

| 922 | PLANEJAMENTO METROPOLITANO EM BELO HORIZONTE NA DÉCADA DE 1970: A EXPERIÊNCIA DO PDIES-RMBH

João Bosco Moura Tonucci Filho

Resumo

Durante a década de 1970, a Região Metropolitana de Belo Horizonte viveu expressivo processo de expansão econômica, demográfica e territorial. O Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH (PDIES, 1975), elaborado pelo PLAMBEL – autarquia estadual responsável pelo desenvolvimento da RMBH –, serviu como documento referencial para orientar as ações de planejamento metropolitano até meados da década de 1980. Este artigo tem como objetivo investigar e discutir criticamente o PDIES, à luz do desenrolar histórico do desenvolvimento da RMBH e da teoria do planejamento. Avalia-se que tanto a concepção quanto a implementação do PDIES voltaram-se mais ao provimento das condições gerais de produção requeridas pela “nova industrialização mineira” do que à elevação das condições de reprodução social exigidas pela população.

Palavras-chave: planejamento metropolitano, PLAMBEL, PDIES, RMBH, Belo Horizonte.

1. “Nova industrialização mineira” e planejamento metropolitano

Com o “milagre econômico” (1968-1973) teve início um novo ciclo de rápido crescimento e industrialização no país, sustentado por um processo de intensa concentração de capital e de renda, e que teve prosseguimento com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Devido ao aparato de planejamento montado pelo governo de Minas Gerais e à abertura ao capital estrangeiro, o estado foi agraciado com um quarto de todos os novos empreendimentos industriais aprovados no país na década de 1970, conformando o processo da “nova industrialização mineira” (Diniz, 1981).

Entre 1970 e 1975, o grosso destes novos investimentos concentrou-se na RMBH. Grande parte deste crescimento industrial se deu na Cidade Industrial, no Parque Siderúrgico de Betim e na Cidade Industrial de Santa Luzia, espaços privilegiados para a aglomeração de estruturas industriais fordistas. Consolidou-se a produção de bens intermediários na RMBH, reforçada pela instalação da Refinaria Gabriel Passos (REGAP) em 1967, e ampliaram-se as atividades voltadas à produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital. O grande trunfo da “nova industrialização” foi a atração da FIAT para a RMBH. A sua implantação em 1976 em Betim promoveu uma reestruturação econômica metropolitana, cabendo ao desenvolvimento do setor automobilístico a consolidação da produção de bens de consumo duráveis e o adensamento do complexo minero-metal-mecânico, concentrado no eixo oeste da RMBH (Tonucci Filho, 2012).

Durante o período, a aglomeração metropolitana cresceu predominantemente nas direções norte e oeste. O eixo oeste, com população predominantemente operária, transformado em principal vetor de expansão metropolitana, passou também a receber a maior parte da oferta de moradias pelos agentes do BNH. A “nova industrialização” plasmou ali também sua classe média, em áreas como o Eldorado em Contagem e a sede de Betim. Simultaneamente, formaram-se áreas-dormitórios carentes, seja nas frentes periféricas de expansão, seja na proximidade das unidades industriais. Já na direção norte, houve a intensificação da ocupação de Venda Nova, consolidando a conurbação da capital com Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano, e conformando uma extensa e precária área periférica ocupada por população de baixa renda (PLAMBEL, 1986).

É neste contexto de rápido crescimento demográfico e econômico que têm início os esforços públicos voltados ao planejamento e desenvolvimento da região metropolitana. A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi oficialmente estabelecida em 1973 pela Lei Complementar Federal nº 14. Em 1974, foi criada, sob a forma de uma autarquia estadual, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), a partir de um grupo técnico da Fundação João Pinheiro (FJP), que desde 1971 vinha elaborando o Plano Metropolitano de Belo Horizonte. O período de maior atuação e dinamismo do PLAMBEL deu-se entre 1975 e 1980, principalmente no planejamento do sistema viário e de transportes, na regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, e na elaboração de amplos diagnósticos e estudos sobre a RMBH. A partir de meados da década de 1980, o órgão sofreu significativo enfraquecimento, notadamente em função da crise econômica e fiscal e do processo de redemocratização política, tendo sido oficialmente extinto em 1996 (Gouvêa, 2005).

A atuação do PLAMBEL insere-se no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que a partir de 1975 passaram a orientar a ação do governo federal no que diz respeito ao ordenamento territorial nacional e às aglomerações urbanas brasileiras. A política urbana posta em curso pelos militares, num momento de centralização dos poderes e de restrição das liberdades, tinha como principal objetivo garantir as condições gerais de produção nas metrópoles para dar continuidade do crescimento econômico (Monte-Mór, 2008).

O *Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte* (PDIES-RMBH), elaborado pelo PLAMBEL e aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMBH em 1975, incorporou grande parte dos estudos e planos setoriais que

havia sido elaborados pelo órgão entre 1971 e 1974. Nos anos seguintes à sua aprovação, o Plano serviu como documento referencial para orientar as ações de planejamento metropolitano na RMBH. O PDIES foi também o único plano compreensivo para toda a região metropolitana concluído pelo PLAMBEL ao longo de sua existência, ainda que muitos dos seus objetivos, princípios e diretrizes tenham sido revistos e mesmo abandonados na década de 1980, e que se tenha ensaiado, em momentos distintos e sem sucesso, a sua revisão e a elaboração de um novo Plano Metropolitano para a RMBH.

Este artigo tem como objetivo investigar e discutir criticamente o PDIES, à luz do desenrolar histórico do processo de desenvolvimento da RMBH e de conceitos e métodos oriundos da teoria do planejamento. Serão analisados diversos aspectos relacionados ao Plano, como sua concepção metodológica, conteúdo, desdobramentos concretos e avaliações. Acredita-se que o (re)conhecimento desta importante experiência de planejamento da RMBH possa iluminar o processo em curso de possível reconstrução do planejamento metropolitano sob novas bases teóricas e políticas (Tonucci Filho, 2012).

