

ROBERTO ALVES CALDEIRA JÚNIOR

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO
DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO
METROPOLITANA DO VALE DO AÇO - MG**

Dissertação apresentada a Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS -BRASIL
2018

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

C146a
2018

Caldeira Júnior, Roberto Alves, 1962-

Avaliação do processo de elaboração do Plano Diretor de
Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do
Aço - MG / Roberto Alves Caldeira Júnior. – Viçosa, MG, 2018.
xiii, 122 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Inclui bibliografia.

1. Planejamento urbano - Vale do Aço, Região
Metropolitana (MG). 2. Projetos de desenvolvimento econômico
- Vale do Aço, Região Metropolitana (MG). 3. Planejamento
regional. 4. Zoneamento econômico. I. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa de
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. II. Título.

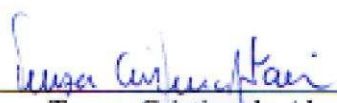
CDD 22. ed. 307.1098151

ROBERTO ALVES CALDEIRA JÚNIOR

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO
DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO
METROPOLITANA DO VALE DO AÇO - MG**

Dissertação apresentada a Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 28 de fevereiro de 2018.



Teresa Cristina de Almeida Faria
(Coorientadora)



Leonardo Pontes Guerra



Ítalo Itamar Caixeiro Stephan
(Orientador)

À minha família e à minha mãe,
pelo apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Ítalo, pelas orientações que, muitas vezes, se tornaram momentos de debates mais ampliados e ricos de conteúdo sobre o planejamento urbano.

À professora Teresa, pela presença em todas as etapas de apresentação dessa pesquisa, contribuindo para seu melhoramento contínuo.

Aos professores do PPG-AU que me ajudaram na construção de conhecimento para a produção dessa pesquisa.

Ao PPG-AU, incluindo professores e equipe administrativa, pela presteza e disponibilidade em auxiliar em minhas necessidades.

Ao professor Paulo Tadeu, pelo estímulo contínuo na discussão sobre o tema dessa pesquisa, como também sobre outros assuntos relativos a ele.

Ao Dr. Leonardo Guerra, pela disponibilidade em participar de minha banca final, contribuindo para minha formação.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE TABELAS	x
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xi
RESUMO	xii
ABSTRACT	xiii
 INTRODUÇÃO.....	 1
 CAPÍTULO 1	 9
OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E DE PLANEJAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO-MG E O ESTATUTO DA METRÓPOLE.....	9
RESUMO	9
ABSTRACT	9
1 Introdução	10
2 Contextualização.....	11
3 Referencial teórico	13
4 Análise comparativa entre a legislação estadual e o Estatuto da Metrópole	19
5 Conclusão.....	24
6 Referências Bibliográficas	26
 CAPÍTULO 2	 27
DIAGNÓSTICO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO-MG PARA A ELABORAÇÃO DO MACROZONEAMENTO DE SEU PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO - PDDI.....	27
RESUMO	27
ABSTRACT	27
1 Introdução	28

2	Diagnóstico dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA)	28
2.1	Formação histórica.....	28
2.2	Localização	30
2.3	Crescimento populacional.....	33
2.4	Infraestrutura urbana.....	35
2.5	Economia	36
2.6	Disponibilidade de equipamentos públicos	38
2.7	Potencial econômico	39
2.8	Análise da desigualdade social entre os municípios da RMVA	40
2.9	Pendularidade entre os municípios da RMVA	41
3	Diagnóstico do Colar Metropolitano da RMVA.....	42
4	Considerações finais sobre o diagnóstico da RMVA	45
5	Referências Bibliográficas	47
CAPÍTULO 3		48
AVALIAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS COMO BASE PARA O MACROZONEAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO-MG ...		48
RESUMO		48
ABSTRACT		48
1	Introdução	49
2	Referencial teórico	50
3	Análise do Termo de Referência para Contratação de Serviços Técnicos de Pesquisa Aplicada com Vistas à Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço– PDDI da RMVA	53
4	Análise dos planos diretores dos municípios integrantes da RMVA.....	55
5	Avaliação da integração das funções públicas de interesse comum estabelecidas para a RMVA às ações metropolitanas apresentadas pelos Planos Diretores Municipais.	66
6	Considerações finais	70
7	Referências bibliográficas.....	71
CAPÍTULO 4		73

DIVERSIDADE EM REDE: UM CONCEITO PARA ORIENTAR O	
MACROZONEAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO-MG ...73	
RESUMO	73
ABSTRACT	73
1	Introdução74
2	Referencial Teórico.....76
2.1	Diversidade urbana77
2.2	Redes urbanas e redes de cidades79
2.3	A construção de uma identidade metropolitana.....81
2.4	Os novos conceitos urbanísticos para as cidades do século XXI.....82
2.4.1	<i>A Nova Carta de Atenas</i>83
2.4.2	<i>Outros conceitos urbanísticos aplicáveis ao conceito de Diversidade em Rede</i>85
3	Avaliação do conceito de Diversidade em Rede proposto para o Macrozoneamento da RMVA87
3.1	O que distingue a diversidade urbana da RMVA?87
3.2	As cidades da RMVA podem se articular em rede?89
3.3	O que pode contribuir para a construção de uma identidade metropolitana na RMVA90
3.4	Como verificar a aplicabilidade dos novos conceitos urbanísticos à RMVA?.....90
4	Conclusão.....92
5	Referências bibliográficas.....93
CAPÍTULO 595	
CONTINUIDADE OU DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA NO	
PLANEJAMENTO METROPOLITANO: A REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO	
AÇO-MG.....95	
RESUMO	95
ABSTRACT	95
1	Introdução96
2	Continuidade e descontinuidade em governos locais e em regiões metropolitanas ..98
3	A Região Metropolitana do Vale do Aço: arranjo institucional101
4	O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMVA.....106

5	Avaliação de continuidade ou descontinuidade administrativa no planejamento metropolitano.....	111
6	Considerações finais	115
7	Referências bibliográficas.....	117
	CONCLUSÕES GERAIS	119
	REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DO PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO DA RMVA	119

LISTA DE FIGURAS

INTRODUÇÃO

Figura 1 A Região Metropolitana do Vale do Aço e o Colar Metropolitano	2
--	---

CAPÍTULO 1

Figura 1 A Região Metropolitana do Vale do Aço e o Colar Metropolitano	10
--	----

CAPÍTULO 2

Figura 1 Região Metropolitana do Vale do Aço.	31
Figura 2 Evolução da Mancha de Ocupação Urbana de Santana do Paraíso.	35
Figura 3 RMVA e Colar Metropolitano.	43

CAPÍTULO 3

Figura 1 Mapa do Zoneamento de Coronel Fabriciano.	58
Figura 2 Mapa do Zoneamento de Ipatinga.	61
Figura 3 Mapa do Zoneamento de Santana do Paraíso.	63
Figura 4 Mapa do Zoneamento de Timóteo.	65
Figura 5 Mapa de articulação dos zoneamentos municipais.	69

CAPÍTULO 4

Figura 1 Estrutura polinucleada da RMVA, com ocupação ao longo da ferrovia (EFVM), das rodovias (BR-381 e BR-458) e dos rios (Piracicaba e Doce).	75
--	----

CAPÍTULO 5

Figura 1 Linha do tempo de elaboração do PDDI	110
---	-----

LISTA DE QUADROS

CAPÍTULO 1

Quadro 1 Quadro comparativo para análise da governança interfederativa na RMVA.	21
Quadro 2 Quadro comparativo para análise dos instrumentos de desenvolvimento urbano da RMVA.	23

CAPÍTULO 2

Quadro 1 Deslocamento da população ativa que trabalha nos municípios da Franja e da RMVA.	41
--	----

CAPÍTULO 3

Quadro 1 Plano Diretor de Coronel Fabriciano – Abordagens Metropolitanas.	56
Quadro 2 Plano Diretor de Ipatinga – Abordagens Metropolitanas. (continua).....	58
Quadro 3 Plano Diretor de Santana do Paraíso – Abordagens Metropolitanas.....	62
Quadro 4 Plano Diretor de Timóteo – Abordagens Metropolitanas.....	64
Quadro 5 Painel das FPICs da RMVA e os Planos Diretores Municipais.	66
Quadro 6 Quadro de correspondência dos zoneamentos municipais por destinação de uso e ocupação.	68

CAPÍTULO 4

Quadro 1 Avaliação das Características dos Municípios em Relação à Diversidade Urbana..	88
Quadro 2 Avaliação das Características dos Municípios em Relação às Redes Urbanas.	89

CAPÍTULO 5

Quadro 1 Análise de fatores para a continuidade ou descontinuidade administrativa da RMVA	113
Quadro 2 Fatores que favorecem a continuidade ou a descontinuidade administrativa no planejamento integrado da RMVA.....	115

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO 2

Tabela 1 Taxa Média de Crescimento Anual da População da RMVA (%).	33
Tabela 2 Evolução da Mancha Urbana do Município de Santana do Paraíso.....	34
Tabela 3 Infraestrutura disponível na RMVA.	35
Tabela 4 PIB dos municípios da RMVA	37
Tabela 5 Serviços públicos disponíveis nos municípios da RMVA.....	38
Tabela 6 Serviços de Hospedagem nos municípios da RMVA.....	39
Tabela 7 Indicadores de Desigualdade Social na RMVA.	40
Tabela 8 Distâncias mais próximas entre as sedes dos municípios da Franja e da RMVA	42
Tabela 9 Áreas dos municípios do Colar Metropolitano da RMVA	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARMVA	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço
CEU-ECTP	Conselho Europeu de Urbanistas
CONSAÚDE	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Aço
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
EFVM	Estrada de Ferro Vitória-Minas
EM	Estatuto da Metrópole
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
FUNDEVALE	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Aço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
MZ	Macrozoneamento
PERD	Parque Estadual do Rio Doce
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares / IBGE
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
RGI	Região Geográfica Imediata
RMVA	Região Metropolitana do Vale do Aço
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO

CALDEIRA JR., Roberto Alves, Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2018. **Avaliação do processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço - MG.** Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan. Coorientadoras: Regina Esteves Lustoza e Teresa Cristina de Almeida Faria.

A Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), em Minas Gerais, iniciou a elaboração de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) no ano de 2013. Os trabalhos realizados foram interrompidos e retomados em diversos momentos. No início de 2018, após um período de um ano de paralisação, os trabalhos foram reiniciados visando sua conclusão. Esta pesquisa aborda o processo de elaboração do PDDI da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), considerando sua relevância para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum, até sua paralisação. Para isto, esta pesquisa foi organizada em formato de artigos, permitindo avaliar os diversos instrumentos de desenvolvimento urbano que serão adotados pela RMVA, a partir da conclusão do PDDI. A pesquisa se inicia com a avaliação da governança interfederativa, definida pelo arcabouço legal que instituiu a RMVA. O Diagnóstico do PDDI é então avaliado, para se compreender as características dos municípios integrantes da RMVA. É feita uma avaliação dos Planos Diretores municipais, com o objetivo de verificar as abordagens dos municípios sobre o que apresentam de ações metropolitanas e suas integrações ao PDDI. Em seguida é apresentado e avaliado o conceito de Diversidade em Rede proposto para orientar o Macrozoneamento da RMVA. Por fim, a pesquisa avalia os possíveis fatores que podem contribuir para a continuidade ou descontinuidade administrativa para a gestão metropolitana da RMVA, no caso de suspensão ou conclusão do PDDI. Foram utilizados diversos métodos para a realização da pesquisa, como pesquisas de referência de trabalhos correlatos, análises comparativas, estudos de caso a partir da RMVA e levantamento de dados sobre a região. Cada capítulo correspondente aos artigos elaborados apresenta a metodologia adotada para a pesquisa a qual se refere. Os resultados obtidos, apresentados em cada capítulo, demonstra que a RMVA prescinde do PDDI como instrumento de planejamento urbano integrado, mas que deve contemplar no processo de sua elaboração as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole, instituído em 2015, para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas, para que o PDDI não se constitua em um instrumento incompleto, exigindo novos trabalhos para sua complementação.

ABSTRACT

CALDEIRA JR., Roberto Alves, Universidade Federal de Viçosa, February, 2018.
Evaluation of the process of preparation of the Master Plan of Integrated Development of the Metropolitan Region of Steel Valley - MG. Adviser: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.
 Co-advisers: Regina Esteves Lustoza and Teresa Cristina de Almeida Faria.

The Metropolitan Region of the Steel Valley (RMVA), in Minas Gerais, started the elaboration of its Master Plan of Integrated Development (PDDI) in the year 2013. The work carried out was interrupted and resumed at various times. At the beginning of 2018, after a period of one year of work stoppage, the work was restarted with a view to its conclusion. This research deals with the elaboration process of the PDDI of Metropolitan Region of the Steel Valley (RMVA), considering its relevance for the planning, management and execution of public functions of common interest, until its standstill. For this, this research was organized in articles format, allowing the evaluation of the various urban development instruments that will be adopted by the RMVA, from the conclusion of the PDDI. The research begins with the evaluation of inter-financial governance, defined by the legal framework that established RMVA. The PDDI Diagnosis is then evaluated, to understand the characteristics of the municipalities that integrate the RMVA. An evaluation is made of the Municipal Master Plans, with the objective of verifying the approaches of the municipalities on what they present of metropolitan actions and their integrations to the PDDI. Next, the proposed Network Diversity concept is presented and evaluated to guide the Macrozonning of RMVA. Finally, the research evaluates the possible factors that can contribute to the continuity or administrative discontinuity for the metropolitan management of RMVA, in the case of suspension or conclusion of the PDDI. Several methods were used to perform the research, such as reference surveys of related works, comparative analyzes, case studies from RMVA and data collection about the region. Each chapter corresponding to the articles elaborated presents the methodology adopted for the research to which it refers. The results obtained, presented in each chapter, demonstrate that the RMVA does not include PDDI as an instrument of integrated urban planning, but that it should include in the process of its elaboration the general guidelines established by the Metropolis Statute, established in 2015, for the planning, management and execution of the public functions of common interest of the metropolitan regions, so that the PDDI does not constitute an incomplete instrument, requiring new works for its complementation.

INTRODUÇÃO

O planejamento de regiões metropolitanas tem se constituído em objeto de estudo de profissionais ligados ao tema, principalmente a partir dos anos 1990, após a Constituição de 1988, que transferiu aos estados a competência em sua instituição. O processo acelerado de urbanização no Brasil, associado à concentração de riquezas nos grandes centros, tem levado os estudiosos a buscarem uma maior compreensão sobre o assunto, já que com a expansão das cidades e o aumento da conurbação entre municípios limítrofes, novas aglomerações urbanas têm surgido no país. As regiões metropolitanas instituídas por lei passaram de 8 em 1973 para 67 em 2017 (IBGE), o que demonstra um aumento representativo nesses quase 45 anos.

Mesmo diante desse cenário, verifica-se a inexistência de um maior aprofundamento sobre as regiões metropolitanas constituídas por cidades de médio porte, onde não existe a prevalência de uma polaridade regional exercida por uma capital de estado. Neste sentido, o presente trabalho foi desenvolvido com o objetivo de avaliar o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), instrumento de planejamento da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), situada à leste do Estado de Minas Gerais e constituída por cidades de médio porte. Os serviços para sua elaboração foram desenvolvidos até dezembro de 2016, quando foram paralisados e retomados em fevereiro de 2018, encontrando-se em análise e discussão para fins de conclusão.

Durante o período de elaboração do PDDI-RMVA, foi instituído o Estatuto da Metrópole (EM), Lei Federal nº. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados” (BRASIL, 2015, p.1), além de apresentar outros instrumentos para a governança interfederativa e o desenvolvimento integrado. A avaliação do Estatuto da Metrópole no contexto da elaboração dos trabalhos do PDDI torna-se importante para orientar a RMVA em relação à necessidade de compatibilização dos trabalhos em curso com a nova lei.

Na elaboração da pesquisa, verificou-se uma ausência de maior aprofundamento sobre o assunto na literatura brasileira. A maior parte dos estudos encontrados centra-se sobre as regiões metropolitanas de capital de estado. Mesmo nessas, também se verifica uma

difficuldade em se obter mais referências que possam orientar o planejamento integrado dessas regiões, como observado na proposta teórico-metodológica para o Projeto do Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que estabelece a necessidade de “criação de metodologia, conceitos e práticas ainda não inteiramente desenvolvidas” (UFMG, 2014, p. 26).

A Região Metropolitana do Vale do Aço-MG (RMVA) é constituída pelos municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo. Instituída em 30 de dezembro de 1998 pela Lei Complementar nº. 51, alterada pela Lei Complementar nº. 90, de 12 de janeiro de 2006, possui 24 municípios que integram seu Colar Metropolitano, conforme apresentado pela Figura 1 a seguir.



Figura 1 A Região Metropolitana do Vale do Aço e o Colar Metropolitano. Fonte: Autor (2018, a partir de dados trabalhados)

A população estimada da RMVA, em 2017, segundo o IBGE, era de 493 mil habitantes, distribuídos em 807,21 km² de extensão territorial. Ipatinga é a cidade polo da região, concentrando 261.203 habitantes (IBGE, 2017). Timóteo possui população de 88.931

habitantes (IBGE, 2017), Coronel Fabriciano possui 110.326 habitantes (IBGE, 2017) e Santana do Paraíso possui 32.828 habitantes (IBGE, 2017).

Os estudos e pesquisas iniciados para elaboração desta dissertação consideravam que, na fase de sua conclusão, o PDDI-RMVA já estivesse aprovado, permitindo avaliar o PDDI enquanto instrumento de planejamento integrado. A paralisação dos trabalhos no ano de 2016 levou à alteração do formato desta dissertação, alterando o objetivo inicial para a análise do seu processo de elaboração. Esta alteração se fez necessária pelo fato de que grande parte dos dados a serem utilizados nesta pesquisa não foi concluída.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço – MG. Para isto, a estrutura da pesquisa contemplou a análise das etapas já desenvolvidas até a paralisação dos trabalhos. O Diagnóstico do PDDI é a síntese dos trabalhos aprovados, que inclui ainda as Macrodiretrizes para a elaboração do PDDI, além de alguns conteúdos apresentados em reuniões públicas, como o conceito proposto para orientar o Macrozoneamento. Também faz parte da análise o próprio processo em si, com suas interrupções e retomadas, até sua paralisação em dezembro de 2016.

Os objetivos específicos estabelecidos para esta pesquisa foram:

- Investigar as condições institucionais necessárias para a Região Metropolitana do Vale do Aço atender às diretrizes apresentadas pelo Estatuto da Metrópole para o Planejamento Urbano Integrado;
- Compreender as potencialidades e fragilidades dos municípios integrantes da RMVA a partir da análise do Diagnóstico do PDDI;
- Analisar os Planos Diretores dos municípios da RMVA como base para a execução das funções públicas de interesse comum metropolitanas;
- Analisar a proposta conceitual do PDDI para o ordenamento do território da Região Metropolitana do Vale do Aço, a partir do diagnóstico municipal;
- Avaliar o processo de elaboração do PDDI e os possíveis impactos futuros no desenvolvimento integrado da RMVA, a partir da continuidade ou não dos trabalhos em curso.

Metodologia

Esta dissertação possui cinco capítulos, em formato de artigos, além de introdução e conclusões gerais, organizados em uma ordem que permite analisar o processo de estruturação do planejamento da Região Metropolitana do Vale do Aço, desde sua instituição até o fim de 2016, quando os trabalhos de elaboração do PDDI foram paralisados. Desta forma, eles se complementam e permitem um entendimento de como a RMVA foi instituída e como se deu o processo de elaboração do PDDI até sua paralisação.

A pesquisa possui caráter exploratório e comparativo, contemplando análises bibliográficas que favoreceram a identificação de referências para a compreensão dos diversos aspectos que estruturam a governança e o planejamento de regiões metropolitanas, permitindo a conclusão de seus objetivos. Cada artigo apresenta um referencial teórico próprio, que orientou para a conclusão do respectivo tema. A Introdução, aqui descrita, apresenta de forma geral a RMVA, sua organização territorial, além dos objetivos, a justificativa, a metodologia adotada e a estrutura desta dissertação, assim como a relevância deste trabalho.

O Capítulo 1, referente ao primeiro artigo, analisou os instrumentos de governança metropolitana, definidos a partir da instituição da RMVA, à luz do Estatuto da Metrópole. Neste capítulo, as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole para as regiões metropolitanas foram comparadas com as diretrizes definidas pela legislação estadual, permitindo analisar a condição que a RMVA dispõe para a gestão plena das funções públicas de interesse comum, identificando os aspectos necessários para compatibilização dos instrumentos de governança e planejamento atuais às diretrizes estabelecidas pela nova lei. As atividades realizadas para elaboração deste Artigo foram as seguintes:

- Análise de todo o arcabouço legal que instituiu a RMVA até fins de 2016, quando o trabalho de elaboração do PDDI foi paralisado;
- Análise do Estatuto da Metrópole e das diretrizes gerais apresentadas para as regiões metropolitanas brasileiras;

- Análise comparativa entre a legislação estadual e o Estatuto da Metrópole e considerações para a compatibilização dos instrumentos de governança e planejamento urbano integrado definidos pela legislação estadual à federal.

