

# ANÁLISE DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMBH A PARTIR DAS PAUTAS DO CONSELHO DELIBERATIVO METROPOLITANO

**Maria Luisa Machado Martins**

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

**Jupira Gomes de Mendonça**

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

## RESUMO

O texto apresenta algumas reflexões sobre o Conselho Deliberativo da RMBH enquanto arena de negociações e conflitos, inquirindo sobre as possibilidades, na escala metropolitana, de uma política urbana resultante de acordos entre Estado, mercado e sociedade. As reflexões partem da leitura das atas de reuniões do Conselho desde o início, em 2008, e focalizam o tema do uso do solo metropolitano, bem como dois projetos a ele relacionados, quais sejam, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH e o Macrozoneamento Metropolitano. O trabalho está inserido na pesquisa do Observatório das Metrôpoles sobre a possibilidade de aplicação da *análise de regimes urbanos* para investigar as relações de poder que atuam sobre a política urbana nas metrôpoles brasileiras. Nesse sentido, utilizamos os elementos dessa análise em sua versão atualizada – a da *ordem política urbana* – para estudar as possibilidades de utilização desse método analítico no contexto brasileiro.<sup>1</sup>

## PALAVRAS-CHAVE

governança metropolitana, regimes urbanos, conselho deliberativo metropolitano

## ÁREA TEMÁTICA

Políticas Públicas

---

<sup>1</sup> As autoras agradecem o apoio da Fapemig e do CNPq.

## INTRODUÇÃO

A partir da década de 70, os trabalhos econômicos interessados na evolução do capitalismo moderno e no surgimento das formas de produção pós-fordistas sinalizavam uma reconfiguração produtiva a partir da flexibilização dos processos de trabalho, assim como uma reorientação da natureza do estado nacional. Segundo Jessop (1994 *apud* JOUVE, 2005), essa inflexão foi marcada pelos crescentes processos de segmentação dos mercados, de competição entre países e de descolamento entre crescimento econômico e consumo nacional. No campo institucional, passa-se de um Estado de Bem-Estar Social – de apoio à demanda e ao consumo – a um Estado empreendedor com políticas de estímulo à oferta e à inovação.

O Estado empreendedor assume tal papel em detrimento de sua função exclusiva de integração política. Não somente há a perda do monopólio sobre a violência legítima, mas também a regulação passa a ser feita através da negociação coletiva entre os interesses do trabalho e do capital. Jessop (1994, *apud* JOUVE, 2005, p. 41, tradução nossa)<sup>2</sup> resume essa reorientação através da noção de *Estado vazio*:

(...) ainda que o Estado-nação continua sendo politicamente permanente em termos de soberania, sua capacidade de intervenção no interior das fronteiras nacionais aparece muito claramente debilitada devido, por uma parte, à evolução do capitalismo em direção a sistemas de produção internacionais, flexíveis (mas também regionalizados) e, por outra parte, a concorrência internacional e aos riscos que se derivam dela. Essa perda de autonomia cria ao seu redor uma necessidade de coordenação supranacional e o ressurgimento de espaços locais de transferência progressiva das competências de coordenação.

É nesse contexto de esvaziamento do estado nacional e ascensão das cidades e das instituições supranacionais que surge a noção de *governança urbana*. Segundo Jouve (2005), a *governança urbana* serve para descrever a reconfiguração das relações entre as instituições e os atores no âmbito da política urbana. O Estado, diz o autor, deixa de ser o único espaço e instância política de direção das sociedades contemporâneas. As inovações tecnológicas e a consequente transformação dos processos de trabalho, a segmentação dos mercados e a promoção da flexibilidade na organização das relações de trabalho são algumas das formas de explicitação da crise do fordismo. A tese subjacente, afirma Jouve (2005), é a de que “o Estado não está mais em condições de garantir o contrato social que o ligava à sociedade civil” (op. cit., p. 41, tradução nossa).<sup>3</sup> Governar se tornou mais difuso e fragmentado, e governar a cidade é hoje um processo que envolve múltiplas camadas (STONE, 2015), em que novos e diversos atores, com suas formas e tipos particulares de recurso, entraram em cena.

A *governança urbana* no Brasil revela algumas destas mudanças, guardadas as diferenças entre os contextos norteamericano e europeu que embasam parte significativa da literatura sobre o tema. Estruturados durante o período nacional-desenvolvimentista, suportado pela ditadura militar, os primeiros arranjos institucionais de gestão metropolitana eram caracterizados por uma estrutura vertical e pelo total controle do Estado sobre as políticas urbanas e metropolitanas. O período pós-Constituição de 1988 trouxe, na esteira do municipalismo, o conflito entre a agenda local progressista e redistributiva e a agenda do empreendedorismo como modo de governança que coloca o local em conexão direta com a economia mundial. A governança metropolitana entra em pauta, com a configuração de novos arranjos, não sem conflitos também.

