Presença. 6ª Edição. Lisboa, 1990.

BOISER, Sergio. **Post-scriptum sobre o desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 19, 1999, p. 307-343.

CARLOS, Ana Fani Alexandre. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. **Dinâmica urbana e metropolização: desvendado os processos espaciais**. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MARAFON, G. J.; SILVA, A. C. P. da. (Orgs.). **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

Cedeplar/UFMG. **Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Marco Teórico- Metodológico e Definição das Áreas Temáticas Afetas ao interesse Metropolitano – MZ**. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Minas Gerais, Belo Horizonte, fevereiro de 2014.

_____. **Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Produto Final**. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Minas Gerais, Belo Horizonte, abril de 2016.

_____. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PDDI-RMBH – Produto VI - Relatório Final - Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários.** Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Minas Gerais, Belo Horizonte, maio de 2011.

_____. **Proposta de estudos referenciais e elaboração de estratégias de ação para o planejamento do desenvolvimento integradoda região metropolitana de belo horizonte: Marco Teórico- Metodológico e Síntese dos Estudos Setoriais.** (Relatório Parcial). Minas Gerais, Belo Horizonte, julho 2010.

COELHO, F. D. **Reestruturação econômica, políticas públicas e as novas estratégias de desenvolvimento local.** São Paulo: Publicações POLIS, 1997.

CONFINS. **Lei nº 007, 14 de fevereiro de 1997.** Institui o brasão e a Bandeira do Município de Confins e dá outras providências. Minas Gerais, Confins, de 14 de fevereiro de 1997.

_____. **Lei Complementar nº 002, 1999, de 30 de dezembro de 1999.** Institui o Plano Diretor do Município de Confins e dá outras providências. Minas Gerais, Confins, 30 de dezembro de 1999.

_____. **Lei Complementar nº 012, de 25 de maio de 2009.** Dispõe sobre a revisão da Lei Complementar nº 002/99, que institui o Plano Diretor de Confins. Minas Gerais, Confins, de 25 de maio de 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 1989, p. 96.

COSTA, Heloísa S. de M. Mercado imobiliário, estado e natureza na produção do espaço metropolitano. *In:* Heloisa Soares de Moura Costa; Geraldo Magela Costa; Jupira Gomes de Mendonça; Roberto Luís de Melo Monte-Mór. (Org.). **Novas Periferias Metropolitanas.** Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006, v. 1, p. 101-124.

COSTA, Heloisa S. M.; MENDONÇA, Jupira G. Novidades e permanências na produção do espaço da metrópole: um olhar a partir de Belo Horizonte. *In:* OLIVEIRA, Fabrício L. *et al* (Orgs.). **Grandes projetos metropolitanos.** Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 46-65.

FAURÉ, Y.; HASENCLEVER, L. **Desenvolvimento Local no estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: E-papers, 2005.

FRIEDMANN, J. **The uses of planning theory: a bibliographic essay.** 2007. (Prefácio à tradução em farsi do livro *Planning in the Public Domain*) Disponível em: www.planung-neu-denken.de. Acesso em: 02/10/2009.

GOMES, Paulo César da C. e HAESBAERT, Rogério. **O Espaço na**

Modernidade. **Revista Terra Livre: O Espaço em questão**. São Paulo - AGB, Nº 5, 1988.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993.

GUNN, Philip. "**Urbanização do Sudeste: dominação das metrópoles?**", in: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O NOVO BRASIL URBANO: IMPASSES, DILEMS, PERSPECTIVAS**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p. 88.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 79.

_____. **O mito da desterritorialização**. Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 19-98.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre a modernidade**, São Paulo: Ed. Loyola, 1992.

HIERNAUX, DERYCKE, P-H et alii. **Penser la Ville - Théories et Modèles. Anthropos**, Paris, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (2015). "**Área Territorial Oficial**". Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro.

