

Plano diretor, política territorial e interfaces econômicas/imobiliárias em Vespasiano: o lugar onde “tudo pode”

Luiz Felype Gomes de Almeida

Economista (FACE-UFMG), mestre em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU-UFMG) e doutorando em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU-UFMG). Tem atuação acadêmica e profissional concentrada na realização de processos de planejamento urbano e metropolitano, sobretudo na elaboração de planos diretores, regulamentação de instrumentos urbanísticos e planos regionais de desenvolvimento.

Resumo: O artigo discute a política de desenvolvimento territorial de Vespasiano-MG a partir de suas legislações urbanísticas. A expansão urbana recente, conectada à dinâmica imobiliária e diretrizes de atividades econômicas, é apresentada para a caracterização da localidade em face do contexto legislativo. Busca-se debater as principais alterações realizadas no zoneamento municipal, seu descolamento legislativo do plano diretor e os possíveis desdobramentos desse cenário que tornaram o município um lugar onde “tudo pode”. Uma vez que atualmente o plano diretor passa por revisão, apontam-se as medidas adotadas para a correção das problemáticas e os conflitos entre as instâncias envolvidas.

Palavras-chave: Vespasiano. Plano diretor. Zoneamento. Dinâmica imobiliária. Política territorial e econômica.

Sumário: Introdução – **1** Planos diretores: caracterização legal e problemáticas – **2** A legislação de Vespasiano: “aqui tudo pode” – **3** Vespasiano: caracterização urbana e imobiliária recentes – **4** O processo de revisão do plano diretor: problemáticas e potências – **5** Considerações finais – Referências

Introdução

O presente artigo discute a política de desenvolvimento territorial do município de Vespasiano-MG nos últimos anos, sobretudo a partir das legislações urbanísticas constituídas e em processo de revisão.

Como referências legislativas fundamentais são adotados o Plano Diretor Participativo Municipal atualmente vigente – Lei nº 002/2006 – bem como a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo – Lei nº 003/2007, alterada pelas Leis Complementares nº 010/2009 e nº 017/2011– as quais se apresentam como os instrumentos principais para a orientação e aplicação de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Pretende-se discutir tanto as debilidades como as potências existentes em tais legislações, sobretudo a partir da instituição da figura do zoneamento, principal instrumento de definição do uso do solo.

No contexto, a caracterização do município aqui exposta confere destaque especial à dinâmica imobiliária e à expansão urbana na localidade em período recente, buscando articulá-los ao ambiente legislativo existente no município. Procura-se destacar de que forma a regulamentação legal *vis a vis* os interesses do mercado imobiliário tornaram o município o lugar onde “tudo pode”, conforme apontado reiteradas vezes pelos gestores e pela sociedade civil local, questão melhor discutida ao longo do trabalho.

Nesse íterim, uma vez que o plano diretor do município passa atualmente por revisão¹ busca-se também apontar as medidas adotadas nesse processo para correção das problemáticas existentes, os percalços encontrados ao longo do trabalho bem como perspectivas futuras para a regulação do solo local e sua interface com a escala metropolitana.

O artigo encontra-se dividido em cinco seções para além dessa introdução. Na primeira é realizada uma breve recuperação geral a respeito da figura do plano diretor no contexto legal recente como instrumento legislativo fundamental de política urbana no Brasil. A análise é feita a partir de duas concepções aqui sugeridas a respeito do papel do plano, as quais denominamos como *territorialista* e *extrapolada*. A segunda seção rebate tal discussão no território de Vespasiano apontando o arcabouço legal atualmente existente e a trajetória de sua consolidação. Em seguida é apresentada uma caracterização do município no que concerne à expansão urbana a partir de imagens de satélite e dados da Leitura Técnica realizada no âmbito do atual processo de revisão do plano diretor. A quarta seção analisa esse processo em si, seus percalços e potencialidades. Por fim, a quinta e última seção apresenta as considerações finais para o trabalho.

1 Planos diretores: caracterização legal e problemáticas

A instituição de planos diretores como instrumentos de regulação e ordenamento do desenvolvimento territorial, ainda que se mostre presente na história brasileira desde a década de 30,² ganha maior força a partir de 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001. Desde então muitos têm sido os estudos e publicações a respeito do papel exercido pela nova lei como marco no Direito Urbanístico brasileiro³ a concreta aplicabilidade e

¹ Como nota preliminar a toda a discussão realizada no presente artigo, faz-se imprescindível destacar o envolvimento direto do autor nos trabalhos de revisão da legislação urbanística do município. Nesses termos, muitas das considerações são baseadas não apenas nos documentos oficiais existentes, mas também, ou, sobretudo, nas percepções individuais do autor a respeito dos processos envolvidos e problemáticas existentes a respeito do tema.

² VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. [2005]. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2018.

³ FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte, 2008, p. 123-135.

eficiência de suas propostas, sobretudo os “novos” planos diretores e a constante distorção ligada a determinados instrumentos fiscais urbanísticos de seu interior.⁴

Para nossos objetivos é fundamental apontar que o Estatuto da Cidade de certo modo elevou o *status* do plano diretor ao caracterizá-lo como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40) e que deve necessariamente ser aprovado por meio de lei municipal. Uma primeira problemática surge já nessa definição, principalmente no que diz respeito ao conceito de “desenvolvimento e expansão urbana”.

Sugerimos aqui dois entendimentos principais para a compreensão de tal questão. No primeiro assume-se a ideia do plano diretor como sendo quase estritamente um plano territorial. A essa concepção dou o nome territorialista.

O conceito de “urbano” assume nessa primeira postura uma caracterização em grande parte geográfica no interior da dicotomia rural-urbana. Assim, cabe ao plano pensar de forma mais detida ou exclusiva em políticas públicas ligadas diretamente ao ordenamento territorial – tendo no zoneamento seu principal instrumento prático – ou em questões de espectro mais amplo, como saúde, educação, economia, etc. desde que possuam algum tipo de atrelamento a determinado espaço definido no território. A demarcação de distritos industriais por meio do plano diretor, atrelando desenvolvimento econômico e política territorial, exemplifica esse último caso.

O próprio Estatuto da Cidade confere força a tal concepção ao apontar como conteúdo mínimo do plano diretor (art. 42) apenas os instrumentos urbanísticos ou fiscais⁵ que se encontram ligados à dinâmica de desenvolvimento e expansão urbana enquanto crescimento das manchas de ocupação – horizontal ou vertical – tendo no mercado ou na indústria imobiliária seu principal motor. Garantido tal instrumental, sugere o Estatuto, o plano cumpre sua função fundamental.

Na medida em que a lei federal submete o cumprimento da função social da propriedade – princípio constitucional e básico do próprio EC – “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 39), o

Idem. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico urbanística. In: CARVALHO, Celso Santo & ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

Idem. *Estatuto da Cidade: o grande desafio para os juristas brasileiros*. In: ALFONSIN, Betânia et al. (Org.). II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: avaliando o Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Ed. Evangraf, 2002. p. 09-12.

⁴ ALMEIDA, Luiz Felype; MONTE-MÓR, Roberto Luís. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto da Cidade. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura (Org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

⁵ São eles: a) delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, b) direito de preempção, c) outorga onerosa do direito de construir, d) outorga onerosa de alteração de uso, e) operações urbanas consorciadas e f) transferência do direito de construir.

plano torna-se, reforçado pelo entendimento territorialista, a grande baliza para que o desenvolvimento do território e tudo o que nele se encontra possa acontecer.

Por outro lado, estabelece-se, sobretudo no que concerne ao processo prático de elaboração de planos diretores, um segundo entendimento ao qual chamo aqui de concepção extrapolada. Nessa perspectiva, bem para além de questões estritamente ou diretamente conectadas à dinâmica do território, o plano deve incorporar diferentes diretrizes ou políticas públicas sobre os mais diferentes temas – cultura, patrimônio, mobilidade, etc. – independentemente de seu atrelamento ao território como espaço físico. Nessa concepção o conceito de desenvolvimento e expansão urbana em certos termos extrapola/transborda o traçado da geografia, ou de forma mais específica, do desenho geográfico arquitetônico pensado para o território municipal.

O Estatuto da Cidade também fornece base a tal concepção. A continuidade do artigo 39, citado anteriormente, sublinha que:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à *qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas*, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (grifos nossos).

Nesses termos, se é importante que a estratégia físico-territorial de desenvolvimento local esteja presente no plano, ela só tem sentido se pensada em conexão ou complementada por outras esferas da vida e do cotidiano. O plano diretor nesses termos deve necessariamente incorporar todas elas.