No caso de Minas Gerais, e particularmente da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), iniciam-se, na metade da década de 2000, as Conferências Metropolitanas, a representação da sociedade civil no arranjo institucional e a participação das universidades nos processos de

---

<sup>2</sup> JESSOP, B. “The transition to post-fordism and the Schumpeterian Workfare State”. In: LOADER, B; BURROWS, R. (Ed.). **Towards a Post-Fordism Welfare State?** London: Routledge, 1994, pp. 13-38.

<sup>3</sup> (...) *el Estado no está ya en condiciones de garantizar el contrato social que le ligaba a la sociedad civil.*

planejamento. O atual arranjo de governança envolve a Assembleia Metropolitana, com participação das esferas executivas e legislativas do estado e dos municípios, o Conselho Deliberativo, com representação destas esferas e também da sociedade civil e a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, braço técnico do Conselho e da Assembleia.

Este artigo tem o objetivo de apresentar algumas reflexões sobre o Conselho Deliberativo da RMBH enquanto arena de negociações e conflitos, inquirindo, a partir de um caso concreto, sobre as possibilidades, na escala metropolitana, de uma política urbana resultante de acordos e coalizões entre o Estado, o mercado e a sociedade. As reflexões partem da leitura e sistematização das atas de reuniões do Conselho desde o início de suas atividades, em 2008, o que permitiu identificar atores, conflitos e negociações em torno das ações públicas no território metropolitano e refletir sobre as possibilidades da governança neste âmbito.

As pautas discutidas pelo órgão durante o período estudado estão associadas, naturalmente, às funções públicas de interesse comum<sup>4</sup>. Dentre estas, porém, distingue-se a grande quantidade de pautas relacionadas aos temas relativos a mobilidade, gestão de resíduos sólidos e uso do solo metropolitano. Dado que este último tema é parte integrante das funções da Agência Metropolitana, optamos, na análise aqui apresentada, por tomá-lo como foco, bem como dois projetos a ele relacionados, quais sejam, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI) e o Macrozoneamento Metropolitano.

Além disto, a escolha pelo tema do uso do solo metropolitano assenta-se em duas outras motivações. A primeira parte do fato de que a década estudada coincide com a elaboração do principal instrumento de gestão metropolitana da RMBH – o PDDI – e de um dos seus produtos, o Macrozoneamento Metropolitano. Por tal razão, a construção do PDDI e do Macrozoneamento foram assuntos que não somente deram coesão às pautas das reuniões do Conselho, antes muito fragmentadas, mas que também dizem muito sobre capacidade de elaboração de políticas urbanas do atual arranjo de governança. O segundo motivo relaciona-se com a origem dessa pesquisa, que se insere num contexto mais amplo de investigação do Observatório das Metrôpoles sobre a possibilidade de aplicação da *análise de regimes urbanos* para investigar as relações de poder que atuam sobre a política urbana nas metrôpoles brasileiras. Nesse sentido, utilizamos os elementos dessa análise em sua versão atualizada – a da *ordem política urbana* (STONE, 2015) – para estudar as possibilidades de utilização desse método analítico no contexto brasileiro.

A noção dos *regimes urbanos* foi introduzida por Clarence Stone<sup>5</sup> em um estudo de caso no qual o autor analisa o processo de coalizão entre o poder econômico dominado pelos brancos e o controle político exercido pelos negros em Atlanta, nos anos de 1940 até final da década de 1980 (CASELLAS, 2005). Neste trabalho, Stone definiu *regime urbano* como “os acordos informais através dos quais o setor público e os interesses privados funcionam juntos, com a finalidade de desenhar e implementar decisões de governabilidade” (STONE, 1989, p. 6, *apud* CASELLAS, 2005, p. 143, tradução nossa).<sup>6</sup> Décadas mais tarde, Stone reafirma a relevância da análise, trazendo, no entanto, a ideia de uma ordem política urbana, como veremos.

O método de análise dos regimes urbanos serve ao interesse fulcral de entender como as políticas urbanas são conformadas na articulação entre três instâncias: a do governo local – cuja governabilidade é estruturada por diferentes grupos sociais –, a do sistema político-institucional

---

<sup>4</sup> As funções públicas de interesse comum são definidas no Decreto Estadual 44.607/2007 que contém o regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Em 2012, o Decreto Estadual 45.928 altera o Decreto 44.607/2007 e inclui como função pública de interesse comum “a racionalização dos custos de serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais, incluído o manejo de resíduos sólidos”.

<sup>5</sup> STONE, C. N. **Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988.** Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

<sup>6</sup> (...) *los acuerdos informales a través de los cuales el sector público y los intereses privados funcionan juntos, con el fin de diseñar e implementar decisiones de gobernabilidad.*

nacional e a dos fluxos econômicos globais (JOUVE, 2005). Nesse sentido, Stone (2005) propõe quatro elementos-chave para a constatação da existência de um *regime urbano*: uma *agenda* manifesta por ações concretas; um grupo informal, coeso e estável, denominado *coalizão*, que é formado por agentes públicos e privados em torno da agenda; a reunião de *recursos* materiais ou não-materiais numa quantidade proporcional à demanda da agenda e um *esquema de cooperação* entre os membros da coalizão.