2. Prelúdio: o Esquema Metropolitano de Estruturas (EME)

Dentre os estudos técnicos que precederam o PDIES-RMBH (1975), cabem alguns comentários acerca do *Esquema Metropolitano de Estruturas* (EME). Aprovado em 1974 pelo Conselho Deliberativo, o EME defendia uma estratégia de “desconcentração concentrada”, que implicava numa estrutura espacial mais desconcentrada a partir da concentração seletiva de investimentos em novos polos urbanos. Metodologicamente, o EME adotava a dimensão territorial regional, em detrimento do conhecimento da estrutura intraurbana: a utilização de quadriculas para divisão do espaço em macro unidades de localização revelava o tratamento homogêneo dado ao território. A equipe multidisciplinar foi dividida em função dos estudos setoriais (sociais, econômicos, financeiros, demográficos, habitacionais, uso do solo, transportes), servindo de insumo à equipe responsável pelo planejamento físico-territorial, que definiria a estrutura metropolitana (FJP; PLAMBEL, 1974).

O EME apontou oito hipóteses de distribuição espacial da população e do emprego na RMBH. Essas oito alternativas foram deduzidas a partir de modelos matemáticos sistêmicos que estimavam a distribuição da população futura de acordo com os parâmetros da localização de empregos básicos e secundários e dos índices de acessibilidade de cada quadrícula. Foram selecionadas duas alternativas: Alternativa 1, que consistia na manutenção da estrutura rádio-concêntrica, na criação de centros secundários, e no desenvolvimento de corredores radiais de atividades múltiplas; e Alternativa 5, que

propunha um novo centro metropolitano em Betim, associado ao desenvolvimento de centros secundários e do disciplinamento do centro da capital (Melo, 1991).

Indicou-se tecnicamente que a melhor opção seria a Alternativa 5. As Pesquisas Sócio-Políticas¹ realizadas também indicavam preferência da maioria das lideranças consultadas pela implantação de um novo subcentro metropolitano, em oposição ao modelo rádio-concêntrico. A escolha da região de Betim para localização da nova centralidade foi tomada a partir da constatação de que vários empreendimentos industriais seriam viabilizados no município (FIAT, KRUPP, FMB, DIs, etc.), o que viria a consolidar a expansão urbana do eixo oeste. Conforme se verá em seguida, a Alternativa 5 de um novo subcentro em Betim foi adotada como principal proposta do PDIES.

3. PDIES-RMBH: objetivos, diretrizes e principais propostas

O *Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte* (PDIES-RMBH), elaborado pelo PLAMBEL, foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMBH no dia 2 de setembro de 1975. O objetivo geral do PDIES era dar à população prevista para 1990 plenas condições de morar, trabalhar e deslocar-se na RMBH. Quanto às Bases Conceituais e Metodológicas, o Plano formulava diretrizes gerais e de longo prazo para a organização territorial da RMBH. O ano-base para a coleta de informações foi 1970, e o período de 20 anos foi considerado adequado para que a RMBH recebesse um volume suficiente de investimentos e de ações para efetuar mudanças substanciais na estruturação do seu espaço. A estimativa populacional apresentada para 1990 era de 5.089.016 habitantes, o que implicaria numa taxa de crescimento anual média de 5,94% ao longo das duas décadas, considerando-se que em 1970 a população da RMBH era de 1.605.306 habitantes. Entre 1970 e 1990 esperava-se uma triplicação do número de empregos disponíveis, de 482.903 para 1.568.115 (PLAMBEL, 1975).

A estratégia do desenvolvimento econômico e social do PDIES assentou-se sobre dois objetivos de caráter geral: 1) “[...] transformar a RMBH numa verdadeira metrópole, indispensável não só ao desenvolvimento sócio-econômico de Minas Gerais, como também ao equilíbrio espacial do desenvolvimento da Região Centro-Sul do Brasil”; 2) “[...] restaurar o equilíbrio das funções urbanas na RMBH a fim de proporcionar à sua população o máximo possível dos benefícios inerentes à economia urbana” (PLAMBEL, 1975: 28). Entendia-se que

¹ As *Pesquisas Sócio-Políticas* foram realizadas pelo PLAMBEL/Fundação João Pinheiro em convênio com a UFMG no início na década de 1970. Estas pesquisas buscavam mapear as lideranças locais, municipais e supramunicipais na RMBH, com o intuito de garantir uma base política para dar viabilidade à gestão metropolitana. A edição da autoritária Lei Complementar 14/73 obstaculizou o prosseguimento deste trabalho (Tonucci Filho, 2012).

o estrangulamento das funções urbanas poderia vir a afetar negativamente o desempenho das funções regionais. A meta de complementação do parque industrial da RMBH - implantação da indústria de bens de consumo duráveis e de capital (mecânica, material elétrico e de transporte etc.) - era entendida enquanto um dos principais elementos integradores da política de restauração do equilíbrio das funções urbanas na região.

Essa complementação industrial promoveria um maior dinamismo na indústria e nas demais atividades econômicas, assim como ampliaria a área de influência da RMBH sobre Minas Gerais. Entretanto, o PDIES (PLAMBEL, 1975) colocava que este crescimento industrial deveria ser compatibilizado com as condições de vida da região a partir de um planejamento do uso do solo que levasse em consideração os princípios de funcionalidade, qualidade do ambiente de vida, liberdade e mobilidade, eficiência e flexibilidade.