_____. (2012). **Base de dados PIB dos municípios brasileiros 1999-2012. Base de dados IBGE**. Rio de Janeiro.

_____. (1991). **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro.

_____. (2000). **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro.

_____. (2006). **Censo Agropecuário de 2006**. Rio de Janeiro.

_____. (2010). **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro.

_____. (2015). **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2015**. Rio de Janeiro.

_____. (2006). **Manual Técnico de Uso da Terra**, 2ª edição, Rio de Janeiro.

_____. (2010). **Produto Interno Bruto (PIB) Per Capita, 2010**. Rio de Janeiro.

_____. (2015). **Produto Interno Bruto dos Municípios 2013**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro.

INSTITUTO HORIZONTES. **Programa de Desenvolvimento e Gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Vetor Norte da RMBH. Programa De Ações Imediatas.**”, Instituto Horizontes, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA (2015). **Governança Metropolitana no Brasil. Relatório de Pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)**. Região Metropolitana de Belo Horizonte. Rio de Janeiro, 2015, p. 7.

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **REVISTA OBSERVATÓRIO DA METRÓPOLE**. Regiões Metropolitanas. Observatório das Metrôpoles. 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/observatorio_RMs2010.pdf>. Acesso em: 11 oct. 2016.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

_____. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. Título original: La révolution urbaine.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: ed. UFMG, 2004.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

LESSA, S. N. **São José dos Campos: o planejamento e a construção do pólo regional do Vale do Paraíba**. Tese (Doutorado) – Departamento de História. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1987.

MENDONÇA, Paulo C. **“Lagoa Santa – sua história e sua gente”**, 2006.

MINAS GERAIS. Lei nº 1.039, de 12 de dezembro de 1953. **ESTABELECE A DIVISÃO ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA DO ESTADO, A VIGORAR DE**

1º DE JANEIRO DE 1954 A 31 DE DEZEMBRO DE 1958 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 de dezembro de 1953.

_____. Lei nº 6.303, de 30 de abril de 1974. **Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências.** Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 7, 1 de maio de 1974.

_____. Lei nº 12.030, de 21 de dezembro de 1995. **Cria Municípios e dá outras providências.** Minas Gerais, Belo Horizonte, 21 de dezembro de 1995.

_____. Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006. **Dispõe sobre a instituição e a gestão de Região Metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.** Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 de janeiro de 2006.

_____. Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006. **Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 de janeiro de 2006.

MONTE-MOR, Roberto Luís de Melo. A cidade e o urbano. *In:* BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. (Org.). **As Cidades da Cidade.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. 1994. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. *In:* Santos, M.; Souza, M. A.; Silveira, M. L. 1994. **Território, globalização e fragmentação.** São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1994.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado.** 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, P. 126.

PEREIRA, Grasieli Adriana Souza. **De Belo Horizonte a Confins: A reconfiguração espacial metropolitana e a tipicidade do lugar.** 2011. 128f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia da UFU, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, Uberlândia, 2011.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RIBEIRO, Luis César Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RODRIGUES, L. Itinerário da construção das abordagens de desenvolvimento. *In:* **Argumentos: Dossiê Desenvolvimento Social.** Montes Claros, MG: Editora Unimontes, 2009. V.3, n.1, dez de 2009. p. 139.

SALGADO, Silvia Regina da Costa. **Experiências Municipais e Desenvolvimento Local**. São Paulo em Perspectiva-Revista da Fundação Seade. São Paulo. v.10, n.3, jul.set/1996. 48-52 p.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 270.

SILVA, J. M. Cultura e Territorialidades Urbanas, uma abordagem da pequena cidade. **Revista de História Regional**, v.5, n.2, ano 2000.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. São Paulo. **Boletim Paulista de Geografia**, n 57, Dez 1980.

SOJA, Edward. **Postmetropolis: critical studies of cities and regions**. Oxford: Basil Blackwell, 2000.

TONUCCI FILHO, J. B. M.; SILVA, H. A explosão da metrópole e o setor imobiliário sob a urbanização extensiva: apontamentos a partir da região metropolitana de Belo Horizonte. **X ENANPEGE, Geografias, Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais**, 7 a 10 de outubro de 2013.