Os quadros comparativos elaborados foram adaptados da metodologia desenvolvida pelo IPEA Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, que elaborou uma análise comparativa sobre as funções públicas de interesse comum metropolitanas, contemplando “(1) existência e implementação de planos metropolitanos e planos setoriais municipais; (2) estruturação e número de municípios envolvidos em Consórcios Públicos Intermunicipais; (3) existência e previsão no sistema de transporte de integração, modal e tarifária, e de pesquisa origem-destino atualizada; (4) existência de órgão metropolitano para concessão de anuência prévia; (5) previsão e execução de recursos destinados à infraestrutura e ao planejamento e gestão; e (6) mecanismos e espaços de controle social.” (COSTA; MARGUTI, 2014, p. 17)

O Capítulo 2 (segundo Artigo) apresenta uma avaliação sobre o Diagnóstico do PDDI sobre os municípios que integram a RMVA, para compreensão de suas características, fragilidades e potencialidades, que permitirão orientar a estruturação do Macrozoneamento - principal instrumento urbanístico para o ordenamento territorial da RMVA. Para isto foi feita uma análise comparativa das características de cada município. As atividades realizadas para elaboração deste Artigo foram as seguintes:

- Comparação qualitativa e quantitativa das características dos municípios integrantes da RMVA;
- Análise das potencialidades e fragilidades dos municípios da RMVA para orientar as propostas do PDDI para a redução do desequilíbrio regional.

As características próprias de cada município integrante da RMVA, apresentadas no capítulo, foram analisadas a partir de dados disponibilizados no documento de Diagnóstico do PDDI (UNILESTE, 2014) e coleta de dados secundários (IBGE, SEBRAE, PNUD, dentre outros).

O Capítulo 3, correspondente ao terceiro Artigo, se detém na avaliação sobre como os municípios integrantes da RMVA articulam suas diretrizes para as ações metropolitanas em seus Planos Diretores, considerados base para o Macrozoneamento. O referencial teórico

estudado contemplou uma leitura sobre o zoneamento utilizado como instrumento de planejamento urbano, como forma de orientar sobre as análises propostas pelos planejamentos municipais. As atividades realizadas para elaboração deste Artigo foram as seguintes:

- Análise do Termo de Referência para Contratação de Serviços Técnicos de Pesquisa Aplicada com Vistas à Elaboração do PDDI da RMVA em relação à integração dos instrumentos de planejamento municipal ao PDDI, para orientar na melhor avaliação sobre os Planos Diretores Municipais em relação às ações metropolitanas;
- Análise dos conteúdos dos Planos Diretores em relação a diretrizes para ações metropolitanas, relacionando os aspectos de conteúdo sobre o assunto presentes nas respectivas leis municipais;
- Análise sobre os zoneamentos propostos pelos municípios e como se articulam territorialmente, a partir de leitura dos mapas de zoneamento e posterior visualização desses mapas de forma integrada;
- Avaliação da integração das funções públicas de interesse comum (FPIC) estabelecidas para a RMVA com as ações metropolitanas propostas pelos Planos Diretores Municipais.

Para a avaliação da integração das FPICs foram utilizados dois recursos: (1) a elaboração de um quadro comparativo que permitiu avaliar quais municípios contemplam as FPICs previstas pela legislação estadual; (2) a elaboração de um mapa que integrasse todos os zoneamentos propostos pelos municípios em seus Planos Diretores, de forma a favorecer a interpretação de possíveis articulações de áreas ou zonas que possam ser incorporadas pelo Macrozoneamento.

O Capítulo 4 (quarto Artigo) apresenta o conceito de Diversidade em Rede proposto para orientar a estruturação do Macrozoneamento - principal instrumento urbanístico para o ordenamento territorial da RMVA. O Artigo investigou, a partir de referencial teórico relacionado ao assunto, fundamentos que embasaram a definição do conceito. Em seguida, foi feita uma avaliação sobre a aplicabilidade do conceito ao Macrozoneamento. As atividades realizadas para elaboração deste Artigo foram as seguintes:

- Aprofundamento sobre os seguintes conteúdos: (1) Diversidade Urbana; (2) Rede Urbana e Rede de Cidades; (3) Identidade Metropolitana; (4) Novos Conceitos Urbanísticos para as Cidades do Século XXI;
- Verificação da aplicabilidade do conceito de Diversidade em Rede para a construção de uma identidade metropolitana e para a adoção dos novos conceitos urbanísticos na RMVA.
- Avaliação das características dos municípios em Relação à Diversidade Urbana, a partir de quadro elaborado com as características comuns ou complementares entre eles;
- Avaliação das características dos municípios em Relação às Redes Urbanas, a partir de quadro elaborado com as condições que favorecem ou prejudicam o estabelecimento de redes urbanas entre eles.

O Capítulo 5, referente ao último Artigo, discorre sobre o momento institucional vivenciado pela RMVA, a partir da paralisação dos trabalhos de elaboração do PDDI, e prospecta possíveis consequências para o futuro do planejamento metropolitano da RMVA, a partir da continuidade ou descontinuidade administrativa oriunda de fatores e/ou variáveis qualitativas analisadas. O Artigo se estruturou a partir de uma pesquisa bibliográfica sobre a questão, tendo como enfoque ações de continuidade ou descontinuidade administrativa em órgãos da administração pública e de governos locais e regionais. As atividades realizadas para elaboração deste Artigo foram as seguintes:

- Análise da estrutura de governança interfederativa da RMVA e os arranjos institucionais estabelecidos desde sua instituição;
- Análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado em relação às formas de participação propostas pelo Termo de Referência e verificadas durante sua elaboração até sua paralisação;
- Avaliação de continuidade ou descontinuidade administrativa no planejamento metropolitano.

Para avaliação de ações de continuidade ou descontinuidade administrativa na RMVA foi elaborado um quadro analítico que estabeleceu fatores/variáveis qualitativas (políticos, técnicos, financeiros, socioculturais e parcerias). Este quadro foi adaptado a partir de tabela

desenvolvida por Zarpellon (2011, p.15), a partir de trabalho de Spinks, Clemente e Keppke (2001, p. 34-35), que analisou aspectos que favorecem a continuidade ou descontinuidade administrativa, aplicados ao cenário institucional da Região Metropolitana do Vale do Aço em 2016. Por fim foram apresentados fatores que favorecem a ocorrência de continuidade ou descontinuidade administrativa no planejamento da RMVA.

A última parte deste trabalho apresenta algumas reflexões sobre possíveis futuros da RMVA, a partir da observação de alguns cenários que consideraram a aprovação ou não do PDDI como instrumento de planejamento integrado, a partir do Estatuto da Metrópole. Essa prospecção permite uma avaliação de como a RMVA poderá se orientar o planejamento metropolitano das funções públicas de interesse comum. Por fim, indica as dificuldades e limitações encontradas na elaboração deste trabalho, como forma de orientar a elaboração de trabalhos futuros sobre este tema.

CAPÍTULO 1

OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E DE PLANEJAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO-MG E O ESTATUTO DA METRÓPOLE

RESUMO

A Constituição do Estado de Minas Gerais definiu, através de leis complementares, a estrutura institucional e os instrumentos para gestão e execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA). A partir de 2015, o Estatuto da Metrópole estabeleceu as diretrizes gerais para a governança interfederativa e outros instrumentos para o desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas brasileiras. O objetivo deste estudo foi analisar, à luz do Estatuto da Metrópole, a situação institucional da RMVA para que possa atender às diretrizes apresentadas pela nova lei federal. Para isto foi feito um levantamento do arcabouço legal que instituiu a RMVA, identificando os instrumentos de governança e de desenvolvimento urbano integrado estabelecidos por lei e comparados com os instrumentos apresentados pelo Estatuto da Metrópole. A partir daí foram identificados aqueles que não se encontram presentes na RMVA. O resultado dessa comparação foi apresentado em um quadro que permite avaliar os requisitos necessários para compatibilizar os instrumentos governança interfederativa e de desenvolvimento urbano integrado da RMVA ao Estatuto da Metrópole. Verificou-se que a RMVA não contempla todos os instrumentos necessários para a gestão plena de suas funções públicas de interesse comum.

Palavras-chave: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; regiões metropolitanas; Vale do Aço-MG; Estatuto da Metrópole.

ABSTRACT

The Constitution of the State of Minas Gerais defined, through complementary laws, the institutional structure and instruments for the management and execution of public functions of common interest of the Metropolitan Region of the Steel Valley (RMVA). Beginning in 2015, the Metropolis Statute established the general guidelines for interfederative governance and other instruments for the integrated development of Brazilian metropolitan regions. The objective of this study was to analyze, in light of the Statute of the Metropolis, the institutional situation of the RMVA so that it can meet the guidelines presented by the new federal law. For this was done a survey of the legal framework that established the RMVA, identifying the instruments of governance and integrated urban development established by law and compared with the instruments presented by the Metropolis Statute. From that point, those that were not present in the RMVA were identified. The result of this comparison was presented in a table that allows assessing the necessary requirements to make compatible the interfederative governance and integrated urban development instruments of the RMVA to the Metropolis Statute. It was verified that RMVA does not include all the necessary instruments for the full management of their public functions of common interest.

Keywords: Master Plan of Integrated Development; metropolitan regions; Steel Valley-MG; Statute of the Metropolis.

1 Introdução

Coube à União, amparada pela Lei Complementar n°. 14/1973, a competência para instituir as primeiras regiões metropolitanas no país.¹ A partir da Constituição Brasileira de 1988, foi transferida aos estados da federação a competência em instituir, mediante leis complementares, “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988). Em Minas Gerais, após mais de 10 anos de estudos e discussões, foi instituída a Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA) pela Lei Complementar n°. 51, de 30 de dezembro de 1998. Localizada à leste do Estado, a RMVA é constituída pelos municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo. A RMVA possui 807,21 km² (PDDI, 2014) e população estimada de 493.288 habitantes (IBGE, 2017), além de possuir um Colar Metropolitano com mais 24 municípios, conforme apresentado na Figura 1 a seguir.