A organização territorial proposta colocava-se em contraposição à manutenção da concepção rádio-concêntrica, cujas consequências no longo prazo seriam a total saturação do centro de Belo Horizonte e as baixíssimas densidades nas periferias, o que continuaria tornando antieconômica a implantação dos serviços e da infraestrutura nestas áreas. Tendo como pressupostos o reconhecimento de que, mesmo que o “estoque urbano acumulado” da RMBH já fosse bastante expressivo, a quase triplicação da sua população até 1990 exigiria, para além da “regeneração” e ampliação desse estoque, uma capacidade radicalmente criativa em relação aos “acréscimos” necessários.

O modelo escolhido (**Figura 1**, abaixo) teria a configuração de dois centros metropolitanos, afastados um do outro, que concentrariam serviços e equipamentos de atendimento a uma demanda mais sofisticada, e dividiriam a oferta de empregos secundários. Diante da incapacidade do centro original de Belo Horizonte (CM1) de abrigar a expansão de mão de obra prevista, e da tendência de concentração industrial nos municípios de Betim e Ibirité, o segundo centro metropolitano (CM2) deveria se localizar nas imediações do município de Betim, em área ainda não ocupada. A implantação do CM2 criaria assim condições para a presença de população de renda média e alta nos vetores oeste e sudoeste. Recomendou-se também a instalação de um novo *campus* da UFMG em terreno situado na margem oeste da Represa de Vargem das Flores, o que ajudaria a reforçar a atratividade do novo centro, assim como a criação de um grande centro hospitalar e de um *campus* de saúde junto ao CM2. Para ampliação da rede particular ou municipal de ensino superior, indicou-se a sua expansão nos Centros Zonais de Contagem, Pedro Leopoldo, Sabará e Santa Luzia. Foram também propostos dois novos centros hospitalares que deveriam se localizar nos Centros Zonais de Venda Nova e Contagem (PLAMBEL, 1975).

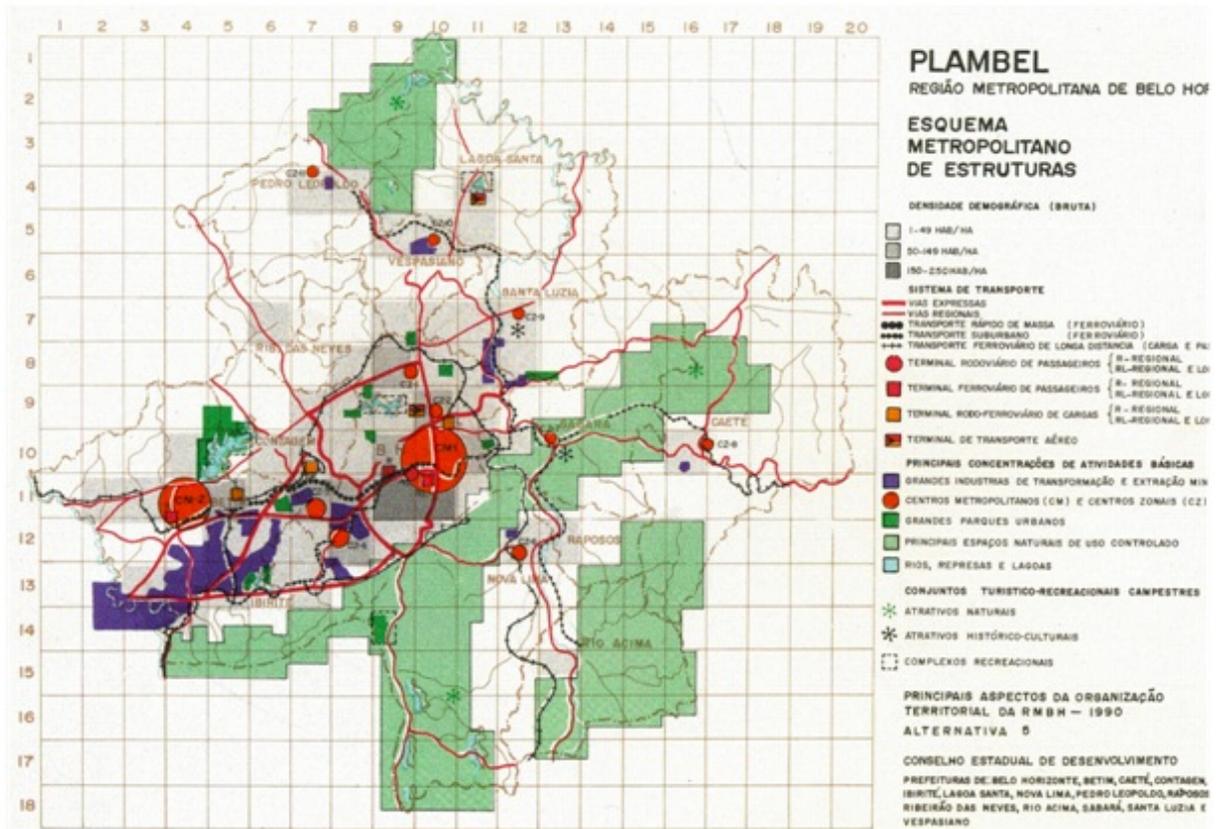


Figura 1 – EME – Alternativa 5. Fonte: FJP; PLAMBEL, 1974: s.p.

Os dois centros metropolitanos seriam ligados por um sistema viário de eixos paralelos que configurariam uma malha direcional de expansão urbana no sentido leste-oeste, e que ofereceria, ao longo de sua extensão, condições atrativas para o assentamento do uso residencial. O sistema se completaria com a implementação de uma rede de linhas ferroviárias, aproveitando-se das linhas já existentes, complementado por um sistema de transporte de massas ligando o CM1 ao CM2 (**Figuras 2 e 3**, abaixo).