Vinte e seis anos após seu primeiro trabalho em *Regime Politics*, Stone (2015) faz uma revisão da sua obra e propõe a reformulação do conceito de *regime urbano* em favor de uma ideia mais compreensiva de *ordem política urbana*. O autor considera algumas críticas feitas ao seu trabalho inicial e reconhece que os regimes estáveis e coesos observados em 1989 são característicos do período particular de reconversão dos centros urbanos que ocorreu na América do Norte e na Europa e, portanto, não oferecem uma medida comparativa com outros contextos internacionais. Em acréscimo, Stone (2015) também observa que o fenômeno contemporâneo de globalização provocou uma difusão tanto da agenda política urbana quanto da própria estruturação do poder - ao mesmo tempo em que novos agentes passam a participar da política urbana com questões extra-econômicas, tais como raça e o direito à cidade, há um enfraquecimento das elites locais.

Assim, ao invés da governabilidade local por meio de coalizões estáveis ao longo do tempo, passa-se ao entendimento de uma *ordem política urbana* que, no âmbito, local, envolve um conjunto de relações em três níveis: em torno de uma *agenda* prioritária, dominada pela elite difusa; de demandas da classe média por adaptações em políticas já estabelecidas; e de enfrentamento de situações de desigualdade das populações marginais. Por definição, a *ordem política urbana* é “um conjunto de relações em evolução ancoradas na cidade e que se estendem a uma dimensão intergovernamental, assim como refletem o processo contínuo de globalização” (STONE, 2015, p. 109, tradução nossa).<sup>7</sup> Os elementos-chave do trabalho de 1989 são mantidos, tais como a multicausalidade em detrimento de uma visão determinista e a necessidade de recursos proporcionais à agenda, ainda que esta tenha se tornado mais difusa, assim como a estrutura do poder urbano.

Tendo em vista estes elementos da *análise de regimes urbanos*, observou-se que as pautas do Conselho Deliberativo relacionadas ao uso do solo foram aquelas nas quais ocorreram maior mobilização e manifestação de agentes e interesses em torno da política urbana. A partir desse movimento de sinergia, o que se pretende, neste artigo, é apontar possíveis coalizões a serem investigadas e que fazem do Conselho Deliberativo Metropolitano de Belo Horizonte uma arena de negociação.

## **AS FASES DA GESTÃO (E DA GOVERNANÇA) METROPOLITANA EM BELO HORIZONTE**

A RMBH é uma das nove primeiras regiões metropolitanas do Brasil, instituída na década de 1970 pela Lei Complementar n. 14/1973. É também a terceira maior aglomeração urbana brasileira, que abriga mais de 5 milhões de habitantes distribuídos em 34 municípios metropolitanos.

As contribuições de Azevedo e Mares-Guia (2015) demonstram que, desde a criação da RMBH durante o regime militar até o momento atual, o grau de correspondência entre o formato institucional e a correlação de forças dos atores envolvidos é uma dimensão fundamental para garantir a efetividade das políticas metropolitanas. Sendo assim, os autores propõem uma periodização da gestão metropolitana na RMBH em três fases históricas: o período de atuação da autarquia estadual Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), findo na década de 90; a fase de hegemonia dos municípios na Assembleia Metropolitana (AMBEL); e a fase atual, iniciada em

---

<sup>7</sup> (...) not as a static arrangement but as a cluster of evolving relationships anchored in the city and extending into an intergovernmental dimension and reflecting an ongoing process of globalization.

2004, na qual a gestão metropolitana é exercida pela tríade composta pelo Conselho Deliberativo, Agência de Desenvolvimento e Assembleia Metropolitana.

A primeira fase se situa predominantemente no período ditatorial militar e se caracterizou por um Estado fortemente regulador, com uma estrutura centralizada e verticalizada. O Plambel era, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, o braço técnico da gestão metropolitana, por onde passavam os recursos provenientes do governo federal, destinados a políticas urbanas definidas nacionalmente.

O segundo momento inicia-se com a Constituição Federal de 1988, conhecida como *constituição municipalista* (FERNANDES, 2008), quando a criação de regiões metropolitanas é delegada aos estados. A Constituição Estadual de 1989 redefine a estrutura de gestão, que resulta em uma forma horizontalizada, com maior poder dos municípios, sem o necessário aporte de recursos e sem a regulamentação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (AZEVEDO; MARES-GUIA, 2000). Como resultado, estes autores avaliam que “a garantia da hegemonia dos municípios no processo de tomada de decisões não se traduz[iu] em governança” (op. cit. p. 139).