O artigo 2º, referenciado na citação, reforça tal concepção extrapolada ao definir que a política “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante”, dentre outras coisas, a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao *saneamento ambiental, à infra-estrutura* (sic) urbana, ao *transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer*” (inciso I, grifos nossos) e à “*oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais*” (inciso V, grifos nossos).

Assim sendo, garantir o direito a uma cidade que cumpra sua função social, com base na EC, transcende uma perspectiva que se preocupe de modo muito dedicado com a regulação exclusivamente territorial e com o mercado imobiliário sobre ela atuante em busca de um espectro mais amplo de fatores.

Como ponte de contato entre ambas as concepções, o Estatuto prevê que o plano diretor, seja ele de cunho mais territorial ou não, é apenas parte do processo

de planejamento local devendo “o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (art. 40, parágrafo 1º). Reforça-se ainda a necessidade de o plano englobar o município como um todo (artigo 40, parágrafo 2º) em suas definições.

Em termos concretos, enquanto a perspectiva territorialista acabou por reforçar determinados instrumentos e práticas tidos como ultrapassados no interior do planejamento urbano como a funcionalista figura do zoneamento ou a distorção dos instrumentos fiscais urbanísticos com uma crescente financeirização do espaço urbano,⁶ a concepção extrapolada fez surgir uma série de planos diretores que se mostram como verdadeiras cartas de intenções com diretrizes e políticas muito abstratas e sem nem mesmo a definição do conteúdo mínimo estabelecido pela lei federal.⁷

O desequilíbrio de forças e conteúdos acabou assim por enfraquecer o papel efetivo de transformação/desenvolvimento territorial pensado pelo Estatuto da Cidade para o plano diretor. Por outro lado, haja vista os diferentes interesses ligados à questão da construção sobre e o acesso à terra urbanizada no Brasil, a lei municipal torna-se cada vez mais uma referência fundamental e uma peça de disputa política e econômica intensa no ambiente municipal. O caso de Vespasiano apresentado na próxima seção demonstra tais realidades.

2 A legislação de Vespasiano: “aqui tudo pode”

O município de Vespasiano encontra-se localizado no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Segundo os dados do último censo demográfico, conta com população igual a 104.527 indivíduos, oitava maior da RMBH, e densidade demográfica de 1467 hab./km,² quinta maior da Região.⁸

No contexto atual de revisão do Plano Diretor Participativo – PDP do município, em diferentes momentos a expressão “lugar onde tudo pode” mostrou-se presente nas manifestações advindas, sobretudo dos representantes do Poder Público, os quais, paradoxalmente, mostram-se justamente como responsáveis pela regulação do uso e ocupação do solo na localidade. O diagnóstico volta-se principalmente à dinâmica de ocupação do território.

Em termos legais, a expressão mostra razão de ser tendo em vista os processos de alteração/mutilação pelo qual passa o PDP desde sua aprovação.

⁶ FIX, Mariana de Azevedo Barreto. *Financeirização e mudanças recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 288f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011.

⁷ SANTOS, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Daniela Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

⁸ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/vespasiano/panorama>>.

Aprovada em 2006 a Lei Complementar nº 002 estabeleceu o Plano Diretor local. Para além dele, a legislação urbanística é complementada por uma série de instrumentos. Conforme apontado nos documentos que compõem a revisão corrente.

A legislação urbanística vigente no Município de Vespasiano é constituída pelo Plano Diretor Participativo – PDP (Lei nº 002/2006), a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo – LUOP (Lei nº 003/2007, alterada pelas leis complementares 010/2009 e 017/2011), o Código de Obras (Lei nº 1579/1994) e o Código de Posturas (Lei nº 313/1963). O Município conta ainda com leis específicas que instituem o Programa Municipal de Regularização Fundiária Sustentável (Lei nº 2283/2009) e a Política municipal de proteção, controle, recuperação, conservação ambiental, melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável (Lei nº 2161/2005). Complementam esse arcabouço legal as disposições referentes à política urbana presentes na Lei Orgânica Municipal (versão consolidada em 2001 e emendas posteriores) bem como os dispositivos presentes no Código Tributário Municipal (Lei nº 2.036/2003) relacionados ao ordenamento territorial via instrumentos fiscais.⁹

Somam-se às legislações determinados planos setoriais não transformados em lei que realizaram amplos diagnósticos sobre diferentes áreas do município. Ressaltam-se o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (2012), o Plano Municipal de Redução de Risco (2009) e o Plano Municipal de Saneamento (2016), dentre outros.

O PDP local, seguindo a concepção extrapolada, apresenta uma série de dispositivos ligados a políticas públicas difusas em termos de temas e objetivos com a prescrição, em sua grande maioria, de diretrizes de cunho geral e sem especificidade territorial.

No que concerne à Política de Desenvolvimento Econômico local, o PDP incorpora uma seção composta por 10 artigos em seu total, a qual se mostra como uma das mais extensas da lei. Em seu interior são apontadas grandes intenções ligadas ao desenvolvimento do setor secundário e terciário no município, bem como da área de ciência e tecnologia. Não se encontra, no entanto, atrelamento orçamentário e financeiro algum ao cumprimento das medidas apresentadas, fato que ocorre não apenas para o desenvolvimento econômico, mas também para as demais áreas contempladas no PDP (saúde, educação, cultura, etc.). A concepção extrapoladora, ao insistir na multiplicidade de temas presentes no plano diretor,

⁹ UFMG. *Produto 2 – Relatório Preliminar dos Planos Diretores e Legislações Urbanísticas Básica em Vigor. Processo de Revisão do Plano Diretor de Vespasiano*. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017. Disponível em: <<http://www.agenciambh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-vespasiano/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

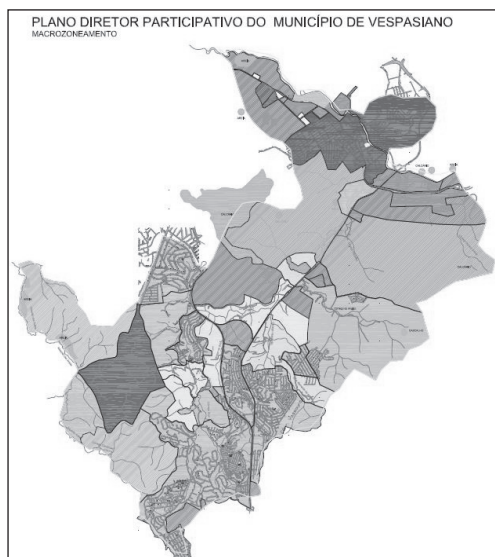
forneceu aos municípios um espaço para pensar sobre diferentes temáticas que estruturam a cidade, ainda que essas se mostrem extremamente frágeis em termos de execução concreta.

Marcante nessa seção do PDP é a completa exclusão das questões ligadas à agricultura local, ainda que tal atividade encontre-se disposta como objeto de atenção do poder público conforme dispõe a Lei Orgânica do município (art. 219, inciso VIII). A questão é importante, uma vez que a “eliminação” da atividade primária pelo Plano demonstra tanto a desconexão ou verdadeira oposição existente nos instrumentos legislativos locais bem como se alinha à proposta de organização territorial municipal que caracterizou todo o território de Vespasiano como urbano – questão já existente desde meados da década de 90 e reforçada após a aprovação do PDP –, excluindo assim, ao menos em primeira instância, o ambiente rural.

Tal fato, ao generalizar a utilização urbana, aparece como a primeira contribuição à ideia do “aqui tudo pode”, uma vez que o mercado imobiliário viu expandir de forma ampla sua fronteira de ação para usos mais intensivos do espaço. A realidade destaca ainda o forte elo/interface entre o que existe em termos de uma política/atividade econômica desenvolvida no âmbito do município e sua conexão ao instrumento de planejamento territorial.

No que tange à tradição territorialista, o PDP de Vespasiano cumpre os requisitos básicos estabelecendo um zoneamento local – Figura 1 – como referência fundamental de regulação do uso do solo.

Figura 1 – Zoneamento Municipal segundo Plano Diretor Participativo. Vespasiano. 2006



Fonte: Plano Diretor Participativo de Vespasiano, 2006.

A ausência de legendas na figura segue o padrão apresentado na própria legislação. O zoneamento aparece como uma peça verdadeiramente solta no interior da legislação e com especificações pouco claras. Em verdade há apenas uma listagem das categorias estabelecidas (artigo 11).