Figura 1 A Região Metropolitana do Vale do Aço e o Colar Metropolitano. Fonte: Autor (2018, a partir de dados trabalhados)

¹ A União estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

No ano de 2013 foi autorizada, pelo Estado de Minas Gerais, a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço (PDDI-RMVA). Durante o período de elaboração do PDDI-RMVA, já no ano de 2015, foi aprovada a Lei Federal nº 13.089, que instituiu o Estatuto da Metrópole. O Estatuto da Metrópole (EM) estabelece as condições necessárias para a governança interfederativa das regiões metropolitanas e os instrumentos do desenvolvimento urbano integrado.

O objetivo desse Artigo é analisar, à luz do Estatuto da Metrópole, se a Região Metropolitana do Vale do Aço atende às diretrizes estabelecidas pela nova lei. Além disso, o Estatuto da Metrópole estabelece que todas as regiões metropolitanas brasileiras devem possuir um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) aprovado pelas Assembleias Legislativas de seus estados. Entende-se que essa análise orientará a compatibilização do PDDI da RMVA ao Estatuto da Metrópole, permitindo sua aprovação pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, de forma a torná-lo o instrumento de planejamento da RMVA.

A forma apresentada neste trabalho para verificação dessas condições foi a análise comparativa entre a legislação estadual que instituiu a RMVA e o Estatuto da Metrópole, para a verificação das condições em que a região se encontra para atender aos requisitos dispostos pela nova lei, de forma a garantir o planejamento e a gestão plena das funções públicas de interesse comum. O resultado aqui apresentado poderá se tornar material de consulta para a análise sobre a situação de outras regiões metropolitanas brasileiras instituídas antes do Estatuto da Metrópole.

2 Contextualização

A RMVA foi instituída pela Lei Complementar (LC) nº. 51, em 1998. A LC 51 também definiu as funções públicas de interesse comum (FPIC) da RMVA, que se refere a todas as ações que, executadas por um município metropolitano, impactam os demais. Estabeleceu ainda a forma de gestão da região metropolitana, através da Assembleia Metropolitana, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Metropolitano e das instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculadas às FPIC. Por fim, instituiu o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Aço – FUNDEVALE, cuja finalidade é apoiar os

municípios no planejamento e na execução de programas e projetos de interesse comum dos municípios. Faltou à LC 51 estabelecer de que forma se daria a execução das FPICs.

Em 2006, o Estado de Minas Gerais instituiu a Lei Complementar nº. 88 - que “dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o fundo de desenvolvimento metropolitano” – e definiu como um dos instrumentos do planejamento metropolitano o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que “conterá as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum” (MINAS GERAIS, 2006, p. 3). Neste caso, o Estado corrigiu a omissão apresentada pela LC 51, definindo um instrumento de planejamento que orientasse a execução das FPICs. Ainda assim, faltava definir qual órgão de caráter deveria ser o gestor dessas ações.

Ainda no ano de 2006, o Estado de Minas Gerais instituiu a Lei Complementar nº. 90, estabelecendo como órgão de gestão da RMVA a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter técnico e executivo e cujas atribuições devem ser definidas em lei complementar específica. A LC nº. 90 também estabeleceu que os planos diretores dos municípios integrantes da RMVA fossem orientados pelo PDDI quanto às FPICs.

Durante 14 anos, entre 1998 e 2012, a RMVA permaneceu com poucas ações efetivas de caráter institucional e de ordenação do território, tendo em vista que faltavam instrumentos de gestão técnica e executiva que orientassem suas implementações. A partir de 2012, através da Lei Complementar Estadual nº 122, foi criada a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço (ARMVA), autarquia que possui fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana e viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da RMVA, além de apoio à execução das FPICs. Segundo a LC nº 122, dentre as várias atribuições estabelecidas para a ARMVA, está a elaboração do PDDI.

O PDDI começou a ser elaborado no ano de 2013, com a contratação do Unileste - Centro Universitário do Leste de Minas Gerais - para a execução dos serviços técnicos de consultoria e pesquisa aplicada, sob coordenação da ARMVA. O PDDI possui quatro etapas: Macrodiretrizes, Diagnóstico, Propostas e Resumo Executivo, além do Macrozoneamento. Para sua elaboração, foram estruturados em seis eixos temáticos: Arranjo Institucional,

Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Mobilidade Urbana, Ordenamento Territorial e Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que relacionassem as FPICs.

As etapas de Macrodiretrizes e Diagnóstico foram desenvolvidas e aprovadas até o ano de 2014. A partir de 2015, com as eleições estaduais, ocorreu mudança política no governo de Minas Gerais, que levou à paralisação dos trabalhos do PDDI até a efetivação do novo quadro administrativo da ARMVA. A retomada dos trabalhos de elaboração do PDDI aconteceu com a discussão das propostas e do Macrozoneamento, em meio a novas demandas apresentadas pela ARMVA e pelos municípios da RMVA em relação aos produtos já aprovados.

Durante todo o ano de 2016, os envolvidos no processo de elaboração do PDDI² participaram de momentos de discussão mais ampliada, intercalados de intervalos para análise pela ARMVA e revisões, pelo Unileste, das demandas apresentadas. No final de 2016 foi realizado um Seminário Regional, quando foram discutidos pontos de ajustes nos documentos de Propostas e do Macrozoneamento apresentados, que refletiu no conteúdo do Diagnóstico, inicialmente aprovado. Com novo processo de eleições municipais, no final de 2016, que resultou em mudança significativa do quadro político local³, mais uma vez os trabalhos de elaboração do PDDI foram paralisados, cenário que se encontrava até o final de 2017.

Os trabalhos em curso para elaboração do PDDI, após a aprovação do Estatuto da Metrópole, não contemplaram a análise das diretrizes gerais apresentadas por ele para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs das regiões metropolitanas. Em parte, por se tratar de questões fora de escopo do trabalho ora contratado junto ao Unileste, como também em razão da amplitude das discussões em curso em relação aos trabalhos já elaborados. Desta forma, tornou-se necessário verificar como se encontra a interface entre o PDDI em execução e o Estatuto da Metrópole, tendo em vista a necessidade de sua compatibilização à nova lei.

3 Referencial teórico

² Todas as etapas de elaboração do PDDI contaram com a participação, além da ARMVA, Unileste e prefeituras, de um Comitê de Acompanhamento criado no início dos trabalhos para ampliar a participação da sociedade civil organizada no processo, além de terem sido realizadas várias oficinas, seminários e reuniões com representantes de segmentos específicos, como as grandes empresas locais, entidades de classe e grupos sociais.

³ Os trabalhos de elaboração do PDDI se iniciaram durante o governo do PSDB em Minas Gerais e governos municipais do PT. Em 2014, o PT assumiu também o governo estadual. Já nas eleições de 2016, houve mudança de partido em todos os governos municipais, com a substituição dos governos petistas por outros partidos.

O processo de metropolização brasileiro aconteceu de duas formas: um primeiro período entre o final dos anos 1960 e 1980, quando era de competência da União a criação de regiões metropolitanas no país, inicialmente previstas na Constituição de 1967/1969 até o final dos anos de 1970 e mais tarde com a promulgação da Lei Complementar nº. 14/1973 que criou regiões metropolitanas de várias capitais brasileiras (FREITAS, 2009). Com a Constituição de 1988, que transferiu este papel aos estados da federação, houve um crescimento vertiginoso de regiões metropolitanas no país, chegando a 69 em 2017, segundo o IBGE. Para Freitas (2009), essa situação produziu distorções e diferenças entre as regiões metropolitanas brasileiras, em razão da diversidade de entendimento dos conceitos definidores de Região Metropolitana. Dentre suas diversas análises das regiões metropolitanas brasileiras, talvez a que mais se identifique com a Região Metropolitana do Vale do Aço é a estabelecida pela Constituição Estadual de São Paulo que, em seu artigo 153, parágrafo primeiro, define:

Considera-se **Região Metropolitana** o agrupamento de municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. (FREITAS, 2009, p. 50)

Este agrupamento permite trocas de bens, serviços e infraestrutura entre os municípios que o integram, mas ampliam problemas específicos produzidos pelo espraiamento da ocupação urbana e pela desigualdade existente entre eles e produzidas por essa forma de organização territorial. Para Silva (2012), o desenvolvimento industrial que gerou grande número de nossas cidades e provocou um crescimento urbano acelerado, aproximando cidades vizinhas, gerou também problemas comuns que demandam soluções compartilhadas. É o caso da RMVA que, diferente das regiões metropolitanas de capital de Estado, se desenvolveu a partir do fortalecimento do setor siderúrgico⁴, tendo em Ipatinga a cidade polo da região. Enquanto Ipatinga e Timóteo se desenvolveram beneficiadas pela riqueza produzida por seus parques industriais, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso cresceram de forma descontrolada - devido à falta de ação dos governos locais sobre a ocupação do território - provocada pela demanda por moradia e pela terra mais barata comparada às duas cidades industriais. A essas atividades, que geram perturbação ou alteração na organização de outros municípios

⁴ Estão instaladas na Região Metropolitana do Vale do Aço as siderúrgicas USIMINAS, em Ipatinga, e Aperam (antiga Acesita), em Timóteo. Além de grande concentração de médias e pequenas empresas do setor metalmeccânico, possui ainda a Cenibra – Celulose Nipo-Brasileira, localizada em Belo Oriente, município pertencente ao Colar Metropolitano da RMVA.

denominamos funções públicas de interesse comum. É em razão delas que se institucionalizam as regiões metropolitanas.

A literatura tem discorrido sobre as funções públicas de interesse comum desde a Constituição de 1969, citadas à época como “serviços comuns”. Inicialmente se discutia a titularidade sobre elas, já que, não sendo de natureza local, teriam que ser de responsabilidade estadual. Nesse período, alguns autores defendiam que, pela ausência exclusiva de uma única entidade política-administrativa da titularidade sobre elas, “não se reconhece o interesse metropolitano senão como interesses das unidades político-administrativas envolvidas na promoção e execução dos serviços comuns” (ALVES, apud SILVA, 2012, p. 159), ou seja, pela cooperação entre os níveis de governo-municipal, estadual e federal – conforme o serviço prestado. A Lei Complementar nº. 14/1973 trata de definir como de “interesse metropolitano” os serviços comuns aos municípios que integram a região. Tais serviços perdem, então, sua característica de serviços locais. Ainda assim, vários juristas mantiveram a dúvida em relação sobre a quem compete a responsabilidade sobre esses serviços.

A Constituição de 1988 define que caberá às regiões metropolitanas, instituídas por lei complementar estadual, a “organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”, sendo que tais funções deverão também ser definidas em lei. Em Minas Gerais, a Constituição do Estado, em seu artigo 43, define FPIC como sendo “a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana”. Além disso, estabelece que a gestão das FPICs será unificada e que a lei que instituir cada região metropolitana no estado também deverá defini-las. As FPICs da RMVA foram definidas pela LC nº. 51/1998 que instituiu a região metropolitana e, posteriormente, foram alteradas pela LC nº. 90/2006.