Sobre os assentamentos residenciais, previu-se que seriam mais densos em torno dos centros metropolitanos e da represa da Pampulha, ao longo da nova via expressa leste-oeste, da linha de transporte rápido de massa que ligaria os dois centros, e da nova via expressa norte-sul. As atividades industriais concentrar-se-iam nos setores oeste e sudoeste da RMBH, e deveriam ser criadas duas áreas especiais para grandes e médias empresas: o Distrito Industrial de Betim e o Distrito Industrial de Pedro Leopoldo/Vespasiano.



Figura 2 – Sistema Viário 1990. Fonte: FJP; PLAMBEL, 1974: s.p.

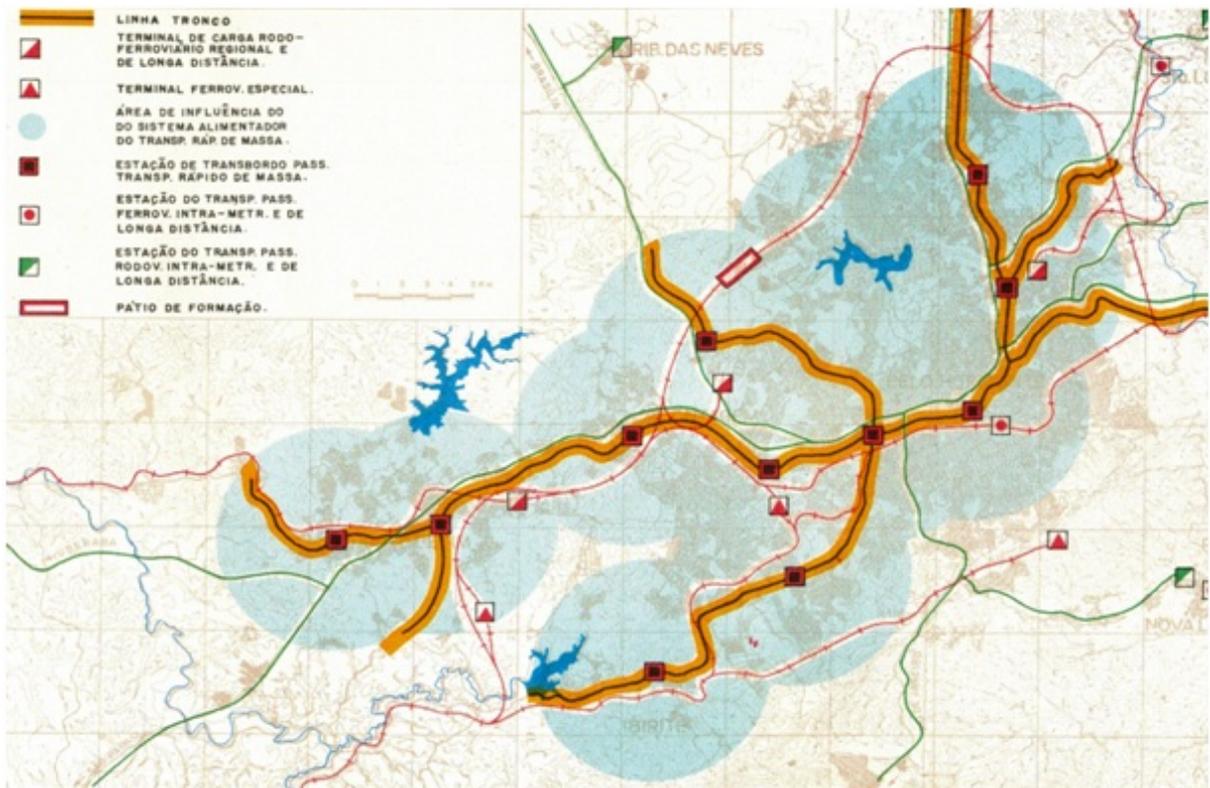


Figura 3 – Sistema de Transporte de Alta Capacidade 1990. Fonte: FJP; PLAMBEL, 1974: s.p.

Quanto aos espaços naturais de uso controlado, o Plano previa quatro conjuntos territoriais. Os três primeiros encontram-se na área do Quadrilátero Ferrífero: o conjunto de serras que se estendem de leste a sudoeste da região (Piedade, Curral, Mutuca, Jangada, Três Irmãos e Rola Moça), a serra da Moeda (por onde corre o trecho sul da BR-040), e as encostas da Serra da Gandarela em Rio Acima. O quarto conjunto, parte da área da Bacia Sedimentar, localiza-se a nordeste de Pedro Leopoldo (Serra d'Anta e Vale do Sumidouro). Essas áreas deveriam ser objeto de um controle rigoroso para preservá-las de usos urbanos, principalmente residenciais e industriais (PLAMBEL, 1975).

Estes conjuntos ofereceriam também possibilidades de aproveitamento para fins turístico-recreacionais. Recomendou-se então a criação de Complexos Recreacionais Metropolitanos e Parques Urbanos, levando-se em conta principalmente a população de baixa renda. Os Complexos Recreacionais seriam áreas de grande porte que, além de atender a um público amplo, deveriam cumprir funções complementares de proteção ambiental. Propôs-se a criação de quatro Complexos: Pampulha, Vargem das Flores, Lagoa Santa e Jardim Canadá. Propôs-se também a criação de doze parques urbanos na RMBH: Parque da Pampulha, da Ressaca, de Contagem, de Ibirité, de Santa Luzia, de Sabará, da Serra do Curral, de Venda Nova, de Nova Lima, Vargem das Flores, Lagoa do Nado e Hugo Werneck. Já para o público de maior renda e de turistas, indicaram-se quatro conjuntos: a área das grutas e lagoas naturais da Bacia Sedimentar, a área do Mosteiro de Macaúbas em Santa Luzia, a área da Serra da Piedade em Caeté, e a área de clubes de campo e represas ao longo da BR-040 em Nova Lima. A RMBH comportaria também um conjunto urbano de interesse histórico ligado ao ciclo do ouro em Minas (Sabará, Santa Luzia e Caeté).