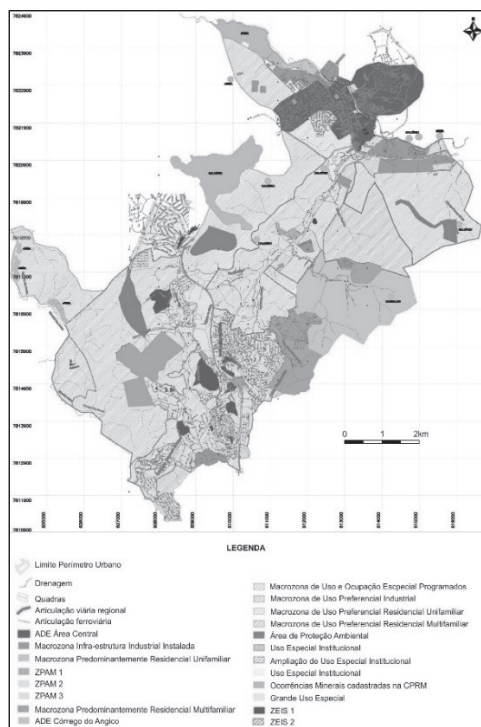
Em cada uma das macrozonas apontadas no mapa uma série de usos (residencial, comercial, etc.) pode ou não ser adotada por determinado empreendedor no território. Em síntese, existem 19 macrozonas estabelecidas que podem aglutinar em seu interior oito tipologias de uso. O Plano delegou à Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo essa sistemática combinatória.

Adotando-se o padrão de cores das legislações futuras, que trouxeram maior especificação ao tema, bem como consultas aos técnicos da Prefeitura local, na proposta originária do PDP observa-se a prevalência da Macrozona Predominantemente Residencial Multifamiliar no eixo sul (mancha alaranjada), a presença de uma Área de Diretrizes Especiais – ADE voltada principalmente à preservação ambiental na Região a leste (azul claro), bem como de outra no centro tradicional ao Norte (mancha vermelha), duas macrozonas de Infraestrutura Industrial Instalada (manchas roxas) ao Norte e a Oeste e uma extensa área também ao Norte denominada como Macrozona de Uso e Ocupação Especial Programados (mancha rosa).

As especificações territoriais do PDP original tiveram vida útil extremamente curta, tendo em vista que a LUOP aprovada um ano depois (2007) já trouxe modificações ao zoneamento estabelecido. Tal legislação, por sua vez, passou por outras duas alterações – 2009 e 2011 –, que também apresentaram significativas modificações ao desenho funcional do território pensado pelo PDP em 2006. O fato repete a desconexão legislativa já realizada pelo próprio PDP e a Lei Orgânica Municipal. Ressalta-se ainda que, em termos do conteúdo mínimo obrigatório segundo o Estatuto da Cidade, o PDP apresentou nada mais que uma listagem dos instrumentos fiscais urbanísticos sem nenhum detalhamento a respeito de sua área de aplicação ou métodos de funcionalidade.

A figura seguinte apresenta a versão atual do zoneamento referendada pela última LUOP.

Figura 2 – Zoneamento Municipal segundo Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo. Vespasiano. 2011



Fonte: Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, 2011.

Como se percebe há significativa ampliação da categoria Macrozona de Uso e Ocupação Especial Programado – MZUEP. Tanto sua presença como o processo de expansão de tal zona são o que atesta em termos legais e concretiza no território a manifestação popular de que Vespasiano é um lugar onde tudo pode acontecer ou uma cidade sem regulamentações. Conforme apontado pela LUOP, versão de 2007, a MZUEP é caracterizada por *Regiões Estratégicas* focadas na permissão *de todas as tipologias e parâmetros de usos* especificados na lei através de loteamentos especialmente planejados (LC nº 03/2007, art. 6º, parágrafo 2º, grifos nossos).

A especificação é controversa em vários sentidos. Primeiramente, por caracterizar o zoneamento como estratégico ao mesmo tempo em que demarca praticamente todo o território para sua aplicação, cria um verdadeiro “zoneamento estratégico esvaziado de estratégia”, uma vez que generaliza quase completamente as possibilidades de uso para o território e legitima uma certa aleatoriedade em termos da ocupação urbana.

Complementarmente, ao tornar o território local ausente de uma regulação mais rigorosa, os processos decisórios sobre o uso do espaço passam a correr em um sistema caso a caso esvaziando o sentido de planejamento de médio e longo prazo pretendido pela legislação urbanística.

Por mais paradoxal que pareça, o que se tem, no limite, é uma legislação que se exime do papel de legislar caracterizando o que pode ou não ser feito no território através de uma ampliação paulatina e em grande escala da flexibilidade urbanística e consequentemente imobiliária. Por fim, uma vez que as alterações na LUOP, ao contrário das ligadas ao PDP, dispensam um processo participativo amplo, elas acontecem, conforme apontado pelos agentes envolvidos na atual revisão, através de um verdadeiro “balcão de negócios” entre o empreendedor interessado e os agentes de decisão política local, sobretudo a Câmara Municipal.

No que concerne à Política de Desenvolvimento Econômico local presente no PDP, a exacerbação das MZUEP soa contraditória uma vez que diminui os espaços para o uso industrial segregado no território. Se não em oposição, a LUOP vai ao menos em falta de interação com as perspectivas locais manifestas no plano diretor. No que concerne ao desenvolvimento tecnológico local, por exemplo, o artigo 85 do PDP aponta que “deverão ser incentivadas Áreas *Exclusivas* de Desenvolvimento Tecnológico, visando a instalação de indústrias de base tecnológica, com alto valor agregado e baixo impacto ambiental”.

Em suma, observa-se uma base legislativa bastante ampla no município, mas que se mostra contraditória entre si, sobretudo no que concerne aos instrumentos de maior tradição e impacto direto sobre o território, a saber o Plano Diretor Participativo e a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo. A operacionalização de tal instrumental produz impactos diretos, por sua vez, na expansão e dinâmica imobiliária local, como apontado na próxima seção.

3 Vespasiano: caracterização urbana e imobiliária recentes

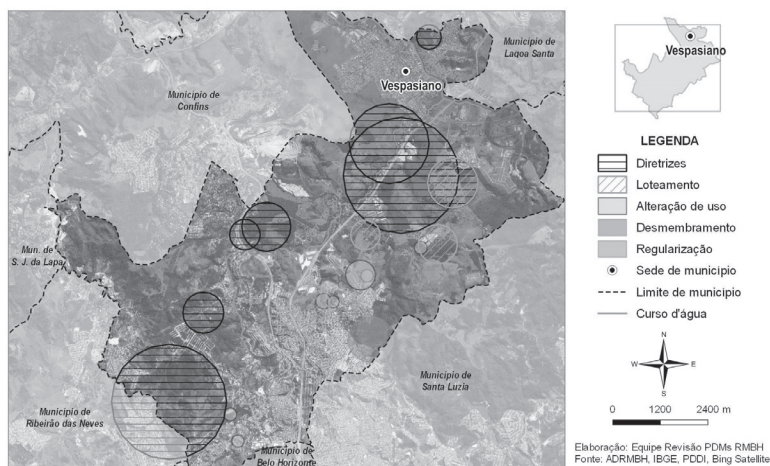
De forma geral os últimos 10 anos mostram-se como um forte período de aquecimento do mercado imobiliário do Vetor Norte da RMBH, estimulado sobretudo por investimentos públicos na Região. A respeito desse cenário e da forma de ocupação do território regional, aponta a Leitura Técnica elaborada no âmbito do atual processo de revisão do plano diretor local:

Estudos sobre a dinâmica imobiliária do Plano Metropolitano (PDDI-RMBH, 2010) apontaram que o Vetor Norte, no qual o município de Vespasiano se insere, é marcado por uma região de alto crescimento na RMBH. Isso está associado, provavelmente, ao maior dinamismo econômico local, em função da instalação da Cidade Administrativa e dos demais investimentos realizados e previstos para a região.

Por essa razão, este eixo de crescimento tem exercido uma nova centralidade regional na RMBH, que envolve os municípios de Venda Nova, Ribeirão das Neves e Santa Luzia, incorporando progressivamente áreas dos municípios de Vespasiano, Confins e Lagoa Santa. (...) De modo geral, no Vetor Norte, verifica-se a presença de uma ocupação ainda bastante horizontal em parcelamentos com carência de infraestrutura e, nos municípios mais próximos a Belo Horizonte, há uma tendência à verticalização nas áreas bem servidas de infraestrutura e mais próximas da Cidade Administrativa, como Vespasiano em determinados pontos. Houve uma intensificação dos condomínios residenciais fechados voltados para população de alta renda, especialmente nos municípios com este histórico de ocupação, como Lagoa Santa.¹⁰

A materialização da atividade imobiliária especificamente no território de Vespasiano pode ser verificada em dois níveis principais. O primeiro, de natureza potencial, é visualizado nos processos de loteamentos anuídos ou em anuência prévia¹¹ para o município tramitados na Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH (Figura 3). O segundo, de natureza concreta, reflete-se na expansão e consolidação de áreas urbanas no município (Figura 5). A seguir são apresentadas considerações a respeito de ambos e suas conexões com o contexto legislativo apresentado.