A terceira fase é decorrente da Emenda Constitucional n. 65, de 2004, que novamente alterou o arranjo metropolitano, regulamentado pelas leis complementares 88 e 89, de 2006, constituindo o que pode ser denominado *governança metropolitana*, na medida em que envolvia agora novos atores e criava uma arena de negociação, na forma do Conselho Metropolitano, onde a sociedade civil também tem assento. A legislação atribuiu a competência de gestão metropolitana à Assembleia Metropolitana, ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e à Agência de Desenvolvimento Metropolitano, além das instituições vinculadas às funções públicas de interesse comum.

Na tríade da gestão metropolitana, a Agência de Desenvolvimento é o órgão executivo que exerce as funções de apoio técnico, implementação de planos, programas e projetos do PDDI. Em 2011, através da Lei Delegada n. 180, a competência para concessão de selo de anuência prévia em parcelamento do solo urbano da RMBH e a gestão da receita oriunda dessa atividade foram transferidas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) para a Agência RMBH.

A Assembleia Metropolitana é o órgão de decisão superior e tem poder de veto sobre as deliberações do Conselho Deliberativo. É composta por cinco representantes do Estado e dois representantes de cada município metropolitano. Na Assembleia, o Estado está em condição de paridade com os municípios metropolitanos segundo a Lei Complementar n. 88/2006, que define o peso dos votos dos representantes do Estado equivalente à metade dos votos do plenário.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é composto por representantes do governo estadual (5 membros), da assembleia legislativa (2 membros), dos municípios (7 membros) e da sociedade civil (2 membros). Instituído efetivamente em 2007 pelo Decreto Estadual 44.601,<sup>8</sup> tem como funções principalmente o acompanhamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e a execução de funções públicas de interesse comum.

A representação municipal dentro do Conselho é dividida em quatro representações fixas para Belo Horizonte, Betim e Contagem, tendo o município-pólo dois representantes, e três representações para os demais municípios da RMBH. Os representantes de municípios e da sociedade são escolhidos nas Conferências Metropolitanas, também instituídas na Lei Complementar n. 89/2006, realizadas a cada dois anos, desde 2007.

---

<sup>8</sup> O Decreto Estadual 44.601/2007 já designava os representantes dos municípios metropolitanos e da sociedade civil organizada, eleitos na I Conferência Metropolitana.

Os conselheiros da sociedade civil organizada exercem sua representação de uma forma particular: seus representantes seguem acordos informais realizados na primeira Conferência Metropolitana, realizada em 2007, quando os primeiros representantes foram eleitos. Na tentativa de minimizar a disparidade dessa representação em relação ao total de membros do Conselho, foi estabelecido um pacto fora do âmbito institucional, com dois acordos: um de alternância entre os representantes da sociedade civil organizada e seus respectivos suplentes; o outro, de criação de um fórum de negociação da sociedade civil – o Colegiado Metropolitano – que não tem formalidade institucional ou jurídica, mas funciona, ainda hoje, como lugar de negociação entre os diversos segmentos da sociedade civil e a criação de posições consensuais, assumidas pelos representantes no Conselho Deliberativo.

## **A ATUAÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO METROPOLITANO**

Até a criação da Agência em 2009, o papel de articulação com os municípios e outros órgãos atuantes no âmbito metropolitano era da SEDRU, por meio de sua Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos. Nesse período, a SEDRU foi responsável pela assistência técnica aos municípios metropolitanos, pela contratação de planos e pela promoção de convênios.

A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada pela Lei Complementar 107, sancionada em janeiro de 2009 e implantada sob direção inicial de José Oswaldo Lasmar. Após a criação desse braço técnico da tríade, houve um período de transição de competências da SEDRU para a Agência. Essa transição é concluída em 2011 com a publicação das Leis Delegadas n. 179 e n. 180<sup>9</sup>. A partir de então, a Agência fornece auxílio técnico e administrativo aos demais órgãos da tríade, e é responsável, inclusive, por dar suporte à realização das reuniões do Conselho Deliberativo.

Entre 2008, ano de instalação do Conselho Deliberativo, e 2018, ano em que está disponível a última ata, foram realizadas 50 reuniões, o que significa uma frequência de 4 a 5 reuniões anuais. O Conselho é presidido pelo titular da Secretaria à qual está vinculada a Agência, o que sofreu alterações ao longo do período, com criação e extinção de secretarias. Em vários momentos, o Suplente da Presidência do Conselho tem sido o Diretor-Presidente da Agência.

O período inicial de atividade do Conselho pode ser descrito como um conjunto de reuniões que tratavam de assuntos fragmentados e que se resumiam à apresentação de estudos, programas e projetos em municípios da RMBH. Nesse período, destacam-se as ações da SEDRU em relação ao que constituiria o papel da Agência e as discussões sobre o até então chamado Contorno Viário Norte.