Quanto à organização territorial proposta, o documento distinguia entre dois níveis de atuação do PLAMBEL: o do planejamento e o do controle. O planejamento se traduziria em planos com abrangência espacial diversas: 1) *Esquema Metropolitano de Estruturas* (EME), no âmbito da região metropolitana; 2) *Plano de Ocupação do Solo* (POS) e *Plano de Classificação Viária*, na escala da aglomeração metropolitana e dos núcleos urbanos isolados; e 3) *Plano da Área Central* (PACE), referente ao perímetro do centro de Belo Horizonte. Como o uso do solo metropolitano inseria-se legalmente entre os serviços de interesse comum, caberia um tratamento metropolitano tanto à elaboração e atualização do plano de uso do solo e das normas de parcelamento, edificação e utilização, quanto à atividade executiva de controle do uso do solo, notadamente dentro do perímetro urbano e onde a ação local era mais falha. A entidade metropolitana deveria também centralizar a

aprovação e fiscalização de loteamentos, de localização industrial de médios e grandes estabelecimentos e de grandes equipamentos de âmbito metropolitano.

O Plano recomendou a utilização de uma série de instrumentos de planejamento e controle, tais como: orientação das atividades do setor público de acordo com a estrutura metropolitana proposta (distritos industriais, implantação do sistema viário, programas habitacionais, espaços naturais, obras de infraestrutura, etc.); e controle sobre os agentes do setor privado. Além destes instrumentos mais convencionais, o Plano recomendou também a criação de uma Companhia Urbanizadora, que atuaria na melhoria dos loteamentos existentes, na urbanização de novas áreas para expansão, na venda de lotes ou áreas urbanizadas bem localizadas para a população de baixa renda, e na constituição de reservas de espaços naturais para preservação (PLAMBEL, 1975).

Por fim, o PDIES apresentou dez Programas Prioritários para RMBH:

1. *Programa de Desenvolvimento do Sistema de Transportes Metropolitanos*: desenvolvimento do sistema de transporte de massas ao longo do Vale do Arrudas, ligando o CM1 ao CM2; implantação de trens de subúrbio para atendimento dos demais municípios da RMBH; implantação do anel ferroviário de Belo Horizonte; garantia de faixa exclusiva para o transporte coletivo na Via Expressa Leste-Oeste; contratação de estudos de viabilidade para os terminais de carga e do aeroporto metropolitano.

2. *Programa de Regulamentação do Uso do Solo Urbano*: POS como elemento básico para o controle da expansão urbana; estruturação de um sistema administrativo de exame e aprovação de todas as operações de parcelamento e ocupação do solo; elaboração de Planos de Ocupação do Solo para as áreas urbanas dos núcleos externos à aglomeração metropolitana; reforço do convênio entre o PLAMBEL, INCRA e Prefeituras da RMBH; entendimento com o DNPM quanto às áreas de exploração mineral.

3. *Programa de Implantação das Áreas Industriais*: elaboração de um estudo de localização de áreas industriais junto aos órgãos envolvidos (INDI, CDI, Prefeituras), levando-se em consideração a identificação dos locais mais adequados e medidas para atuar contra os efeitos indesejáveis da implantação industrial na vizinhança.

4. *Programa de Recuperação e Desenvolvimento dos Espaços e Recursos Naturais*: elaboração de um estudo de viabilidade dos parques metropolitanos e complexos recreacionais; elaboração de projetos de recuperação, conservação e desenvolvimento dos sítios não urbanos de interesse turístico-recreacional.

5. *Programa de Desenvolvimento dos Centros Metropolitanos e Zonais*: a ser desenvolvido em conjunto com as prefeituras, DETRAN, BNH, CODEURB, dentre outros.

6. *Programa de Revitalização da Área Central*: elaboração de plano de circulação e sinalização de veículos e pedestres; política de estacionamento em apoio ao transporte coletivo; legislação de uso do solo; renovação de áreas deterioradas; implantação de terminais de transportes coletivos; provimento de mobiliário urbano e arborização.

7. *Programa de Implantação do Subcentro Metropolitano de Betim*: preparação do programa urbanístico para desenvolvimento do projeto do subcentro (habitação, sistema viário, saneamento, etc.); equacionamento dos problemas institucionais, administrativos e jurídicos relativos à sua implantação; estudo da viabilidade econômica e financeira; preparação de um cronograma geral das grandes etapas, ações e medidas imediatas.

8. *Programa Metropolitano de Drenagem*: promoção da drenagem e controle de cheias de todas as bacias fluviais da aglomeração metropolitana em um prazo de 20 anos; prioridade à bacia do Ribeirão Arrudas, subdividida em 20 sub-bacias correspondentes aos afluentes nas regiões que deveriam ser urbanizadas até 1995.

9. *Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional*: expansão do sistema de distribuição d'água; início aos projetos do sistema do Paraopeba e da ampliação do sistema do Rio das Velhas; prioridade para os programas de esgotamento sanitário na bacia do Arrudas; destinação de resíduos sólidos em aterros sanitários; criação de um órgão metropolitano para a disposição dos resíduos sólidos; estabelecimento de mecanismos de coordenação entre a autoridade metropolitana e as companhias estaduais responsáveis pela prestação dos serviços de energia elétrica e comunicações.

10. *Programa do Vale do Arrudas*; drenagem da bacia do Ribeirão Arrudas; saneamento com implantação dos interceptores de esgoto; sistema viário e de transporte de massa ao longo do eixo do Vale; uso do solo, compreendendo as áreas de lazer, recreação, habitação e expansão das atividades centrais; transformação desse programa em um projeto integrado, sob coordenação da entidade metropolitana.