Figura 3 – Parcelamentos anuídos ou em processo de anuência, 2013-2017, Vespasiano



Fonte: Leitura Técnica de Vespasiano.

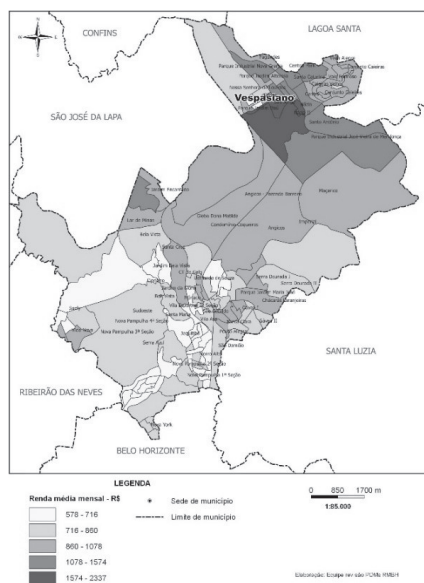
¹⁰ UFMG. *Produto 6 – Leitura Técnica. Processo de Revisão do Plano Diretor de Vespasiano*. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-vespasiano/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

¹¹ Conforme disposto na Lei Complementar nº 107/2009 e no Decreto nº 44.646/2007 do Estado de Minas Gerais os processos de loteamento, parcelamento ou desmembramento do solo na Região Metropolitana de Belo Horizonte são condicionados à realização de Anuência Prévia por parte da ARMBH.

A dimensão dos círculos indica a escala dos processos tramitados ou em tramitação em termos das áreas contempladas para o loteamento ou o desmembramento. Como se percebe o maior grau de processos encontra-se ainda na fase de diretrizes, passo inicial do rito ligado à anuência prévia por parte da ARMBH.¹² Em sua maioria os pedidos concentram-se justamente nas MZEUP a sul e a norte, ou seja, podem se materializar no território por maneiras completamente distintas entre si. A excessiva flexibilidade da legislação municipal, em certos termos, até mesmo retira a razão da análise estadual que busca dentre seus objetivos justamente analisar se a proposta do empreendedor está alinhada às previsões do zoneamento e da política de planejamento local.

Os processos de loteamento acompanham, por sua vez, os lugares onde ocorre a emissão de diretrizes, sobretudo ao norte e em lugares atualmente caracterizados como de uso industrial. Poucas são as ocorrências de desmembramento dos lotes já parcelados e consequentemente resultam em adensamento da ocupação futura. Destaca-se sua ocorrência em maior escala ao sul, região que concentra bairros (Nova Pampulha 1º, 2º e 3º seções) com os menores rendimentos percebidos pela população e com maior carência de infraestrutura.

Figura 4 – Rendimento médio mensal por setor censitário. Vespasiano-MG. 2010

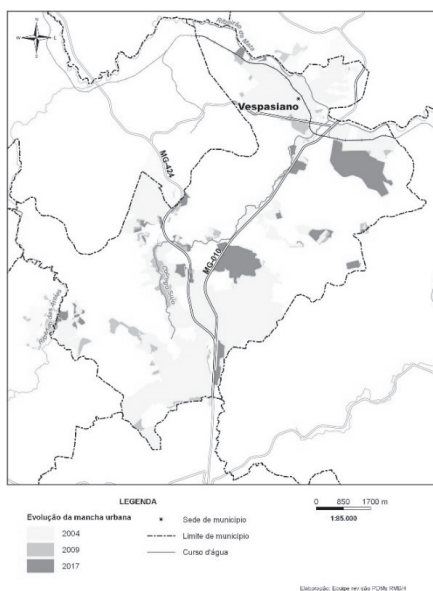


Fonte: Leitura Técnica de Vespasiano.

¹² Conforme apontado pelos técnicos responsáveis pelo processo na autarquia estadual, a anuência prévia divide-se basicamente em dois momentos, a saber: a) emissão de diretrizes na qual os técnicos realizam uma análise prévia do projeto no que concerne à acessibilidade e localização; e b) autorização do processo com emissão da anuência no qual é realizada a análise do projeto urbanístico final e sua correspondência ou não com as legislações federais, estaduais e municipais em vigor. Em ambas as etapas há o pagamento de determinadas taxas ao poder público estadual.

Em termos de uma consolidação urbana concreta resultante de parcelamentos concluídos, percebe-se maior concentração no período entre 2009 e 2017 – Figura 5. As duas maiores manchas na Região central e ao Norte referem-se a loteamentos para condomínios fechados de alta renda, o primeiro deles ligado à empresa Alphaville, a qual possui operações em outros municípios da RMBH. O mapeamento foi realizado utilizando-se como referência imagens de satélite fornecidas pelo *Google Earth* para os diferentes anos do período.

Figura 5 – Evolução da mancha urbana. Vespasiano. 2004-2009-2017



Fonte: Leitura Técnica de Vespasiano.

Como se percebe, a maior parte do município permanece sem a presença de uma urbanização consolidada. No interior da ampla mancha vazia estão presentes, por sua vez, áreas verdes, nascentes e leitos de rios e pequenas produções rurais ligadas à agricultura familiar. No entanto, em termos legais toda a área está caracterizada como urbana e passível de qualquer tipo de uso mais ou menos intensivo do espaço, mas que, haja vista a trajetória de desenvolvimento imobiliário local, tende a se concentrar em empreendimentos residenciais multifamiliares ou condomínios de alta renda.

O zoneamento estratégico sem estratégia perde ainda mais seu sentido na medida em que se percebe a extrema descontinuidade do tecido urbano local, o que acarreta uma série de problemáticas ao Poder Público em termos da provisão de infraestrutura e prestação de serviços das mais diferentes naturezas.

Desconsidera ainda os potenciais logísticos presentes ao longo das rodovias que poderiam servir de apoio às atividades industriais locais, objetivo perseguido pelo Plano Diretor Participativo.

Nesse cenário, considerando-se a ainda não materialização da política territorial que transforma Vespasiano no lugar onde tudo pode ser feito em uma ocupação concreta em boa parte do município bem como a necessidade legal de integração da legislação local com a escala metropolitana, a atual revisão do PDP foi orientada. A próxima seção do artigo dedica-se à discussão desse processo.

4 O processo de revisão do plano diretor: problemáticas e potências

4.1 Questões contratuais e administrativas

Em outubro de 2016 deu-se início ao processo de revisão do Plano Diretor de Vespasiano, o qual foi realizado através de parceria entre a Agência de Desenvolvimento da RMBH e a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG através da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD. A revisão deu-se em conjunto com a de outros 10 municípios metropolitanos¹³ e foi financiada a partir de recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH.¹⁴

O objeto da contratação, mais do que uma revisão ampla dos planos locais centrava-se na:

(...) prestação de serviços de Detalhamento das Zonas de Interesse Metropolitano, da Trama Verde e Azul e das Diretrizes do Macrozoneamento Metropolitano da RMBH em instância local e assessoramento à revisão dos Planos Diretores de 11 (onze) municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH.¹⁵

Uma vez que os processos de elaboração tanto no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) como do Macrozoneamento Metropolitano (MZ) foram capitaneados pela UFMG, pretendeu-se com a continuidade a potencialização

¹³ São eles: Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Sarzedo.

¹⁴ Instituído pela Lei Complementar Estadual nº 88/2006, o Fundo conta com 50% dos recursos advindos do tesouro do Estado e 50% dos municípios (contribuição proporcional à Receita Corrente Líquida). Artigo 21, inciso I. A gestão por sua vez é de responsabilidade do Conselho Deliberativo Metropolitano.

¹⁵ MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da RMBH. Contrato nº 002/2016. Contrato de Prestação de Serviços que entre si celebram a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, com a interveniência da Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD. Disponibilizado ao autor. Belo Horizonte: 2018.

da interface entre os instrumentos metropolitanos e locais. Tal prerrogativa de alinhamento cumpre os requisitos da Lei nº 13.089/2015 – denominada Estatuto da Metrópole –, que em seu artigo 21, parágrafo 3º, aponta que nas “regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana”.