Essa fragmentação, porém, vai desaparecendo à medida em que as discussões do PDDI vão se tornando mais presentes. A primeira pauta relacionada ao Plano foi o Termo de Referência, no final de 2008, e o conteúdo do documento foi objeto de discordância entre os conselheiros. Na época, os representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG), Daniel Cabaleiro, da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), Ramon Victor César, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), Marilena Chaves, e do Município de Belo Horizonte, Maria Caldas, caracterizaram o documento como genérico, sem definição clara dos produtos esperados, e solicitaram revisão da contratação de universidades para elaboração do plano. Havia, por parte desses conselheiros, um receio explícito quanto ao “caráter acadêmico” que poderia ser dado ao trabalho. Do outro lado, havia um discurso de legitimação do Termo de Referência pelo seu processo participativo de elaboração, no âmbito do Colegiado Metropolitano, defendido pelos representantes da sociedade civil e de alguns municípios metropolitanos. Apesar do

---

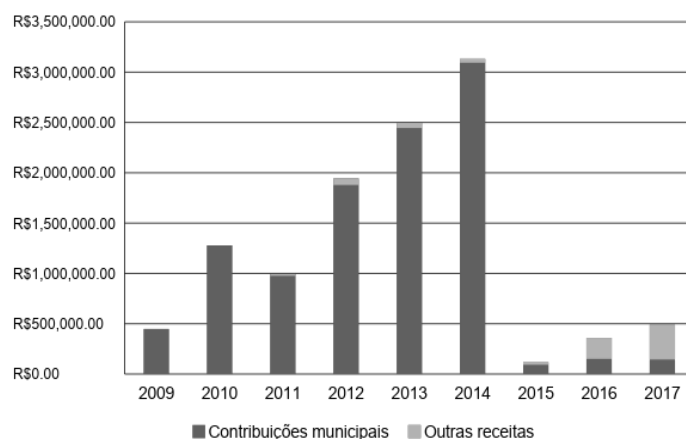
<sup>9</sup> A Lei Delegada n. 179/2011 criou a Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (SEGEM) e a Lei Delegada n. 180/2011 definiu suas atribuições, vinculando a Agência de Desenvolvimento da RMBH à Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana (SEGEM).

conflito, o documento foi aprovado com ressalvas e, no início de 2009, o PDDI foi contratado pela SEDRU, antes da instituição efetiva da Agência, com prazo de entrega até final de 2010.

Durante a elaboração do Plano, o acompanhamento feito pelo Conselho Deliberativo se deu através de relatos de membros das Agências ou de apresentações feitas pela equipe de elaboração do PDDI. Contudo, nesse mesmo período, outros projetos de âmbito metropolitano e elaborados de forma dissociada ao PDDI foram apresentados nas reuniões. Em 2008, a SEDE contratou a empresa singapurense Jurong para elaboração do *Plano Macroestrutural do Vetor Norte da Região Metropolitana e Belo Horizonte*. Em 2009, foi ainda apresentado ao Conselho o *Programa de Ação Estratégica do Vetor Sul da RMBH* conduzido pela OSCIP Instituto Horizontes e patrocinado pelo setor privado. Sendo assim, o que estas pautas sugerem é a existência de um paralelismo entre as ações encaminhadas pelos órgãos de gestão metropolitana e as agendas das secretarias do Estado e outros agentes. Ainda assim, embora o processo de elaboração do plano não tenha sido objeto permanente da pauta do Conselho no período, outros agentes que participaram do processo de elaboração do PDDI afirmam que esse foi um período de ampla mobilização em torno do planejamento metropolitano. Além do processo de realização de oficinas públicas e seminários pela equipe de elaboração do Plano, foram organizados diversos outros fóruns. Ainda em 2007, a Câmara Municipal de Belo Horizonte havia criado o Fórum Metropolitano da RMBH, um fórum permanente de discussão sobre questões metropolitanas.<sup>10</sup> Posteriormente, foi também formada uma Frente Parlamentar composta por vereadores dos diversos municípios da RMBH e do Colar Metropolitano. Durante o período de elaboração do Plano, houve ainda a formação de uma frente parlamentar, na Assembleia Legislativa, além da mobilização da Granbel (Associação dos Municípios da Região Metropolitana), entre outros atores.

A percepção de sinergia em torno do planejamento metropolitano nesse período é ainda reforçada pela análise dos aportes municipais ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). O Gráfico 1 mostra o contínuo crescimento das contribuições municipais ao FDM<sup>11</sup> (com pequena inflexão em 2010), até 2014, anos a partir do qual se instala a crise econômica brasileira.

**Gráfico 1: Histórico de receitas do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (2009 - 2017)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Agência de Desenvolvimento da RMBH.

<sup>10</sup> Foram realizados encontros, com os seguintes temas: em 2008, Transporte Coletivo, em Itaguara, Saneamento Ambiental, em Santa Luzia, e Sistema de Saúde, em Ribeirão das Neves; em 2009, Destinação Final de Resíduos, em Betim, e Planejamento Integrado do Vetor Norte, em Lagoa Santa; em 2010, Políticas de Compensação na RMBH, em Esmeraldas.