4. Desdobramentos e avaliações do PDIES-RMBH

Após alguns anos da aprovação do PDIES-RMBH, o PLAMBEL deu início à avaliação sistemática dos resultados que haviam sido alcançados pelo Plano. O documento *Diretrizes de Estruturação Urbana da RMBH – Vol. 1 – Proposta Preliminar para o Aglomerado Metropolitano*, publicado pelo órgão em 1982, apresenta uma síntese destas avaliações, já à luz dos desdobramentos do planejamento metropolitano em curso desde o início da década de 1970. A partir da constatação da inadequação do marco interpretativo adotado, o

documento apresentou também orientações ao processo de reformulação do Plano a partir de novas perspectivas teórico-metodológicas.

A primeira constatação do estudo (PLAMBEL, 1982) foi de que as intervenções implementadas após o PDIES haviam se concentrado nas áreas de Transporte e Uso do Solo, a despeito do esforço do corpo técnico de viabilizar propostas em outras áreas. Na área de Transporte, o PDIES gerou o Modelo Metropolitano para o Transporte Integrado (MOMTI), que consistia numa concepção multi-modal do sistema de transporte. A viabilização de grande parte das propostas decorrentes do MOMTI dependia de vultosos investimentos públicos, o que foi parcialmente possível através da ampla disponibilidade de recursos em função do Convênio EBTU/CNPU e do acordo com o Banco Mundial. Dentre os projetos concretizados, destacam-se a implantação da Via Urbana Leste-Oeste, da Av. Cristiano Machado, da Via Norte, do projeto PACE na área central e do PACOTT na Av. Amazonas. A entrada em operação da METROBEL em 1980 foi outro êxito do PLAMBEL, na medida em que concentrou uma série de competências relacionadas ao transporte e ao trânsito na RMBH, antes dispersas. Definiu-se também o Sistema Viário Metropolitano, fornecendo as diretrizes e as especificações técnicas para as diversas categorias das vias.

Entretanto, ainda que se tenha concluído grande parte das propostas referentes a transporte e sistema viário, não foram realizados os devidos esforços para que se consolidasse o Subcentro Metropolitano de Betim (CM2), proposta central do modelo de organização territorial do PDIES. Segundo a avaliação realizada (PLAMBEL, 1982), acreditava-se que um centro terciário avançado como o CM2 surgiria como decorrência “espontânea” da presença do novo sistema viário e da expansão demográfica acentuada no eixo oeste, motivada pela instalação do novo parque industrial. Todavia, dois “parâmetros estruturais” adotados no EME (projeções de população e emprego) mostraram-se bastante superestimados. Enquanto o PDIES previa que em 1990 a população de Betim seria de 988 mil habitantes (19,5% da população metropolitana), em 2010 – 20 anos a frente do horizonte de 1990 – a população do município chegava a “apenas” 377.547. Ao contrário do esperado, a maior parte do crescimento demográfico da RMBH nas décadas de 1970 e 1980 concentrou-se no vetor norte, como resultado da ampla disponibilidade de terrenos a baixo custo e da fragilidade do controle urbano, fatores desconsiderados no Plano.

Segundo Melo (1991), o principal fator a inviabilizar a implantação de um novo centro metropolitano em Betim foi a valorização crescente dos terrenos, causado tanto pela expectativa gerada quanto aos novos investimentos programados para o município, quanto pela retenção especulativa de terrenos por parte dos proprietários. O intenso processo de

parcelamento do solo que se seguiu à implantação dos Distritos Industriais Paulo Camilo e Betim não foi acompanhado pela ocupação imediata dos lotes, situação semelhante àquela vivida por Contagem na década de 1950, como decorrência do desenvolvimento da Cidade Industrial. Além disso, o estabelecimento de normas mais rígidas de parcelamento do solo em Betim e Contagem provocou a retração de loteamentos para a baixa renda, que encontrou válvula de escape inesperada no município de Ribeirão das Neves e em outras áreas periféricas do vetor norte da RMBH. A autora argumenta que a não previsão de que esse processo se desencadearia deveu-se ao modelo de planejamento adotado.

Assim, para que o Modelo de Organização Territorial proposto no PDIES se concretizasse, seria necessário que os parâmetros estruturais se comportassem conforme previsto, e que se realizassem investimentos públicos e se exercesse uma política do uso do solo ativa para viabilizar o CM2 em Betim. Todavia, a alocação setorializada de recursos a nível federal inviabilizava qualquer possibilidade de um programa integrado de gastos públicos, voltado à implantação de uma nova centralidade. Além disso, não se chegou à constituição de uma Companhia Urbanizadora de atuação metropolitana, e o próprio PLAMBEL não tomou as devidas medidas relativas à instalação do CM2, a não ser pela implantação parcial do sistema viário previsto no Plano.

Já em relação à Regulamentação do Uso do Solo, os principais instrumentos utilizados durante o período foram o Convênio INCRA-PLAMBEL, de 1974, o POS², de 1975, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, de 1976. Através do Convênio INCRA-PLAMBEL, buscava-se desestimular o parcelamento além do perímetro da aglomeração, que compreendia em 1972 cerca de ¼ da área total da RMBH (PLAMBEL, 1986). O Programa de Aproveitamento Integrado dos Vales do Arrudas e Água Branca, proposto no PDIES e no POS, foi objeto de uma tentativa frustrada de implantação através de um Projeto CURA Metropolitano, e por fim resumiu-se a um projeto restrito de aproveitamento das áreas lindeiras à Via Urbana Leste-Oeste. O Programa de Revitalização da Área Central de Belo Horizonte - PACE - foi concebido como um projeto de circulação, o que isoladamente não alcançou o objetivo original de recuperação da qualidade ambiental do centro.