Para implementar e gerir as políticas públicas metropolitanas, é importante a constituição de um sistema de governança interfederativa que legitime as decisões tomadas relativas às FPICs, “por não existir no sistema federativo brasileiro a esfera de um quarto poder, isto é, um poder intermediário entre o estadual e o municipal” (CARMO et al, 2005, p. 135). Ainda que o Estado exerça o papel de gestor institucional das regiões metropolitanas – tendo a

Agência de Desenvolvimento como seu órgão executivo - tal estrutura⁵, constituída por representantes dos níveis de governo relacionados ao respectivo interesse metropolitano, tem a função de orientar o planejamento, a gestão e a execução das atividades relacionadas à região metropolitana para o interesse comum. Mesmo que o retrato da situação político-institucional e normativo em relação à gestão e governança metropolitana seja severo (COSTA et al, 2014), há de se buscar exemplos para a construção de referências e perspectivas para o futuro da RMVA.

De maneira geral, os modelos apresentados pela literatura discorrem sobre regiões metropolitanas de capital estadual. A pesquisa Governança Metropolitana no Brasil⁶, realizada pelo IPEA Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas a partir de 2012, avaliou o grau de institucionalização e efetivação da governança metropolitana das FPICs em 14 regiões metropolitanas no país⁷. A metodologia adotada desenvolveu-se a partir de “análise comparativa sobre (1) a existência e implementação de planos metropolitanos e planos setoriais municipais; (2) estruturação e número de municípios envolvidos em Consórcios Públicos Intermunicipais; (3) existência e previsão no sistema de transporte de integração, modal e tarifária, e de pesquisa origem-destino atualizada; (4) existência de órgão metropolitano para concessão de anuência prévia; (5) previsão e execução de recursos destinados à infraestrutura e ao planejamento e gestão; e (6) mecanismos e espaços de controle social.” (COSTA; MARGUTI, 2014, p. 17) Foram distribuídas pontuações para avaliar o grau encontrado de institucionalização e efetivação da governança metropolitana nas respectivas regiões. Esta metodologia, adaptada aos demais requisitos elencados pelas demais legislações estudadas, será adotada para efeito de análise da situação institucional da RMVA.

A pesquisa do IPEA traz ainda uma constatação importante: o esvaziamento dos órgãos metropolitanos de coordenação e gestão, com a redução de sua participação nas decisões metropolitanas e a falta de políticas, planos, programas e instrumentos de gestão integrada (COSTA, 2014, p. 510), que impede uma maior integração dos governos em suas várias

⁵ A RMVA é constituída por uma Assembleia Metropolitana, de caráter normativo; um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, de papel deliberativo, e uma Agência de Desenvolvimento, de caráter técnico e executivo.

⁶ O IPEA realizou a pesquisa sobre as FPICs uso do solo, saneamento básico e transporte público/mobilidade urbana, selecionadas pelo projeto Governança Metropolitana no Brasil (2012/2013).

⁷ As Regiões metropolitanas analisadas abrangem onze RM's reconhecidas pelo estudo REGIC Região de Influência das Cidades (IBGE, 2008) e três RM's emergentes à época, correspondentes a Grande Vitória (ES), Vale do Rio Cuiabá (MT) e Grande São Luís (MA).

instâncias e a implementação de políticas metropolitanas integradas de gestão e ordenamento do território. Há um entendimento, entretanto, que o arcabouço legal e normativo instituído a partir de 2001, com o Estatuto da Cidade, estabelece novo marco jurídico que permite orientar a gestão urbana através de novos instrumentos.⁸ Por outro lado, a legislação federal não define quais organismos de gestão irão executar as políticas, planos, programas e projetos metropolitanos, delegando aos Estados a competência nas atribuições destas competências.

A Lei Complementar nº. 90/2006, que dispõe sobre a RMVA regulamentou que a forma de sua gestão se dará (1) pela Assembleia Metropolitana; (2) pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; (3) pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano, definindo as atribuições e competências de cada órgão. A LC nº. 90/2006 também definiu que o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano será instituído através de lei específica. A LC nº. 122/2012, que criou e definiu a organização, competência e atribuições da Agência de Desenvolvimento Metropolitano, foi o último ato institucional do Governo do Estado de Minas Gerais a permitir que a RMVA tenha uma estrutura de gestão plena das FPICs.

Os atos institucionais⁹ que estabeleceram a estrutura organizacional da RMVA definiram o PDDI como o instrumento de planejamento e gestão das FPICs durante 20 anos. Caberá ao PDDI a promoção do desenvolvimento sustentável da região. Para Souza (2012), é importante entender o que é desenvolvimento, para daí se evoluir para seus termos derivativos, como desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento urbano e desenvolvimento sustentável, dentre outros. Enquanto o termo desenvolvimento pode ser entendido como um “processo de mudança para melhor”, que possui uma dimensão mais qualitativa, o termo desenvolvimento urbano, propõe um avanço nas relações sócio espaciais que ocorrem nas cidades. Essas relações podem se manifestar a partir de ações de caráter econômico, político ou cultural.

Já o termo desenvolvimento sustentável, ainda segundo Souza (2012), originado do “ecodesenvolvimento” surgido nos anos 1970, manifesta-se no século XXI através das correntes “formadoras de opinião”, que defendem a preocupação com o legado a ser deixado

⁸ Segundo Costa, podem ser citadas a Lei dos Consórcios Públicos, Lei Federal 11.107/2005; a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, Lei Federal nº.11.445/2007; a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei Federal nº. 12.305/2010; e a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei Federal nº. 12.587/2012.

⁹ As leis complementares nº. 51/1998, 88/2006, 90/2006 e 122/2012, já apresentadas neste trabalho.

para as futuras gerações. Muitas vezes tratado de forma superficial, o desenvolvimento urbano sustentável deve buscar um aprofundamento nas propostas qualitativas para o desenvolvimento das cidades, associadas a uma visão de futuro que consiga prospectar cidades mais justas socialmente, mais ricas economicamente, mais ordenadas territorialmente.

Em 12 de janeiro de 2015 foi instituído o Estatuto da Metrópole (EM), Lei Federal nº 13.089. Entendendo que o Estatuto da Cidade deixou à margem de sua abordagem a questão metropolitana, a nova lei veio preencher esta lacuna. O Estatuto da Metrópole dispõe sobre: (1) diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados; (2) normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa; e (3) critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. Segundo Moura e Hoshino (2015), ainda que a nova lei tenha um olhar mais detalhado para as regiões metropolitanas de capitais e demais aglomerações urbanas, havendo necessidade da avaliação de outras formas de metropolização do território brasileiro que apresentam morfologias diversas, houve um grande avanço no sentido de se envolver os estados na elaboração e aprovação dos planos de desenvolvimento integrado, responsabilidade antes delegada exclusivamente aos municípios, além do acompanhamento de sua revisão a cada 10 anos. Além disso, o Estatuto da Metrópole estabelece as condições de governança interfederativa, com formas de penalização efetiva aos governos estaduais, a partir de uma maior fiscalização e controle por parte da sociedade e do Ministério Público.

O EM apresenta, ainda, alguns instrumentos possíveis para o desenvolvimento urbano integrado, respeitados aqueles estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Além daqueles já regulamentados por Lei Federal, como os Consórcios Públicos, se destacam novos modelos de instrumentos que incentivam pactos interfederativos, como planos setoriais¹⁰, operações urbanas consorciadas¹¹, convênios de cooperação¹² e parcerias público-privadas¹³. Outro

¹⁰ "Planos Setoriais são entendidos como atos administrativos que trazem os projetos e ações a serem implementadas pelo Poder Público Municipal, considerando os princípios, diretrizes e objetivos previstos no Plano Diretor." (Lei 14.771/2015 - Art. 4º, § 2º, Inc. II).

¹¹ "Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental". (Lei 10.257/2001 - Art. 32, § 1º).

instrumento importante é a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, que permite o ressarcimento a municípios que realizam atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum, como o tratamento de esgoto, a distribuição de água e o gerenciamento dos resíduos dos municípios integrantes de regiões metropolitanas. Um novo instrumento apresentado pelo EM é a criação de zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, o que permite, por exemplo, captação de recursos para investimentos em demandas urbanas em qualquer dos municípios que integram a respectiva região metropolitana. Todos estes instrumentos constam do quadro comparativo 2 apresentado adiante que permitiu avaliar a existência de instrumentos de desenvolvimento urbano instituídos para a RMVA em consonância com o EM. Em relação ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), o EM estabeleceu que o mesmo deverá ser aprovado pela instância colegiada deliberativa e, posteriormente, aprovado mediante lei estadual. Dentre outras orientações, o PDUI deverá contemplar o macrozoneamento da unidade territorial urbana, pela primeira vez apresentado em lei federal, porém sem maiores orientações sobre seu conteúdo. Além disso, o EM estabelece que os municípios integrantes de regiões metropolitanas deverão compatibilizar seus planos diretores ao PDUI.

4 Análise comparativa entre a legislação estadual e o Estatuto da Metrópole

Conforme descrito anteriormente, a RMVA se encontra em um processo de elaboração de seu PDDI. Diante do novo cenário que se apresenta para as regiões metropolitanas após o Estatuto da Metrópole, torna-se importante relacionar as condições institucionais existentes na RMVA com os novos requisitos apresentados pela nova lei federal, para que seja possível compatibilizar a legislação estadual vigente e o EM, de forma a garantir a governança interfederativa para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs da RMVA.

Sendo assim, este trabalho dividiu a análise em duas etapas. Na primeira, foram avaliadas as diretrizes referentes à governança interfederativa apresentadas pelo Estatuto da Metrópole,

¹² Convênio de Cooperação é todo ajuste celebrado entre entidades da Administração Pública ou entre essas e organizações particulares, tendo como objeto a realização de interesses comuns. É, portanto, uma associação cooperativa, em que os partícipes se unem para a consecução de um fim comum. (ILC nº 45 – Novembro/97, p.871).

¹³ “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.” (Lei 11.079/2004 - Art. 2º).

comparando com a situação institucional da RMVA. Essa avaliação permitiu apontar quais instrumentos de governança interfederativa são necessários para sua compatibilização ao EM. Em seguida, foram avaliadas as diretrizes referentes aos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado previstos pelo EM e os que a RMVA dispõe para a gestão do território, à luz da legislação estadual que a instituiu. Da mesma forma, o resultado desta avaliação permitiu orientar para a compatibilização entre os instrumentos de gestão e execução das FPICs definidos para a RMVA e aqueles apresentados pelo EM.