Com valor final de R\$ 1.722.203,19 (um milhão, setecentos e vinte e dois mil, duzentos e três reais e dezenove centavos) – média de aproximadamente R\$ 156.000 por município – o contrato encontrou-se bem abaixo das cotações realizadas no mercado privado, que variam entre R\$ 400.000,00 e R\$ 600.000,00 por município para tal tipo de prestação de serviços.

A vigência estipulada foi de 24 meses. Tendo em vista o cronograma físico-financeiro estabelecido para o desenvolvimento dos trabalhos, a revisão teria duração máxima de 15 meses. Para a prestação dos serviços foram estabelecidos 9 produtos, os quais seguem o padrão dos tradicionais planos diretores elaborados desde a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001. Foge a essa tradição a realização da Leitura Comunitária de forma pretérita à Leitura Técnica e consequente orientação da segunda pelas questões levantadas na primeira. São eles:¹⁶

Produto 1: Relatório do processo de formação dos grupos de acompanhamento e dos lançamentos dos processos de revisão dos Planos Diretores;

Produto 2: Relatório preliminar dos planos diretores e legislações urbanísticas básicas em vigor;

Produto 3: Desenvolvimento tecnológico;

Produto 4: Relatório contendo todos os documentos destinados ao espaço físico e digital do plano diretor;

Produto 4: Leitura comunitária;

Produto 6: Leitura técnica;

Produto 7: Diagnóstico síntese;

Produto 8: Proposta de estrutura territorial do município;

Produto 9: Minuta do projeto de lei.

Para cada um deles, o Termo de Referência – TR que acompanha o contrato traz uma série de requisitos em termos de conteúdo básico e exigências mínimas para a aprovação do Produto, a qual se dá através de análises realizadas pela ARMBH, Ministério Público de Minas Gerais e municípios, sobretudo através dos

¹⁶ Até o momento de redação do presente trabalho encontram-se prontos e disponíveis digitalmente os produtos 1 a 7.

Grupos de Acompanhamento. Essa última instância, detalhada a seguir, mostrou-se como a principal interlocução entre os agentes externos e internos ao município envolvidos na revisão.

Em termos da equipe técnica estipulada pelo TR destaca-se o caráter multidisciplinar nela presente com a exigência de ao menos um economista/demógrafo, um especialista em estudos agrícolas, um especialista em direito urbanístico, um especialista em estudos ambientais/sanitários, um geógrafo, um especialista em estudos sociais, um técnico em sistema viário e de transportes e dois técnicos especialistas em geoprocessamento. A exigência aponta claramente para uma aproximação entre o objetivo pretendido pelo contrato e a concepção extrapolada no que concerne aos planos diretores municipais. Para além desses, o Termo exigiu a composição de uma equipe externa “formada por professores e pesquisadores (assistentes de pesquisa) com experiência em planejamento metropolitano e conhecimento tanto das propostas do PDDI como da proposta do Macrozoneamento” (p. 32), composta por no mínimo 10 profissionais.

Tendo como base tal estrutura, os trabalhos passaram a ser desenvolvidos no âmbito municipal.

4.2 O processo em Vespasiano

De maneira preliminar, faz-se fundamental destacar que o objetivo de compatibilização da legislação local com a metropolitana, central do contrato de revisão da legislação local, foi objeto de intensas discussões e conflitos entre o município e as demais instâncias envolvidas no projeto desde seu início até o momento atual com variações de intensidade.

O Grupo de Acompanhamento local, eleito na audiência pública de lançamento do plano realizada em novembro de 2017, apresentou-se como palco principal dessas disputas. O GA, de caráter paritário, reúne oficialmente 12 membros entre titulares e suplentes.

As manifestações presentes nas atas das reuniões do Grupo destacadas adiante sublinham tais tensões.¹⁷

O Sr. X questionou sobre o fato de que o Plano Diretor já está pronto, sendo o município mero receptor. Destacou que o município perde toda a sua autonomia federativa. Questionou sobre as áreas de interesse metropolitano. A Sra. S lembrou que a delimitação dessas áreas não é sinônimo de controle por parte do Estado, mas apenas uma forma de auxiliar na organização dessas áreas. Em seguida, a (cargo público), Sra. Y apontou que nada será imposto, mas discutido.¹⁸

¹⁷ Por motivos éticos e tendo em vista os diferentes conflitos envolvidos no processo, foram suprimidos os nomes e as instituições dos manifestantes.

¹⁸ Ata da reunião, 29.03.2017, disponibilizado ao autor.

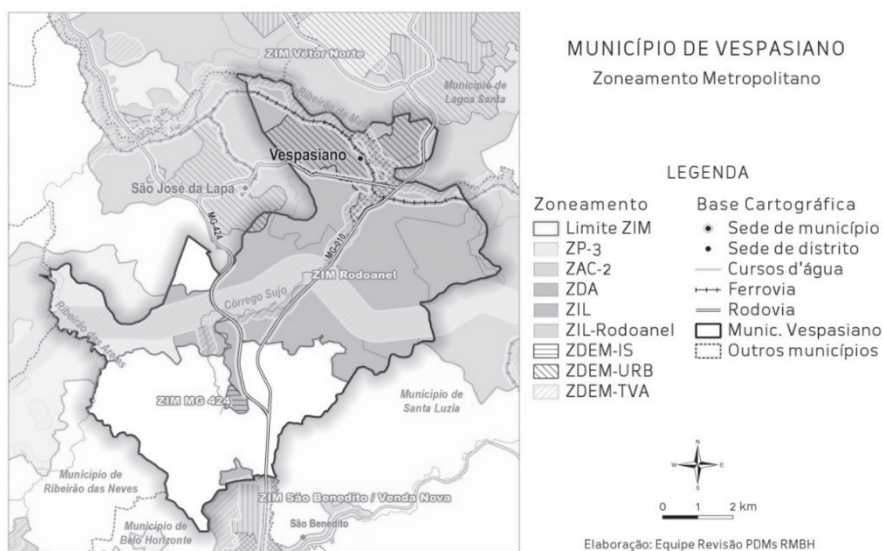
O Sr. X lembrou que o município deve elaborar seu PD em consonância com as diretrizes do PDDI, porém mantendo a autonomia sobre a gestão do seu solo, em especial no que se refere as ZIMs (Zonas de Interesse Metropolitano). Disse que não se pode confundir interesse comum com interesse metropolitano. Se for necessário deve impetrar mandado de segurança para garantir sua autonomia territorial.¹⁹

A (cargo público) Sra. J destacou que o GA não está revisando, mas apenas ratificando algo que já está definido pelo Estado. Lembrou que isso não combina com o perfil dos membros do GA, que são críticos e não irão aceitar imposições do Estado.²⁰

Como principal ponto de inquietação e contestação encontrava-se o traçado de um zoneamento específico na localidade destinado à instalação do Rodoanel, projeto viário metropolitano existente desde a década de 80, mas ainda não implantado e com previsão pouco precisa por parte dos órgãos públicos federais e estaduais.

Conforme apontado na figura a seguir, a proposta inicial realizada no âmbito do MZ apresentava muitas diferenças em relação ao zoneamento municipal vigente e abarca parte considerável do território local.

Figura 6 – Zoneamento Interno – Zonas de Interesse Metropolitano em Vespasiano. Proposta inicial



Fonte: Produto 2 – Relatório Preliminar dos Planos Diretores e legislações urbanísticas básicas em vigor.

¹⁹ Ata da reunião, 28.04.2017, disponibilizado ao autor.

²⁰ Ata da reunião, 08.05.2017, disponibilizado ao autor.