Quanto às propostas de leis de uso do solo, somente se efetivaram as de Belo Horizonte, Lagoa Santa, Betim e Nova Lima, ainda que tenham sido elaborados anteprojetos para outros municípios. O PLAMBEL (1982) reconhece que foram poucas as propostas do POS que lograram algum resultado em termos de implementação, e que mesmo dentre essas,

² O POS (1975) abrangia a área da aglomeração metropolitana, e estabelecia diretrizes para a ocupação do solo e para a expansão urbana na região, determinando o zoneamento de uso do solo e os modelos de parcelamento, estes segundo diferentes categorias de zonas de expansão urbana (Tonucci Filho, 2012).

a maioria foi implantada apenas parcialmente. Além disso, constatou-se que o controle de parcelamento que vinha sendo exercido pela entidade metropolitana e por alguns municípios que haviam editado suas leis de loteamento (Belo Horizonte, Betim e Contagem) vinha surtindo efeitos contrários aos desejados: enquanto o POS buscava incentivar a utilização de vazios urbanos bem localizados, através de módulos menores, e desestimular os parcelamentos periféricos, a periferização dispersa prosseguiu. A oferta de lotes de custo mais baixo deu-se em áreas não cobertas pelo controle de parcelamento metropolitano, principalmente em novas frentes de expansão periférica, com destaque para os municípios de Ribeirão das Neves, Ibirité e Igarapé (este último no Colar Metropolitano).

Quanto aos quatorze parques urbanos previstos no Programa Metropolitano de Parques Urbanos do PDIES, até 1982 apenas o Parque Fernão Dias (Contagem/Betim) havia sido implantado como um parque metropolitano. Algumas das áreas indicadas no programa permaneciam ainda desocupadas, enquanto outras já haviam sido parceladas, decretadas como zonas de expansão urbana, ou mesmo ocupadas (PLAMBEL, 1982). Outros parques foram posteriormente implantados, em geral por ação dos municípios, como o Parque da Pampulha, da Serra do Curral e da Lagoa do Nado, na capital. Já as propostas referentes aos outros setores do PDIES – habitação, saneamento, energia elétrica, comunicações etc. – também não lograram sucesso quanto à sua integração e implementação.

Além de avaliar os desdobramentos concretos do PDIES, o PLAMBEL (1982) procedeu também à avaliação do conteúdo e do marco teórico-metodológico do Plano. A primeira constatação foi de que o PDIES não retratava o conhecimento da realidade metropolitana que se tinha em 1972/1975. Assim, a ideia de planejamento como processo, já cultivada entre os técnicos do PLAMBEL àquela época, não transparece no Plano, concebido como uma proposta fechada e autoritária, em consonância com o momento político vivido. A preocupação em ser radicalmente inovador revela este caráter, resultando em propostas para ações de grande porte e obras faraônicas, decorrentes do grau de abstração com que se trabalhou a realidade. Assim, as propostas levaram à superposição de uma ideal cidade proposta à cidade existente, uma vez que faltaram ligações entre diagnóstico/proposta e o espaço real, que se configurou diferentemente do que se previa.

Quanto ao alto grau de abstração adotado no PDIES, afirmou-se que seria decorrência de um enfoque teórico funcionalista e estático, que privilegiava as tendências e as relações lineares, tratando a cidade como uma entidade autônoma em relação às interferências dos agentes históricos e dos seus interesses contraditórios (PLAMBEL, 1982). O modelo sistêmico e formal formulado para o Plano buscava estabelecer relações lineares

entre os “parâmetros estruturais” (população, emprego e renda), para então proceder à distribuição espacial da população e do emprego no horizonte de 1990. Este artifício viria a comprometer o próprio prognóstico apresentado, na medida em que o modelo baseava-se em relações pré-estabelecidas, e em que o horizonte adotado era muito longínquo considerando-se que a conformação da estrutura urbana é um processo muito dinâmico. Adicionalmente, e na medida em que escapava à análise funcionalista uma compreensão dos processos sociais mediante os quais o espaço urbano é produzido, essa abordagem racionalista ocultava a questão de quem vinha se beneficiando com a ordem existente, e de quem se beneficiaria com a nova ordem territorial proposta.

Na avaliação efetuada pela entidade (PLAMBEL, 1982), propunha-se que a reformulação do Plano se desse a partir de um novo referencial teórico, que considerasse a cidade como mediação entre os processos sociais gerais e o cotidiano de seus habitantes. A metodologia adotada exigiria então que se realizasse uma pesquisa direta no campo para a identificação das unidades básicas da estrutura urbana, e, paralelamente, a realização de estudos sobre os processos sociais gerais (formação histórica e estruturação urbana da Aglomeração Metropolitana, evolução da economia metropolitana, dinâmica populacional, mercado de terras, atuação do poder público, dentre outros). A partir daí definir-se-ia a estrutura urbana atual e formular-se-iam os objetivos do planejamento metropolitano, das políticas gerais e setoriais. Todavia, o detalhamento pelo PLAMBEL destas diretrizes e das propostas não foi levado a cabo nos anos seguintes, já expressando a crise que viria a se impor ao planejamento metropolitano no Brasil na década de 1980.

5. Planejando a metrópole para o desenvolvimento econômico

Em sintonia com as diretrizes nacionais da política urbana e com o sistema de gestão metropolitana centralizado e hierárquico montado durante o regime militar, a atuação do PLAMBEL pautou-se por uma perspectiva tecnocrática e autoritária de planejamento. A interdição à participação dos municípios e da sociedade civil contribuiu para que o órgão não tivesse conquistado legitimidade sociopolítica enquanto representante do “interesse coletivo” metropolitano. A atuação fragmentada e autônoma das entidades e empresas setoriais, fortalecida pela concentração de recursos a nível federal, impediu também que a maior parte dos projetos setoriais incidentes sobre a RMBH fosse implantada conforme as diretrizes de planejamento integrado do PLAMBEL (Tonucci Filho, 2012).