<sup>11</sup> A contribuição ao FDM é distribuída entre o Governo do Estado, que aporta 50% do orçamento previsto, e as Prefeituras Municipais, na proporção das respectivas receitas.

Os recursos aportados ao FDM serviram, em 2009 e 2010, à contratação e execução do PDDI e, em 2012, à execução do Chamamento Público n. 001/2012 que aprovou o projeto do Macrozoneamento Metropolitano.

O Plano foi concluído em 2010, mas o Seminário Final para sua apresentação foi suspenso pelo então Governador do Estado, Antônio Anastasia, que havia assumido o Governo do Estado, com a renúncia de Aécio Neves para concorrer ao Senado. A alegação do novo governador era de que o seu secretariado precisava de um tempo para conhecer o Plano antes que ele fosse amplamente divulgado e esta decisão foi bastante contestada pelo Colegiado Metropolitano e pelos representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo. No entanto, como Monte-Mór (2012) relata, o Plano só foi entregue formalmente ao Colegiado Metropolitano em março de 2011 e lançado oficialmente dois meses depois.

Em 2013, como continuidade do processo de planejamento metropolitano, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) foi novamente contratada pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano para elaborar o Macrozoneamento, trabalho concluído em 2015. Nesse período, assim como ocorreu com o PDDI, as atas sugerem que o Conselho fez o acompanhamento do processo por meio de informes. Contudo, após a entrega da proposta de Macrozoneamento pela Universidade, a Agência iniciou, em 2016, discussões com representantes das prefeituras municipais para fazer ajustes na proposta, para sua conversão em projeto de lei. Neste momento surgiram conflitos importantes, que foram reproduzidos no Conselho Metropolitano. Dois conflitos se destacam: 1) em torno dos parâmetros relativos à Habitação de Interesse Social (HIS) e 2) zoneamento sobre a região de Várzea das Flores, no município de Contagem. A descrição das divergências apresentadas no Conselho é importante porque elas traduzem os conflitos inerentes ao planejamento urbano e metropolitano, quais sejam, aqueles relativos ao uso da terra urbana.

Com relação ao primeiro conflito, ele é decorrente da proposta apresentada no Macrozoneamento, de destinação de um percentual de área para HIS em algumas zonas de interesse metropolitano (20% no caso das Zonas de Diversificação e Adensamento).<sup>12</sup> Parte dos representantes da sociedade civil (José Abílio) e da Assembleia Legislativa (Marília Campos) estavam em concordância com a proposta. De outro lado, a Agência (Flávia Mourão) e representantes do Estado (Izabel Chiodi – SECIR - e Wieland Silberschneider – Secretário Adjunto da SEPLAG) eram a favor da inserção de um dispositivo mais flexível e passível de alterações, ou que possibilitasse a definição dos parâmetros de HIS por decreto estadual posterior, com a finalidade de conferir celeridade ao processo de aprovação do projeto de lei. Essa discussão foi, todavia, interrompida pelo período de troca dos governos municipais e dos membros do Conselho. Os conselheiros do biênio 2015-2016 acordaram em aprovar uma versão do projeto de lei no qual constava a obrigatoriedade de destinação de área para HIS, mas sem a fixação de percentual, que deveria ser determinado segundo legislação estadual específica. Ainda, para que o projeto fosse encaminhado à Assembleia, os conselheiros acordaram que a aprovação deveria ser ratificada pela nova composição do Conselho em 2017, junto às novas gestões municipais.

Com a nova composição do Conselho, ocorreu novamente uma série de dilatações de prazo para encaminhamento de novas propostas, até junho de 2017. O conflito foi retomado em torno de duas propostas, uma por parte do Colegiado Metropolitano e outra pela Agência de Desenvolvimento da RMBH, para definição do percentual de destinação da área total de lotes produzidos para HIS. As propostas se diferenciavam em relação à distribuição de responsabilidades, de áreas e faixas de renda destinadas. Em discordância estava o representante do Sindicato da Construção (SINDUSCON), Renato Michel, que considerava economicamente inviável ao loteador a destinação de parte da área total dos lotes produzidos para tal finalidade.

---

<sup>12</sup> As propostas apresentadas pela equipe que elaborou o Macrozoneamento Metropolitano pode ser vistas com maior detalhamento em <[http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Plano\\_Metropolitano-MZRMBH](http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Plano_Metropolitano-MZRMBH)>.



Por fim, o Conselho aprovou por maioria, com exceção do voto do representante Renato Michel, a destinação de apenas 10% da área total para HIS, a serem transferidos de forma não onerosa ao poder público. Essa deliberação não somente definiu um percentual reduzido em comparação às propostas iniciais, como também eximia o empreendedor de quaisquer responsabilidades com a provisão de HIS.