De maneira geral, conforme apontado pelo relatório de avaliação da legislação urbanística local, questões ligadas a parâmetros urbanísticos e tipologias de uso mostravam-se em plena oposição entre a legislação vigente localmente. Percebe-se a prevalência da denominada ZDA – Zona de Diversificação de Adensamento mesmo em áreas já ocupadas e, em maior escala, nas regiões vazias onde prevalece o MZUEP. No que tange ao Rodoanel, principal ponto de conflito, ressalta o relatório:

Quase a totalidade da ZIM Rodoanel em Vespasiano, sobretudo na região central, mostra-se demarcada como ZDA em termos de Zoneamento Metropolitano. Assim, muitas divergências entre os parâmetros se estabelecem tendo em vista a grande diversidade de macrozoneamentos locais estabelecidos para a região demarcada. Ressaltam-se: a) a previsão de uma faixa na porção Nordeste demarcada localmente como ADE de Preservação Ambiental – categoria apresentada apenas em mapa, mas sem diretrizes – tendo assim ocupação extremamente restrita; II) a demarcação local também na porção nordeste de zona para uso preferencialmente industrial; III) a demarcação de pequenas porções na região central do município de ADE de Preservação Ambiental e Zona de Proteção Ambiental 2 caracterizadas por uma ocupação de baixa densidade em oposição à ZDA e IV) grandes porções ao longo da ZIM mapeadas localmente como Macrozona de Uso e Ocupação Especial Programado apresenta divergências em relação ao Zoneamento Metropolitano como ZDA. No Zoneamento local os Coeficientes de Aproveitamento Máximo podem variar segundo o uso de 1,7 entre 1,7 (ZUR) e 6,0 (ZAE 1, com restrições). A taxa de permeabilidade de 20% para a ZDA mostra-se menor ou igual em todas as situações possíveis para ocupação permitida na ADE, as quais variam de 25-40% (ZUR 2, segundo declividade) e de 20-40% (ZAE 1).²¹

Já nessa proposta, observa-se uma perspectiva menos permissiva e flexível para o ordenamento territorial do município. Há de se destacar que o ambiente de conflito criado em torno do macrozoneamento deu-se menos pela proposta em si em termos de parâmetros e diretrizes estabelecidas, muitas das vezes desconhecidas pelos representantes municipais, e mais pelo entendimento de um certo caráter de imposição da política metropolitana, ainda que todo o processo de sua construção tenha contado com a participação dos municípios, inclusive Vespasiano.²² Soma-se a isso o caráter incerto da execução concreta do Rodoanel no curto ou médio prazo.

²¹ *Ibidem*, p. 83.

²² Para acesso aos relatórios do MZ, ver: <<http://www.agenciambh.mg.gov.br/macrozoneamento/>>.

Em termos do processo de revisão em si, destaca-se que a etapa participativa de espectro mais amplo, ou seja, que extrapola a atuação do GA, se baseou na realização de três audiências/oficinas públicas ligadas de forma sequencial. Na primeira objetivou-se a construção de um diagnóstico popular voltado ao levantamento de conflitos, potencialidades e interfaces metropolitanas existentes no município nos mais diferentes temas. Em seguida, partiu-se para a formulação de diretrizes de desenvolvimento e, por fim, os esforços foram voltados para a estruturação de propostas.

Ressalta-se nesse contexto que os debates implementados extrapolaram em muito a questão estritamente territorial, ainda que essa se mostrasse central, principalmente para as fases de diagnóstico e formulação de diretrizes. A etapa de propostas, no entanto, voltou-se quase que completamente à figura do zoneamento. Em outras palavras, a proposta metodológica baseou-se na tentativa de pensar diversas temáticas ligadas ao desenvolvimento urbano (economia, saúde, educação, etc.) a partir de sua presença no espaço e de que modo uma remodelagem do zoneamento poderia contribuir para o incremento de tais pautas. Tratou-se assim de uma opção mais forte pela tradição territorialista equilibrada com o extrapolamento temático mais presente nas fases anteriores às propostas.

Complementarmente, a leitura técnica, intentando aproximar-se dos instrumentos metropolitanos, foi organizada não pelas áreas setoriais comumente trabalhadas em tais diagnósticos, mas a partir dos eixos e dimensões estruturantes do PDDI, quais sejam: a) Acessibilidade, b) Seguridade, c) Sustentabilidade, d) Urbanidade (eixos), e) Territorialidade e f) Institucionalidade (dimensões). Com isso buscou-se criar maior interface entre a composição do plano local com o conteúdo do plano metropolitano, desconhecido por boa parte dos integrantes do GA e da população em geral.

No que concerne ao desenvolvimento econômico, dinâmica imobiliária e expansão urbana, objetos centrais do presente trabalho, as principais questões identificadas tanto em termos de diagnóstico como de diretrizes mostram-se resumidas no quadro a seguir.

Quadro 1 – Pontos principais ligados ao diagnóstico e diretrizes estabelecidas para o desenvolvimento econômico e territorial de Vespasiano. Processo de revisão do Plano Diretor

Item	Diagnóstico	Diretrizes
1	Identificação de atividades agrícolas pulverizadas no território com destaque para os bairros Morro Alto (Sul), Angicos (Leste) e Jardim Encantado (Oeste).	Definir uma de estratégia territorial para preservação e incentivo das áreas rurais.
2	Problemas de sucessão rural comprometem a atividade agrícola no município.	Realizar eventos itinerantes para integração/aproveitamento da produção agrícola local.
3	Queda do componente industrial no PIB local bem como dos postos de trabalho ligados ao setor.	Cadastrar os produtores rurais como agricultores familiares (substituir o termo feirantes) como forma de reforço da identidade e ampliação do mercado de venda.
4	Expansão da construção civil e atividades imobiliárias em termos de geração de postos de trabalho.	Articular os centros urbanos através de uma nova estrutura viária.
5	Distrito Industrial pertencente à CODEMIG (Nordeste) passa por esvaziamento e problemas de inundação.	Priorizar a regularização fundiária em detrimento de novos loteamentos.
6	Aumento do número de estabelecimentos e da participação do setor terciário no PIB local com excessiva concentração na Sede e Região de Morro Alto (Sul).	Orientar o vetor de crescimento urbanos no sentido norte-sul.
7	Identificação das áreas de maior fragilidade ambiental e urbanística e social localizadas ao sul em divisa com BH e Ribeirão das Neves.	Priorizar o controle da ocupação e adensamento (precariedade de infraestrutura) nos bairros Nova Pampulha, Nova York, Santa Clara e Caieiras.
8	Pressão por loteamentos em área de vocação agrícola e de patrimônio natural (Angicos).	Fomentar o crescimento urbano acompanhado de infraestrutura.
9	Déficit habitacional qualitativo expresso sobretudo pelo ônus excessivo de aluguel.	Promover a regularização fundiária como forma de ampliação do acesso aos serviços públicos.
10	Descompasso entre crescimento imobiliário e capacidade de suporte da infraestrutura urbana.	Adotar o IPTU progressivo para pressionar que os empreendedores não segurem seus terrenos vazios.

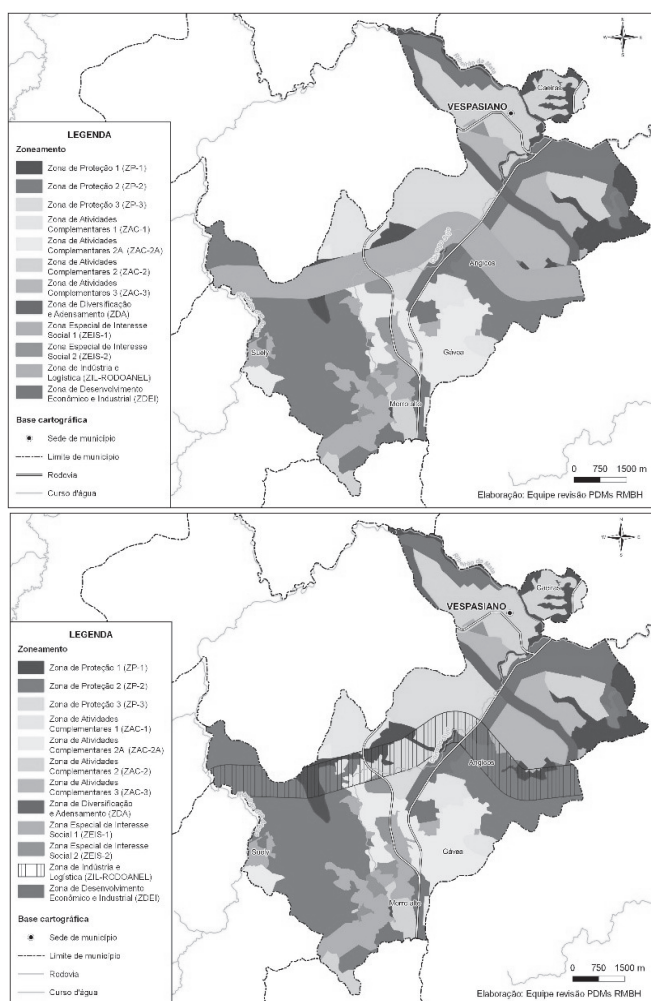
Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de revisão do plano diretor local (Produto 5 e Produto 7).