A perspectiva sistêmica e integrada de planejamento adotada no PDIES refletia a ideologia da tecnocracia vigente à época, fruto não apenas das concepções metodológicas

dos técnicos de planejamento, mas também do momento político vivido, marcado pelo autoritarismo do regime militar. Apesar do esforço pioneiro das Pesquisas Sócio-Políticas, logo interdito, as propostas do PDIES foram elaboradas num ambiente de diálogo fechado e circunscrito ao governo do estado, mas apresentadas como soluções tecnicamente “ótimas”, sem explicitar os posicionamentos políticos por trás das mesmas.

O Plano norteou-se pelas diretrizes do planejamento sistêmico, que vivia seu auge à época, e que no Brasil confundia-se com o “planejamento integrado” propalado pelo SERFHAU. Para Taylor (2009), em oposição à abordagem arquitetônica e urbanística do planejamento urbano anterior à década de 1960, os teóricos do planejamento sistêmico defendiam uma abordagem científica e multidimensional da realidade urbana. Segundo Villaça (2004), no Brasil o planejamento integrado desenvolveu-se em contraposição aos planos diretores tradicionais e aos “planos de melhoramentos e embelezamento”. A principal característica do planejamento integrado-sistêmico era a busca por uma concepção interdisciplinar, envolvendo diferentes campos do conhecimento especializado, baseando-se numa racionalidade técnico-científica e abarcando toda a aglomeração urbana.

Na avaliação de Tonucci Filho (2012), as propostas territoriais do PDIES caracterizavam-se pela orientação racionalista e funcionalista, com predomínio da dimensão físico-territorial sobre a socioeconômica, e os modelos formalistas e abstratos adotados desconsideravam a natureza concreta dos processos socioespaciais atuantes sobre o território. Apesar da perspectiva sistêmica e integrada adotada, havia no PDIES uma clara predominância da dimensão físico-territorial. Até mesmo as propostas de desenvolvimento socioeconômico foram formuladas enquanto propostas de organização territorial. Este “vício espacialista” seria posteriormente criticado pelos próprios técnicos do PLAMBEL, que a partir da década de 1980 demonstraram maior ciência da necessidade de uma compreensão crítica dos processos sociais que incidem na formação do espaço metropolitano. O alto grau de abstração adotado nos modelos matemáticos do PDIES desconsiderou a realidade concreta dos processos de produção e apropriação do espaço metropolitano, o que criava um hiato intransponível entre a cidade concebida pela racionalidade técnica dos planejadores e a cidade real que ia emergindo dos processos socioespaciais concretos.

Em Minas Gerais, o dinamismo do “milagre econômico” e do II PND refletiu-se na “nova industrialização mineira”, com fortes repercussões sobre a estrutura socioespacial da metrópole. Em função do modelo econômico concentrador de renda e da política urbana autoritária adotada, observou-se o aprofundamento da segregação socioespacial e à ampliação das desigualdades no acesso aos serviços urbanos. Conforme as diretrizes

nacionais do II PND e da PNDU, a tônica do PDIES recaía sobre a necessidade de acelerar a industrialização da RMBH, visando seu fortalecimento como metrópole de equilíbrio da região centro-sul do país, com poucas menções a propostas e diretrizes de cunho mais redistributivo visando a redução das desigualdades socioespaciais. O PDIES visava assim preparar espacialmente a RMBH para dar continuidade ao processo da “nova industrialização mineira”, adequando e programando funcionalmente seu espaço às necessidades de acumulação de capital, e atenuando as distorções que este crescimento pudesse ter sobre a qualidade de vida da população metropolitana.

Revelou-se um enorme descompasso entre o discurso técnico abrangente e socialmente avançado do órgão e as reais condições de implementação de propostas que pudessem de fato enfrentar a problemática metropolitana, haja em vista as condições socioeconômicas e políticas sob as quais operava o planejamento metropolitano. Como visto, as propostas do PDIES que se viabilizaram foram aquelas mais diretamente voltadas à implantação das condições gerais de produção exigidas pela “nova industrialização mineira”, em detrimento de propostas de desenvolvimento mais amplas, referentes às demandas pela elevação do nível das condições de reprodução social da maior parte da população, ainda hoje parcamente atendidas na RMBH (Tonucci Filho, 2012).

REFERÊNCIAS

- DINIZ, C. C.. 1981. *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*, Belo Horizonte, UFMG/PROED.
- FJP; PLAMBEL. 1974. *Esquema metropolitano de estruturas*, Belo Horizonte, FJP.
- GOUVÊA, R. G. 2005. *A questão metropolitana no Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- MELO, D. M.. 1991. *Planejamento urbano de Belo Horizonte: um estudo das principais propostas de planejamento elaboradas para a cidade*, Belo Horizonte, UFMG (Monografia – Curso de Especialização em Urbanismo da UFMG).
- MONTE-MÓR, R. L. M.. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (orgs.). 2008. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008.
- PLAMBEL. 1975. *Plano de desenvolvimento integrado econômico e social da Região Metropolitana de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, PLAMBEL.
- PLAMBEL. 1982. *Diretrizes de estruturação urbana da RMBH – Vol. 1 – Proposta preliminar para o Aglomerado Metropolitano*, Belo Horizonte, PLAMBEL.

- PLAMBEL. 1986. *A estrutura urbana da RMBH - V.1 - O processo de formação do espaço urbano 1897-1985*, Belo Horizonte: PLAMBEL.
- TAYLOR, N. 2009. *Urban planning theory since 1945*, London, SAGE Publications.
- TONUCCI FILHO, J. B. M.. 2012. *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*, São Paulo, USP (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional - FAUUSP).
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). 2004. *O processo de urbanização no Brasil*, São Paulo, Edusp.