O Quadro 1 apresentado a seguir relaciona todos os requisitos apresentados pelo Estatuto da Metrópole que contemplam a governança interfederativa e a situação institucional vigente na Região Metropolitana do Vale do Aço no final de 2016.

Conforme se observa, a situação institucional em que a RMVA encontrava-se àquela data estava de acordo com os requisitos apresentados pelo Estatuto da Metrópole em relação à governança metropolitana. A legislação estadual que a instituiu contemplou a forma de governança interfederativa, os organismos de gestão plena - no caso a Assembleia Metropolitana como órgão normativo; o Conselho Metropolitano como órgão deliberativo; e a Agência de Desenvolvimento como órgão executivo das FPICs, além do sistema de alocação de recursos para a RMVA - o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Foi necessária uma adequação das competências estabelecidas para a Assembleia Metropolitana, de forma que ela também venha a desempenhar função executiva, além do papel normalizador e de gestão financeira do Fundo Metropolitano. A participação social, garantida pela presença de um representante da sociedade civil no Conselho Metropolitano, é pouco representativa, ainda que esteja em conformidade com a orientação do Estatuto da Metrópole.

Quadro 1 Quadro comparativo para análise da governança interfederativa na RMVA.

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA		
REQUISITOS APRESENTADOS PELO ESTATUTO DA METRÓPOLE	SITUAÇÃO INSTITUCIONAL DA RMVA	CONSIDERAÇÕES
Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas.	A Assembleia Metropolitana é constituída por 4 representantes do Governo Estadual, por 1 representante da ALMG, pelos 4 prefeitos e 4 presidentes das Câmaras Municipais dos municípios integrantes da RMVA. Possui poderes normativos e de gestão financeira dos recursos do Fundo Metropolitano. (LC 51/1998). É o órgão de decisão superior e de representação do Estado e dos Municípios na região metropolitana. (LC 88/2006)	A RMVA não está em conformidade com o Estatuto da Metrópole, pois a Assembleia Metropolitana possui poderes normativos e de gestão financeira, mas não tem caráter executivo. A Assembleia expandiu sua composição a representantes do poder legislativo municipal.
Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.	O Conselho Metropolitano é constituído por 4 representantes do governo estadual, dois representantes do Poder Executivo de cada um dos municípios integrantes da RMVA, 1 representante da ALMG e de um representante da sociedade civil organizada, eleito em Conferência Metropolitana realizada a cada 2 anos. Possui caráter deliberativo e consultivo. (LC 51/1998)	A RMVA está em conformidade com o Estatuto da Metrópole. O representante da sociedade civil organizada é indicado através de eleição realizada em Conferência Metropolitana, realizada de quadrienalmente.
Organização pública com funções técnico-consultivas.	Dispõe de Agência de Desenvolvimento Metropolitano, ARMVA, criada pela LC 122/2012. Possui caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da RMVA e apoio à execução de funções públicas de interesse comum. (LC 122/2012)	A RMVA está em conformidade com o Estatuto da Metrópole. A ARMVA é composta por cargos indicados pelo Governo do Estado, definidos pela LC 122/2012. Cabe à ARMVA, dentre outras atribuições, emitir anuência prévia para projetos de parcelamento de solo na RMVA.
Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.	Possui o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, instituído pela Constituição Estadual. Regulamentado pela LC nº. 88/2006, objetiva o financiamento da implantação de programas e projetos estruturantes e a realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum, conforme diretrizes estabelecidas pelo PDDI.	A RMVA está em conformidade com o Estatuto da Metrópole. Os recursos podem ser oriundos de transferências da União ou de aporte do Governo do Estado e municípios, na proporção de 50% para cada parte. Cabe à Assembleia Metropolitana a gestão financeira do Fundo.

Fonte: Autor (2017)

Logo que a RMVA foi instituída, a forma definida por lei para os votos sobre assuntos de interesse comum na Assembleia Metropolitana foi questionada por Ipatinga. Como a lei que instituiu a RMVA definiu que o aporte de recursos no Fundo Metropolitano pelos municípios que a integram seria proporcional à receita corrente líquida de cada município, Ipatinga – município de maior receita da região – não concordou com esta condição. Para isto, estabelecia como condição para participar da RMVA o aumento de sua representação na Assembleia Metropolitana, o que lhe garantiria maior poder de voto nas decisões de interesse comum. Posteriormente, após diversas reuniões ocorridas no âmbito metropolitano com a participação dos prefeitos locais e do governo estadual, prevaleceu a condição estabelecida por lei, mantendo-se de forma paritária os votos dos representantes dos municípios.

Os recursos do Fundo Metropolitano, destinados a programas e projetos comuns para a RMVA, permitem sua aplicação para pagamento dos serviços de consultoria, como a elaboração do PDDI. No entanto, os municípios se articularam à época de sua contratação e, após pleito junto ao Governo do Estado, conseguiram a garantia que os recursos para tal finalidade fossem custeados pelo Estado, eximindo os municípios da contrapartida correspondente. Alguns outros projetos foram contemplados com recursos do Fundo Metropolitano, como a elaboração dos Planos Municipais de Redução de Risco dos municípios de Coronel Fabriciano e Ipatinga, considerados de interesse comum conforme estabelecido em lei, mas que também foram integralmente custeados pelo Estado.

Para análise dos requisitos referentes aos instrumentos de desenvolvimento integrado sugeridos pelo Estatuto da Metrópole, foi elaborado o Quadro 2 a seguir que relaciona os respectivos instrumentos com a situação vigente na Região Metropolitana do Vale do Aço em fins de 2016. Neste caso, considera-se que o PDDI, apesar de não concluído, é contemplado pela RMVA por estar disposto na legislação estadual que a instituiu.

O Macrozoneamento Metropolitano, requisito estabelecido pelo Estatuto da Metrópole e produto integrante do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, pode incorporar alguns instrumentos propostos, como a definição de zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade. De certa forma, as Macrodiretrizes do PDDI, já aprovadas, orientam para a definição de tais áreas, que deverão se destinar à implantação de equipamentos e serviços metropolitanos.

Quadro 2 Quadro comparativo para análise dos instrumentos de desenvolvimento urbano da RMVA.

INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO		
INSTRUMENTOS PROPOSTOS PELO ESTATUTO DA METRÓPOLE (EM)	INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS NA RMVA	CONSIDERAÇÕES (considerando a conclusão dos trabalhos de elaboração do PDDI)
Plano de desenvolvimento urbano integrado - PDUI.	O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI - foi paralisado no final do ano de 2016.	O PDDI deverá contemplar: (1) as diretrizes para as FPICs; (2) as diretrizes quanto às articulações dos Municípios para o parcelamento, UOS; (3) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas; (4) a delimitação das áreas restritas à urbanização; (5) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.
Macrozoneamento Metropolitano	O Macrozoneamento faz parte dos produtos a serem entregues pelo PDDI.	A elaboração do Macrozoneamento da RMVA atende ao disposto pelo Estatuto da Metrópole.
Planos setoriais interfederativos.	O PDDI prevê a elaboração de planos setoriais integrados.	A RMVA estará em conformidade com o EM após a aprovação do PDDI.
Fundos públicos.	Além do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, não propõe outros fundos.	O EM estabelece que os fundos públicos serão utilizados, sem prejuízo dos demais instrumentos dispostos no Art. 4º do Estatuto da Cidade. ¹⁴
Operações urbanas consorciadas interfederativas.	O PDDI prevê a utilização deste instrumento.	A RMVA estará em conformidade com o EM após a aprovação do PDDI.
Zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no EC.	O Macrozoneamento da RMVA.	O Macrozoneamento, que deverá indicar áreas potenciais de caráter metropolitano, orientação apresentada pelo EM.
Consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.	A RMVA já dispõe desse instrumento, previsto pela Lei nº 122/2006.	A RMVA está em conformidade com o Estatuto da Metrópole.
Convênios de cooperação.	A RMVA já dispõe desse instrumento, previsto pela Lei nº 122/2006.	A RMVA está em conformidade com o Estatuto da Metrópole.
Contratos de gestão.	A RMVA já dispõe desse instrumento, previsto pela Lei nº 122/2006.	A RMVA está em conformidade com o Estatuto da Metrópole.
Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei.	A RMVA só possui este instrumento para compensação referente à conservação do aquífero.	A RMVA estará parcialmente em conformidade com o EM após a aprovação do PDDI, mas pode estender o instrumento de compensação a outros serviços.
Parcerias público-privadas interfederativas.	O PDDI prevê a utilização deste instrumento.	A RMVA estará em conformidade com o EM após a aprovação do PDDI.

Fonte: Autor (2017)

¹⁴ Segundo o Estatuto da Cidade, serão utilizados os seguintes instrumentos para os fins desta lei: (I) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (II) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; (III) planejamento municipal; (IV) institutos tributários e financeiros; (V) institutos jurídicos e políticos; e (VI) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

A maior parte dos instrumentos de desenvolvimento integrado apresentados pelo Estatuto da Metrópole foi contemplada pela legislação estadual que instituiu a RMVA. Os instrumentos que propõem ações interfederativas - como os planos setoriais, as operações urbanas consorciadas e as parcerias público-privadas - foram previstos, porém ainda não foram propostos. Dentre eles, os consórcios intermunicipais, expandidos a nível metropolitano, se caracterizam como um dos poucos instrumentos aplicados, tendo em vista o Consórcio Intermunicipal de Saúde, criado em 1995 e que incluiu não somente os municípios integrantes da RMVA, como também do Colar Metropolitano.

A adoção do instrumento de compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana também é adequada à realidade da RMVA, tendo em vista que alguns serviços de interesse comum já ocorrem de tal forma. É o caso do sistema de captação de água realizado em Coronel Fabriciano, que beneficia os municípios de Ipatinga e Timóteo, e a central de resíduos sólidos localizada em Santana do Paraíso, que atende não somente os municípios da RMVA, como também parte dos municípios do Colar Metropolitano. Desde 2016 se encontra em processo de licenciamento ambiental a estação de tratamento de esgoto que será instalada no município de Timóteo e que irá atender também ao município de Coronel Fabriciano.