Em meados de 2017, durante o processo de conversão do PDDI e do Macrozoneamento em projeto de lei para ser encaminhado à Assembleia Legislativa, outro conflito surgiu em torno da proposta trazida ao Conselho, pela Prefeitura Municipal de Contagem, de alteração do macrozoneamento da Bacia de Vargem das Flores, localizada na zona rural do Município de Contagem, classificada no Macrozoneamento como Zona de Proteção.

O projeto entregue pela UFMG definia, para esta área, a predominância das macrozonas MZP-1 e MZP-2, além das macrozonas MZAC-1 e MZAC-2 concentradas na área de Nova Contagem. As zonas MZP são Macrozonas de Proteção Ambiental cujo grau de restrição à ocupação e utilização variam entre parâmetros e diretrizes extremamente restritivos (MZP-1) até parâmetros menos limitantes (MZP-3). Já as zonas MZAC são Macrozonas de Atividades Complementares nas quais o interesse metropolitano varia entre o controle da densidade de ocupação (MZAC-1) ao incentivo ao adensamento construtivo e populacional (MZAC-3). Através dessa proposta, a intenção da Universidade era de garantir a qualidade dos recursos hídricos e a preservação da bacia.

A Prefeitura de Contagem propunha, em contrapartida, um zoneamento mais permissivo à ocupação através da redução das áreas de macrozonas MZP-1 e MZP-2, ampliação das macrozonas MZAC-1 e MZAC-2 e adição da macrozona MZP-3 e da Zona de Diretrizes Especiais Metropolitana de Indústria e Logística (ZDEM-ZIL) na região. A principal justificativa, defendida pelo prefeito Alex de Freitas (PSDB), era de que havia uma forte pressão imobiliária sobre a área, onde os parâmetros restritivos que vinham sendo aplicados até o momento não contiveram a ocupação. Não só havia o argumento de que os parâmetros restritivos eram ineficazes, mas também de que eles fomentavam as ocupações irregulares. Além do Prefeito de Contagem, a proposta era corroborada pelo deputado estadual Iran Barbosa, pelo Secretário de Desenvolvimento Econômico de Contagem, René Vilela, e pelo representante da Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais (CMI/Secovi-MG), Adriano Manetta.

A primeira manifestação contrária à proposta da Prefeitura de Contagem dentro do Conselho foi feita pela deputada estadual Marília Campos (PT), que é ex-prefeita de Contagem. Marília Campos questionou a legitimidade do Conselho para aprovar propostas contrárias ao projeto entregue pela UFMG e acusava a alteração de beneficiar apenas os proprietários de terra na região por meio do incentivo à ocupação e ao adensamento. O Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) também rejeitou a proposta de alteração por meio da Recomendação n. 02/2017. Marta Larcher, Promotora de Justiça do MPMG, participou de uma reunião do Conselho em outubro de 2017, na qual disse que não havia na proposta da Prefeitura de Contagem um embasamento em estudos técnicos claros e substanciais que justificassem a alteração. As representações do município de Betim e da Agência também se posicionavam, naquele momento, a favor da manutenção do macrozoneamento original da área.

Em 06 de novembro de 2017, em reunião ordinária do Conselho Deliberativo, a proposta da Prefeitura de Contagem foi colocada em votação. O resultado foi de 11 votos a favor da proposta e 5 votos contrários, o que não era suficiente para a aprovação da deliberação por não atingir o mínimo previsto na Lei Complementar n. 89/2006 de 3/4 dos votos dos membros do Conselho, isto é, 12 votos.

Em dezembro de 2017, todavia, o projeto de lei do PDDI e do Macrozoneamento foi enviado à ALMG com ausência de definição das macrozonas para a região de Vargem das Flores, e essa ação foi questionada pelo representante da deputada estadual Marília Campos, Isnard Horta, que entendeu ter havido um desacato ao resultado contrário à proposta da Prefeitura de Contagem pois, dado o resultado da votação, deveria ter sido mantida a proposta original. O representante manifestou-se

contra a decisão do presidente do Conselho e Secretário de Estado de Cidades e Integração Regional (SECIR), Carlos Murta, de anular a votação realizada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame das atividades do Conselho durante uma década permite fazer algumas observações acerca da capacidade de elaboração de políticas públicas do atual arranjo de governança da RMBH, assim como delinear alguns elementos da análise dos regimes urbanos que, no contexto brasileiro, apresentam semelhanças e diferenças em relação aos estudos de caso internacionais.

De fato, assim como Stone (2015) observa para as realidades norteamericana e europeia, a *agenda* da política urbana da RMBH se tornou mais difusa e integra uma variedade maior de atores do que em períodos anteriores, especialmente em comparação ao período de planejamento metropolitano exercido pelo Plambel. No Conselho, observa-se essa difusão tanto na sua composição de membros quanto nas pautas ali discutidas. A incorporação de representantes da sociedade civil e a forma de representação exercida por eles demonstram que houve uma abertura do planejamento urbano-metropolitano para novas agendas que excedem àquelas definidas dentro do Estado. Ademais, para além das ações efetivadas em torno do uso do solo, foram acompanhados planos e projetos sobre temas variados e que são coordenados por diferentes atores públicos e/ou privados, tais como o *Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos com Foco em Resíduos de Serviços de Saúde* (RSS) e *Resíduos da Construção Civil e Volumosos* (RCCV) e o *Plano de Mobilidade* da RMBH.