Como se percebe, as diretrizes mostraram-se concentradas em duas grandes áreas no que concerne aos temas aqui abordados, quais sejam: a) defesa da atividade rural remanescente e b) controle da expansão urbana/imobiliária a partir de uma estratégia de ocupação do espaço urbano. Apesar das problemáticas

existentes, as atividades secundárias e terciárias, por sua vez, não se manifestam diretamente em termos de diretrizes.

Com tal pano de fundo e levando-se em conta tanto as alterações pelas quais passa a proposta do MZ ao longo dos anos de 2016 e 2017, uma nova proposta de organização territorial foi pensada para o município e apresentada em Audiência Pública realizada em dezembro de 2017, conforme exposto nas figuras seguintes. Em termos do processo total, tal proposta aparece como preliminar, a qual seria objeto de contribuição por parte da sociedade civil e do Poder Público local de modo a integrar os dois últimos produtos que ainda se encontram em elaboração.

Figura 7 – Proposta preliminar de zoneamento. Plano Diretor de Vespasiano. 2018



Fonte: Produto 7 – Diagnóstico síntese.

Como única diferença entre as propostas está a presença da faixa que compreende o Rodoanel, inicialmente como um zoneamento específico e depois como um sobrezoneamento (faixa tracejada). Em termos práticos para a regulação do território há pouca diferença entre as categorias, mas graficamente a demarcação sombreada funcionou como estratégia de minimização das tensões a respeito do projeto viário e atendeu, mesmo que parcialmente, às demandas e inquietações levantadas pelos técnicos públicos ao longo do processo.

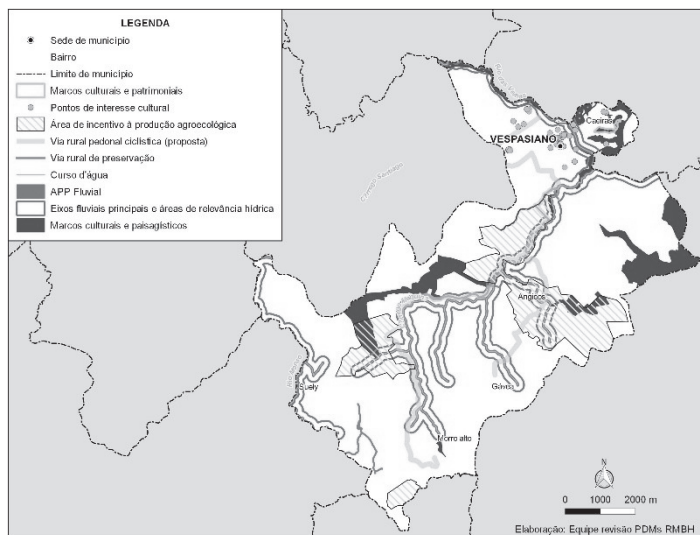
Cabe destacar que as categorias de zoneamento utilizadas foram praticamente todas aproveitadas das existentes no Macrozoneamento Metropolitano como forma tanto de compatibilizar as escalas legislativas como de promover uma integração entre os diferentes municípios em processo de revisão de seus planos.

Percebe-se significativa alteração entre o zoneamento existente e a proposta apresentada, sobretudo no que concerne à ampliação significativa de áreas mais restritivas e com foco em proteção ambiental (ZP-1, ZP-2 e ZP-3). As até então Macrozonas de Uso e Ocupação Especial Programado são em sua maior parte transformadas em Zonas de Proteção. As áreas mais problemáticas em termos de infraestrutura e passíveis de regularização fundiária foram caracterizadas como Zonas Especiais de Interesse Social, as quais buscam frear a atividade imobiliária em tais lugares como promover melhorias urbanas. Tendo em vista o histórico legislativo local e as fortes manifestações locais, optou-se pela manutenção da coincidência entre o perímetro urbano e o limite municipal. A promoção das “ruralidades” existentes foi realizada a partir de um sobrezoneamento específico como apontado adiante.

Na porção norte do município, seguindo as diretrizes levantadas ao longo da leitura comunitária bem como as prerrogativas do MZ, estão concentradas as categorias de maior adensamento bem como uma faixa denominada Zona de Diversificação de Adensamento (ZDA – vermelha) baseada em um projeto viário advindo da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas sem previsão de implementação.

Em termos de atividades econômicas buscou-se um deslocamento das indústrias futuras para os eixos das rodovias que cortam o município, sobretudo a MG 10, enquanto, em termos da agricultura, um sobrezoneamento específico foi mapeado (Figura 8) voltado menos para a preservação de atividades existentes e mais para o estímulo de novas possibilidades. A proposta alinha-se à estratégia de construção da Trama Verde Azul no território Metropolitano, presente no MZ.

Figura 8 – Proposta Preliminar Trama Verde Azul – TVA. Plano Diretor de Vespasiano. 2018



Fonte: Produto 7 – Diagnóstico síntese

Como já apontado, ainda que se percebam ao longo do processo de revisão do plano algumas características de busca pela concepção extrapolada do plano (composição da equipe contratada, perfil dos diagnósticos populares realizados, etc.), em termos concretos, aquilo que mais desperta interesse do Poder Público e no que de fato se traduzem as diferentes políticas setoriais locais são as questões territorialistas ligadas ao novo zoneamento. Tal questão não significa, no entanto, a ausência completa de capítulos no interior do novo plano que tratem especificamente de diferentes áreas ligadas ao desenvolvimento urbano – conteúdo em atual desenvolvimento –, mas seu caráter em certos termos secundários e inexoravelmente conectado à nova estrutura territorial. Há de se destacar que no interior da própria equipe técnica contratada diferentes concepções ligadas ao que de fato deveria ou não contemplar o texto final do projeto de lei estiveram presentes com parte dos profissionais concordando com um escopo mais amplo e parte optando pelo caráter mais territorialista.

Retornando à proposta de estruturação territorial, o que se percebe é um claro deslocamento da lógica do “tudo pode” para a da “nada ou quase nada pode”. Reforça a maior regulação do território o atrelamento dos instrumentos fiscais urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade – conteúdo obrigatório – às categorias de zoneamento estabelecidas. Dessa forma, por exemplo, todas as novas edificações que forem realizadas em ZAC 3 serão passíveis de aplicação de Outorga Onerosa de Direito de Construir. Ainda que sinalizado, tal atrelamento, até o fechamento do presente trabalho, não se encontra totalmente definido.

A proposta promoveu diferentes posturas por parte dos presentes ao longo da Audiência Pública, sobretudo daqueles ligados ao mercado imobiliário local. Como ponto de principal contestação apareceram algumas regiões localizadas no setor sul do município e conturbadas a Belo Horizonte que, caracterizadas no novo zoneamento como ZP2, vão de encontro a interesses supostamente já estabelecidos para o local. De maneira geral, contudo, a maior parte dos participantes mostrou-se a favor da apresentação ao longo do evento, tendo em vista a sua aproximação com as discussões realizadas ao longo do ano.

No período transcorrido entre o fim de 2017 e início de 2018, uma série de manifestações, sobretudo capitaneadas pelo Poder Executivo local através do Grupo de Acompanhamento, foi apresentada informalmente para a promoção de alterações na proposta preliminar. De modo a sistematizar tais pontos foi organizada uma reunião entre a equipe técnica contratada e o GA local, realizada em janeiro de 2018. Nesse encontro o poder público mostrou-se como o maior agente sugestivo, demonstrando um relativo descompasso entre as alterações por ele apontadas e as intenções do próprio grupo em suas diferentes representações.

Dentre as mudanças levantadas com maiores contradições encontram-se: a) Substituição do zoneamento de proteção (ZP2) em área específica da região sul do município por um zoneamento residencial de baixo adensamento, tendo em vista a existência de projetos para a Região e o controle da expansão advinda do município de Ribeirão das Neves (seguindo manifestação de interesse imobiliário na Audiência Pública); b) Retirada da ZEIS vazia demarcada na área central do município; c) Demarcação da área de zoneamento residencial de baixa densidade (ZAC1) em substituição à ZP3 em área entre o bairro Jardim Encantado e o Condomínio Alphaville; d) Extensão do zoneamento de alta densidade (ZAC3) na porção noroeste do município, contígua ao centro, em substituição da Zona de Proteção 3 (ZP3) à esquerda da MG 010; e) Definição de um zoneamento exclusivamente residencial no bairro Santo Antônio (centro tradicional) mantendo-se a realidade atual.

Como se percebe há uma forte tendência de maior flexibilização da proposta apresentada no fim de 2017 com a promoção de usos mais intensivos em substituição aos mais restritivos. Nos termos aqui trabalhados percebe-se uma tentativa de ao mesmo tempo não retornar ao cenário territorial onde tudo pode ser feito em todos os lugares, mas não a partir da diminuição dos locais de ocupação urbana intensiva e sim pela permissão de um uso amplo do espaço urbano desde que a regulação seja mais clara que a existente. As manifestações encontram-se atualmente em discussão para a elaboração da proposta final.