Por fim, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), em elaboração, deverá contemplar as diretrizes apresentadas pelo Estatuto da Metrópole para que possa, depois de compatibilizado, se tornar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e se habilitar à aprovação final pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Segundo o Estatuto da Metrópole (2015, p. , o PDUI deverá contemplar:

- I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e
- VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

5 Conclusão

O presente trabalho permitiu analisar a situação institucional vigente na RMVA quando da instituição do Estatuto da Metrópole para as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos do país, em 2015. A RMVA possui uma condição favorável para o atendimento às novas diretrizes propostas pelo EM, no que diz respeito à governança interfederativa e à adoção dos instrumentos de desenvolvimento integrado apresentados pela nova lei.

Cabe ressaltar que, após a entrada em vigor da nova lei, ocorrida em 2015, o Estado e os municípios integrantes de regiões metropolitanas teriam até três anos para elaboração do PDDI de suas regiões, sob o risco de seus governantes ou agentes públicos incorrerem em improbidade administrativa. Neste caso, a paralisação dos trabalhos de elaboração do PDDI em 2016 sinaliza para uma instabilidade futura em relação aos próximos governantes dos municípios da RMVA, enquanto o mesmo não for compatibilizado ao Estatuto da Metrópole e aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Outro aspecto relevante, que não é um requisito do Estatuto da Metrópole, mas uma orientação do trabalho realizado pelo IPEA (2014), diz respeito à forma de controle social das FPICs, que indica a importância da existência nas regiões metropolitanas de Promotoria do Ministério Público, para tratar exclusivamente das questões metropolitanas. Neste caso, as propostas apresentadas pelo PDDI relativas ao arranjo institucional e que contemplem formas de controle social devem orientar a constituição desse órgão no âmbito metropolitano local.

Nos estudos elaborados pelo IPEA, o modelo institucional proposto pelo Estado de Minas Gerais tem sido referenciado dentro das premissas que se espera para as regiões metropolitanas brasileiras, no que se refere à governança metropolitana e aos instrumentos de desenvolvimento integrado. As diretrizes apresentadas pelo Estatuto da Metrópole, comparados neste artigo com o arranjo institucional instituído para a Região Metropolitana do Vale do Aço, corroboram as regulamentações estabelecidas pela Constituição de Minas Gerais. Eventuais ajustes são entendidos como necessários para adequação da RMVA à nova proposta estabelecida pela União. Por outro lado, há necessidade também de um maior engajamento político, institucional e administrativo dos entes federados envolvidos para a consecução de ações que, de fato, permitam a constituição de regiões metropolitanas conforme proposto pelo Estatuto da Metrópole, sob pena de, mais uma vez, assistirmos um desperdício de tempo e de recursos na implementação de ações que visam o interesse público.

6 Referências Bibliográficas

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 jan. 2015.

CARMO, S. C. B.; FALCOSKI, L. A. N. Um olhar sobre o planejamento e gestão metropolitanos. A Região Metropolitana da Baixada Santista. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, n. 14, p. 127-147, 2005.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (orgs.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. IPEA, Brasília: 2014. ISBN 978-85-7811-227-1

FREITAS, R. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Humanae**. Recife, v.1, n.3, p. 44-53, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.humanae.esuda.com.br/index.php/humanae/article/view/54/29>>. Acesso em 26 de abril de 2016.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 16. ed. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

_____. Lei Complementar n  51, de 30 de dezembro de 1998. Institui a Região Metropolitana do Vale do Aço, dispõe sobre sua organização e funções e dá outras providências. Belo Horizonte, 30 dez. 1998.

_____. Lei Complementar n  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, 12 jan. 2006.

_____. Lei Complementar n  90, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Belo Horizonte, 12 jan. 2006.

_____. Lei Complementar n  122, de 4 de janeiro de 2012. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço – Agência RMVA –, e altera a Lei Complementar n  90, de 12 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Belo Horizonte, 4 jan. 2012.

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. Estatuto da Metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece   metropolização brasileira? **Observatório das Metr poles**. Rio de Janeiro, 29 jan. 2015, Artigos Semanais, p. 1-15. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em: 26 de abril de 2016.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CAPÍTULO 2

DIAGNÓSTICO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO-MG PARA A ELABORAÇÃO DO MACROZONEAMENTO DE SEU PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO - PDDI

RESUMO

O Macrozoneamento da Região Metropolitana do Vale do Aço-MG é o instrumento para o ordenamento do território e o planejamento das ações previstas nas propostas do PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Sua elaboração deverá contemplar os aspectos apresentados pelo Diagnóstico do PDDI, além das Propostas para o desenvolvimento integrado da RMVA, que apresentem relações sobre o território. Este estudo analisou os diversos aspectos apresentados pelo Diagnóstico do PDDI-RMVA, para compreender seus municípios de forma integrada, permitindo reconhecer seus aspectos positivos e negativos. Neste sentido, os dados e informações foram organizados de forma comparativa. Foram utilizadas as informações contidas no Diagnóstico do PDDI, complementadas com dados atualizados dos municípios, coletados de fontes secundárias. As avaliações finais identificaram uma grande desigualdade entre os municípios, reforçando a necessidade de estratégias para promoção do equilíbrio regional, além de uma complementariedade de atividades e serviços que reforça a diversidade existente entre eles.

Palavras-chave: Região Metropolitana. Vale do Aço-MG. Macrozoneamento. Diagnóstico Territorial.

ABSTRACT

The Macro zoning of the Metropolitan Region of the Steel Valley-MG is the instrument for the planning of the territory and the planning of the actions foreseen in the proposals of the PDDI - Master Plan of Integrated Development. Its elaboration should contemplate the aspects presented by the Diagnosis of the PDDI, in addition to the Proposals for the integrated development of the RMVA, that have relations over the territory. This study analyzed the various aspects presented by the PDDI-RMVA Diagnosis, to understand its municipalities in an integrated way, allowing to recognize its positive and negative aspects. In this sense, the data and information were organized in a comparative way. The information contained in the PDDI Diagnosis was used, complemented with updated data from the municipalities, collected from secondary sources. The final evaluations identified a great inequality between municipalities, reinforcing the need for strategies to promote regional balance, as well as a complementarity of activities and services that reinforce the diversity between them.

Keywords: Metropolitan Region. Steel Valley-MG. Macro zoning. Territorial Diagnosis.

1 Introdução

O Diagnóstico do PDDI-RMVA, elaborado em 2014, foi estruturado conforme os eixos temáticos definidos para o desenvolvimento do trabalho. Desta forma, foram apresentadas análises e avaliações sobre o Ordenamento Territorial da RMVA, a Mobilidade Urbana, o Desenvolvimento Social e Econômico, o Saneamento, Recursos Hídricos e Meio Ambiente, além do Arranjo Institucional. O resultado final do Diagnóstico permitiu a compreensão dos aspectos estruturantes da RMVA que irão orientar a formulação de Propostas pelo PDDI para o desenvolvimento equilibrado da região, como forma de reduzir suas desigualdades e orientar seu crescimento sustentável.

O Macrozoneamento da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA) deve se estruturar a partir do Diagnóstico do PDDI e das Propostas para o seu planejamento integrado. É preciso compreender as características dos municípios que a integram, suas potencialidades e suas fragilidades, para que seja possível melhor orientar seu ordenamento territorial. Além disso, deve-se entender como se dão as relações internas e externas à RMVA. Neste caso, a compreensão da articulação existente entre os municípios do Colar Metropolitano, em especial com aqueles que possuem relação física direta, confrontantes com os limites da RMVA, também deve ser considerada.

O estudo apresentado a seguir permite a compreensão dos diversos aspectos – físicos, sociais, econômicos e ambientais – analisados a partir do Diagnóstico do PDDI sobre os municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Aço – MG. Considera-se que este estudo permita uma melhor compreensão sobre a RMVA para orientar futuras pesquisas sobre a região.

2 Diagnóstico dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA)

2.1 Formação histórica

A origem dos três principais municípios da RMVA é a mesma: o município de Antônio Dias, do qual Coronel Fabriciano se emancipou em 1948. Até a década de 1960, Coronel Fabriciano

se desenvolveu como núcleo urbano a partir da construção da ferrovia EFVM, que tornou o município um entreposto comercial da região. Após a implantação das siderúrgicas ACESITA e USIMINAS, aconteceu a emancipação de Timóteo e Ipatinga - até então pertencentes a Coronel Fabriciano - ambos em 1964, definindo a configuração territorial atual. Posteriormente, em 1992, o município de Santana do Paraíso foi emancipado de Mesquita e incluído na Região Metropolitana do Vale do Aço, quando da aprovação da Lei Complementar nº 51/1998 que a instituiu.

Coronel Fabriciano é um município que possui 221,252 km² (IBGE, 2016), apresentando uma população estimada de 110.326 habitantes (IBGE, 2017). Conforme apresentado no documento de Diagnóstico do PDDI (UNILESTE, 2014, p. 93), foi a partir da década de 1930, com a chegada da ferrovia ligando Vitória à Itabira e, principalmente, com a instalação das siderúrgicas à base de carvão vegetal – com destaque para a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira - que Coronel Fabriciano, então distrito de Antônio Dias, passou a desempenhar importante papel na região, impulsionando seu processo de ocupação e urbanização. Em 1948 o município foi emancipado de Antônio Dias.

Ao contrário de Timóteo e Ipatinga, como será apresentado a seguir, o processo de urbanização de Coronel Fabriciano ocorreu de forma não planejada, e foi acelerado durante a implantação das siderúrgicas ACESITA e USIMINAS, na década de 1960. Como as áreas urbanizadas no entorno das usinas eram controladas pelas companhias siderúrgicas, ocorreu um forte adensamento no município entre 1950 e 1980, com a ocupação inadequada de áreas como morros e fundos de vale, principalmente pela população de menor renda, que se instalava em busca de melhores oportunidades de emprego provocada pela presença das siderúrgicas na região.

O município de Timóteo possui 144,381 km² (IBGE, 2016) e conta com uma população estimada de 88.931 habitantes (IBGE, 2017). Conforme o Diagnóstico do eixo de Ordenamento Territorial do PDDI (UNILESTE, 2014, p. 94), em 1944 ocorreu a fundação da Companhia Acesita em Timóteo, no distrito de Antônio Dias à época, que levou em torno de 15 anos para sua instalação. Durante esse período ocorreu um forte processo de urbanização no entorno da siderúrgica. Até o final da década de 1950, a Companhia tinha construído em torno de 2.700 residências para abrigar a população de funcionários em suas vilas operárias. A

empresa também construiu toda a rede principal de comércio e serviços, como apresentado no Diagnóstico do PDDI:

“Além da igreja, do armazém, do açougue e da farmácia, a cidade possuía um centro comercial com lojas, agência bancária e cinema, dois clubes, hospital, quatro escolas primárias e um colégio técnico” (UNILESTE, apud ACESITA, 2014, p. 94).