No entanto, ao que tudo indica, o Governo do Estado, através das secretarias, é o agente público mais importante na elaboração de políticas urbanas na metrópole de Belo Horizonte. Essa percepção apoia-se em dois pilares que precisam ser confirmados por meio de investigações mais detalhadas, mas que se evidenciaram nas discussões do Conselho. O primeiro é deles parte do fato de que o Governo do Estado é responsável pela provisão de metade dos *recursos* financeiros necessários para a execução das agendas de políticas metropolitanas, efetivados através do FDM. A outra metade é composta pelos aportes municipais que, como o histórico de contribuições ao FDM aponta, apresentam alta volatilidade. Sendo assim, o peso da contribuição estadual demonstra a permanência da responsabilidade do Estado em promover as ações de planejamento metropolitano. Pode-se pensar então, remetendo-se à noção de *Estado vazio* proposta por Jessop (1994, apud JOUVE, 2005), na hipótese, para o caso brasileiro, de um esvaziamento incompleto do Estado.

No âmbito político, o Estado de Minas Gerais, através da Assembleia Metropolitana e das ações do Governador, tem capacidade de vetar as ações dos órgãos de planejamento urbano, colocando-os em posição de tutela em relação ao Estado. A anulação da deliberação do Conselho acerca do macrozoneamento na Bacia de Vargem das Flores demonstrou que não há ainda, nos órgãos colegiados de gestão metropolitana, um “poder de mando” de fato.

A hipótese subsequente dessa preponderância do papel do poder estadual como ator público é de que as *agendas* de desenvolvimento econômico que interessam aos agentes econômicos privados passam ao largo das discussões dentro dos órgãos de gestão metropolitana, e são efetivadas de forma bilateral entre as secretarias de Estado e os agentes interessados, como ocorreu no caso do *Plano Macroestrutural do Vektor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte*.

Durante o período de elaboração do PDDI, entre 2009 e 2010, pode-se identificar a construção de uma *agenda* que se manifestou tanto pelos planos resultantes, como pela aplicação de *recursos materiais* – os recursos financeiros do FDM – e *não-materiais* - o movimento de sinergia em torno do Plano. Todavia, a inconclusão do trabalho até o momento, dado que o projeto de lei está arquivado na ALMG, reforça a percepção de tutela da instância metropolitana exercida pelo poder estadual, assim como questiona a capacidade do atual arranjo de governança em efetivar políticas urbanas. Sendo assim é possível pensar, para o contexto brasileiro, na identificação de uma *ordem política*

*urbana* numa escala mais ampla que a local, mas que estabelece *agendas* difusas, manifestadas por meio de planos e projetos de âmbito local e/ou metropolitano.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, S. de; MARES-GUIA, V. R.. *A trajetória da gestão metropolitana de Belo Horizonte*. Em: ANDRADE, L. T. de; MENDONÇA, J. G. de; DINIZ, A. M. A. (Ed.). **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Belo Horizonte: PUC Minas, 2015. p. 359-389.
- AZEVEDO, S. de; MARES-GUIA, V. R.. *Governança Metropolitana e Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte*. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 3, 2000. p. 131-144.
- CASELLAS, A.. *Aproximaciones teóricas para el análisis de la transformación urbana: Urban regime analysis en el contexto europeo*. **Documents d'anàlisi geogràfica**, n. 46, p. 139-149. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, Facultat de Filosofia i Lletres, Departament de Geografia, 2005. Disponível em: <<https://ddd.uab.cat/record/12394>>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- FERNANDES, E.. *Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão*. Em: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte, C/Arte, 2008. p. 123-135.
- JOUVE, B.. **Cuestiones sobre gobernanza urbana**. Barcelona: Fundació Carles Pi I Sunyer, 2005.
- MONTE-MÓR, R. L. de M.. *Planejamento metropolitano em Belo Horizonte: uma experiência universitária*. Em: RIBEIRO, A. C. T.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P. P. de G. (Org.). **Desafios ao planejamento: produção da metrópole e questões ambientais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 95-114.
- MOSSBERGER, K.; STOKER, G.. *The Evolution of Urban Regime Theory: the Challenge of Conceptualization*. **Urban Affairs Review**, v. 36, n. 6, Jul. 2001, p. 810-835.
- STONE, C. N.. *Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis*. **Urban Affairs Review**, v. 40, n. 3, p. 309-41, jan. 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F1078087404270646>>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- STONE, C. N.. *Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order*. **Urban Affairs Review**, v. 51, n. 1, p. 101-137., jan. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F1078087414558948>>. Acesso em: 14 mai. 2019.