Destaca-se, por fim, a permanência da inquietação em relação à presença do traçado do Rodoanel e, por equivalência, da regulação metropolitana no território

municipal. O ponto “c” já destacado, que busca promover um tipo de zoneamento de uso residencial entre os bairros Jardim Encantado (extremos Oeste) e o condomínio Alphaville (centro leste), por onde passa o projeto da obra viária, é uma dessas manifestações de contrariedade.

O lapso transcorrido entre o último encontro da equipe técnica com o GA, tendo em vista a fase de fechamento do processo, contribuiu também para um certo distanciamento da instância local com os trabalhos realizados pela Universidade com o reforço da aversão e do conflito interno em relação ao Rodoanel e à ampliação de áreas para usos mais intensivos. Os trechos apontados referentes às atas das reuniões mais recentes do GA destacam esse tópico.

O Sr. M começou a apresentar a propostas de macrozoneamento presente no PDDI. Informou que a *linha do Rodoanel não irá constar no Plano Diretor* [municipal]. Disse que essa decisão foi tomada tendo por base todas as solicitações apresentadas no processo de revisão, respeitando-se a coletividade.²³

A Sra. Q pediu para destacar em ata que é favorável ao Rodoanel e a existência do traçado em nosso Plano Diretor Municipal. *O Sr. M disse que o Rodoanel é uma polêmica, seja dentro do Estado, seja na UFMG e na própria Prefeitura.* (...) O Sr. M falou que tínhamos uma macro área de adensamento, agora passa-se a uma proposta de revitalização da área central. Outras duas serão áreas de adensamento na coloração vermelha.²⁴

As manifestações apontam assim para um desenvolvimento final do trabalho de revisão do PDP bem como sua posterior fase de encaminhamento à Câmara Municipal para revisão e aprovação em formato de lei também permeado por disputas e desencontros de interesses para o território local.

De modo geral observa-se que o processo transcorrido e seus resultados até então alcançados e manifestos nos produtos entregues buscaram uma reversão do ambiente regulatório e jurídico atualmente existente com a presença mais marcante de usos menos permissivos no espaço urbano local e a promoção das atividades econômicas a partir de regulações territoriais específicas, questões centrais da discussão ora apresentada.

5 Considerações finais

Espaços, instâncias e instrumentos de política necessariamente mostram-se como lugares de conflito. No que concerne à prática de planejamento urbano

²³ Ata da reunião, 21.03.2018, grifos nossos, disponibilizado ao autor.

²⁴ Ata da reunião, 26.03.2018, grifos nossos, disponibilizado ao autor.

no Brasil tal cenário é evidente e manifesta-se principalmente no conteúdo e diferentes processos envolvidos na elaboração e revisão dos planos diretores locais.

O caso de Vespasiano ora discutido aponta para essa realidade em suas mais diferentes dimensões. Revela as inconsistências existentes e promovidas no interior das legislações existentes que regulam, através da ausência de regulação, os interesses e efeitos imobiliários concretos e possíveis desse cenário bem como as potências e disputas advindas de movimentos e contribuições a técnicas e participativos que buscam promover alterações na estrutura existente.

A partir da mescla entre as tradições territorialista e extrapolada, o atual processo de revisão do PDP local buscou apontar para uma proposta de regulação que eliminasse de modo agudo as áreas de extrema flexibilidade para a ocupação urbana futura. Não se trata, por sua vez, de uma rigidez em termos de usos, uma vez que em praticamente todas as novas categorias de zoneamento propostas há a presença de usos mistos no espaço. Ocorre, no entanto, o privilégio às melhorias da infraestrutura atualmente existente em bairros consolidados em detrimento de novas ocupações ou a promoção dessas últimas em regiões muito específicas e a partir da provisão de contrapartida advinda da aplicação dos instrumentos fiscais urbanísticos obrigatórios. O desenvolvimento econômico, por sua vez, atrela-se a tal proposta a partir da especificação de usos para a realização de atividades, sobretudo ligadas à agricultura e ao setor secundário. Mescla-se assim um planejamento territorialista centrado no zoneamento com uma feição extrapolada que atrela à ferramenta funcionalista estratégias de desenvolvimento em diferentes áreas.

A consolidação da nova proposta bem como seus possíveis efeitos no curto, médio e longo prazo mostram-se ainda em ambiente de disputa seja entre os agentes atualmente envolvidos na realização do trabalho – Estado, Universidade, município, etc. – e revelam-se como importantes objetos de estudos futuros.

Ao menos em termos legislativos, no entanto, a existência do município de Vespasiano como lugar “onde tudo pode ser feito” parece ter os dias contados na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Master Plan, territorial policy and economic / real estate interfaces in Vespasiano-MG: the place where “everything is possible”

Abstract: The article discusses Vespasiano-MG’s territorial development policy based on its urban planning legislation. The recent urban expansion, connected to the real estate dynamics and guidelines of economic activities are presented for the characterization of the locality in the face of the legislative context. It seeks to discuss the main changes in municipal zoning, its legislative separation from

the master plan and the possible developments in this scenario that have made the municipality a place where “everything can”. Since the current master plan is reviewed, it is pointed out the measures taken to correct the problems and the conflicts between the instances involved.

Keywords: Vespasiano. Master plan. Zoning. Real estate dynamics. Territorial and economic policy.

Referências

ALMEIDA, Luiz Felype; MONTE-MÓR, Roberto Luís. Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto da Cidade. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura (Org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: 2001.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Metrópole*. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: 2015.

FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte, 2008, p. 123-135.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santo; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

_____. *Estatuto da Cidade: o grande desafio para os juristas brasileiros*. In: ALFONSIN, Betânia et al. (Org.). II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: avaliando o Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Ed. Evangraf, 2002. p. 09-12.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Decreto nº 44.646, de 31 de outubro de 2007*. Disciplina o exame e anuência prévia pelo Estado, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Sedru, para aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos pelos municípios. Belo Horizonte: 2007.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *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. Belo Horizonte: 2006.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009*. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH. Belo Horizonte: 2009.

MINAS GERAIS. Agência de Desenvolvimento da RMBH. CONTRATO nº 002/2016. Contrato de Prestação de Serviços que entre si celebram a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, com a interveniência da Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD. Disponibilizado ao autor. Belo Horizonte: 2018.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. *Financeirização e mudanças recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 288f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011.

SANTOS, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Daniela Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

UFMG. *Produto 2 – Relatório Preliminar dos Planos Diretores e Legislações Urbanísticas Básica em Vigor*. Processo de Revisão do Plano Diretor de Vespasiano. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017. Disponível em: <<http://www.agenciambh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-vespasiano/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

UFMG. *Produto 4 – Documentos Destinados ao Espaço Físico e Digital do Plano Diretor de Vespasiano*. Processo de Revisão do Plano Diretor de Vespasiano. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017. Disponível em: <<http://www.agenciambh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-vespasiano/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

UFMG. *Produto 6 – Leitura Técnica*. Processo de Revisão do Plano Diretor de Vespasiano. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017. Disponível em: <<http://www.agenciambh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-vespasiano/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

UFMG. *Produto 7 – Diagnóstico-Síntese*. Processo de Revisão do Plano Diretor de Vespasiano. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017. Disponível em: <<http://www.agenciambh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor-vespasiano/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. [2005]. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2018.

VESPASIANO. Atas das reuniões do Grupo de Acompanhamento. Processo de revisão do Plano Diretor. Disponibilizado ao autor. Vespasiano: 2018.

VESPASIANO. Lei Complementar nº 02/2006. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Vespasiano e dá outras providências.

VESPASIANO. Lei Complementar nº 03/2007. Reformula as normas de uso, ocupação e parcelamento do solo no município de Vespasiano.

VESPASIANO. Lei Complementar nº 10/2009. Dispõe sobre alterações na Lei Complementar nº 003/07 e na Lei nº 1.988/02 que dispõe sobre o uso residencial multifamiliar e dá outras providências.

VESPASIANO. Lei Complementar nº 17/2011. Dispõe sobre alterações na Lei Complementar 10/2009 e seus Anexos.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALMEIDA, Luiz Felipe Gomes de. Plano diretor, política territorial e interfaces econômicas/imobiliárias em Vespasiano: o lugar onde “tudo pode”. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 77-104, jan./jun. 2018.