Segundo dados do IBGE (2016), o município de Ipatinga possui 164,844 km² e uma população estimada em 2017 de 261.203 habitantes. É hoje o município de maior população da RMVA e é considerada a cidade-polo da Região Geográfica Imediata¹⁵ que integra. Segundo o Diagnóstico do eixo de Ordenamento Territorial do PDDI (UNILESTE, 2014, p. 95), a implantação da USIMINAS no distrito de Ipatinga, que também pertencia a Antônio Dias, ocorre no final da década de 1950. O curto intervalo ocorrido entre sua fundação e instalação, realizada entre 1956 e 1962, também provocou uma urbanização do distrito, nesse caso associada à construção, pela USIMINAS, de toda uma infraestrutura de moradia, trabalho e lazer, conforme o plano urbanístico adotado pela empresa e estruturado a partir dos preceitos modernistas da época. Assim como em Timóteo, que teve suas vilas operárias construídas pela ACESITA, a USIMINAS construiu boa parte das unidades habitacionais e da infraestrutura básica, além de vários equipamentos como escolas, clubes, supermercado e hospital. Também como Timóteo, Ipatinga se emancipou de Coronel Fabriciano em 1964.

Santana do Paraíso foi o último município a integrar o Aglomerado Urbano do Vale do Aço. Emancipado de Mesquita em 1992, possui 276,067 km² (IBGE, 2016) e uma população estimada em 2017 de 32.828 habitantes. Vem apresentando um processo acelerado de urbanização desde sua emancipação, principalmente nas proximidades da divisa com o município de Ipatinga.

2.2 Localização

¹⁵ A Região Geográfica Imediata à qual pertencem os municípios da RMVA, classificada pela nova divisão regional do Brasil feita em 2017 pelo IBGE, engloba os 22 seguintes municípios: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Bugre, Coronel Fabriciano, Dionísio, Dom Cavati, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, Naque, Periquito, Pingo d'Água, Santana do Paraíso, São João do Oriente, São José do Goiabal e Timóteo, todos eles pertencentes à RMVA. (IBGE, 2017)

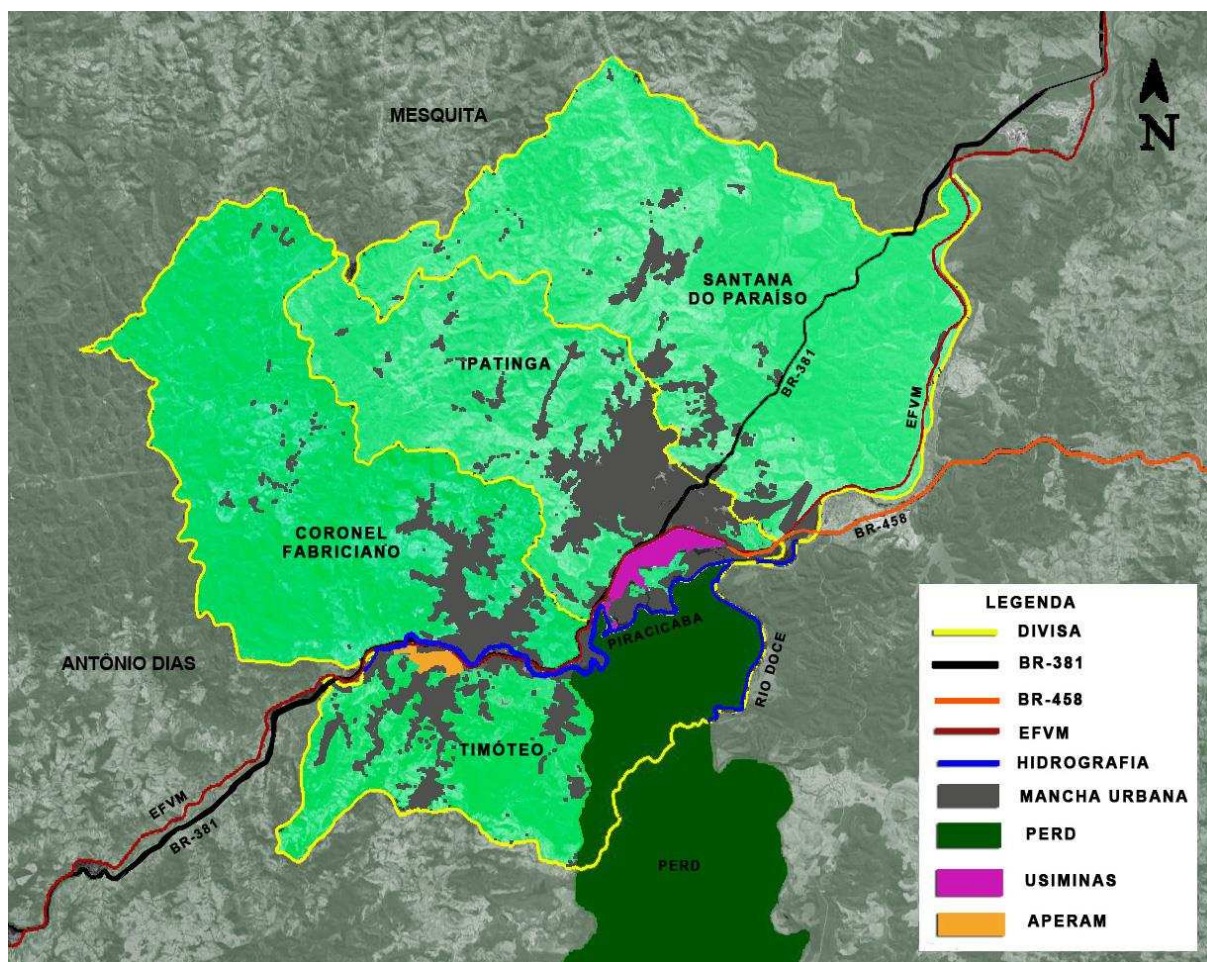


Figura 1 Região Metropolitana do Vale do Aço. (Fonte: Autor, 2018)

O município de Coronel Fabriciano possui localização estratégica na RMVA, conforme apresentado na Figura 1 anterior. Situado entre Timóteo e Coronel Fabriciano, possui acesso facilitado para ambos. Dispõe da rodovia BR-381 que liga a RMVA a Belo Horizonte, além de ser servido pela EFVM - apesar de não possuir estação ferroviária, transferida para Timóteo no final década de 1970. Apesar de localizada em outro município, a estação está mais próxima do centro de Coronel Fabriciano do que dos demais bairros de Timóteo. Segundo o diagnóstico do eixo de Mobilidade Urbana do PDDI (Unileste, 2014), a Avenida Presidente Tancredo Neves, no município é importante artéria metropolitana, concentrando o maior fluxo diário de veículos da RMVA.

Timóteo possui uma infraestrutura rodoferroviária importante, com a presença da BR-381 e da ferrovia EFVM, além de estar instalada no município a estação ferroviária Mário Carvalho, importante ramal para o transporte de cargas e passageiros. Duas obras importantes melhorarão a logística do transporte rodoviário no município, a duplicação do trecho urbano

da BR-381, com a melhoria da condição de acesso à rodovia, hoje inexistente, além da pavimentação da MG-760, rodovia estadual que interliga a RMVA à BR-262, favorecendo a ligação da região com a Zona da Mata de Minas Gerais e com os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Apesar de sua urbanização inicial ter sido construída pela ACESITA, o município de Timóteo expandiu seu núcleo urbano original de forma acelerada e descontrolada, principalmente, em seu Setor Leste, limítrofe ao Parque Estadual do Rio Doce (PERD), principal Unidade de Conservação da RMVA e a maior Unidade de Conservação de Minas Gerais, conforme se observa na Figura 1. A pressão da expansão urbana sobre a Zona de Amortecimento do PERD acentua os desafios ambientais que o município enfrenta para minimizar tal impacto.

A escolha do local de instalação da Usiminas garantiu a Ipatinga uma condição privilegiada em relação aos demais municípios da RMVA. Em relação ao relevo, possui uma topografia predominantemente plana, com pouca presença de montanhas, que se localizam mais a noroeste do município, na região da Serra dos Cocais, limítrofe à Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso. Tal condição, associada ao fato da USIMINAS ser a proprietária de grande parte das áreas de menor declividade, onde foi projetada a cidade industrial, permitiu que o município controlasse melhor a ocupação das áreas inadequadas. Outros aspectos relevantes que favorecem a boa infraestrutura de Ipatinga é sua estrutura rododiferroviária, com a presença de duas rodovias federais que se cruzam dentro do município: a BR-381, que liga o Vale do Aço a Belo Horizonte e ao norte do Estado de Minas Gerais, e a BR-458, que liga a RMVA ao Espírito Santo e Rio de Janeiro, além da EFVM, que cruza o município e dispõe da estação ferroviária Intendente Câmara para transporte de carga e pessoas. A estes modais de transporte se soma o Aeroporto da USIMINAS que, apesar de se localizar no município de Santana do Paraíso, limítrofe a Ipatinga, atende principalmente à população de Ipatinga, tendo sido construído pela Companhia em 1959 para atender aos diversos profissionais que para o município se deslocavam anualmente a serviço da siderúrgica. Além disso, Ipatinga possui uma ótima infraestrutura viária, garantida por avenidas que se articulam e permitem rápido deslocamento para qualquer município da RMVA ou para fora da região.

Santana do Paraíso é cortada pelas rodovias BR-381 e BR-458, além da EFVM. Está instalado no município o Aeroporto da Usiminas, que interliga a RMVA com outras regiões do Estado e do país. Conforme apresentado na Figura 1, observa-se que a mancha urbana do município

de Santana do Paraíso se desenvolveu principalmente em áreas próximas à divisa com Ipatinga, a sudoeste do município, o que reforçou a conurbação entre os dois municípios. Esse processo se deu em razão da redução das áreas disponíveis e do alto preço da terra para produção habitacional em Ipatinga, o que levou boa parte da população a buscar opções de moradia nos bairros implantados em Santana do Paraíso, mas próximos a Ipatinga, e que pudessem usufruir da infraestrutura de serviços deste município. Tal situação reforçou o caráter de cidade-dormitório de Santana do Paraíso, já que boa parte de sua população economicamente ativa trabalha em Ipatinga.

2.3 Crescimento populacional

Tabela 1 Taxa Média de Crescimento Anual da População da RMVA (%).

Município	1950/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1990	1990/2000	2000/2010
Coronel Fabriciano	8,04	9,27	6,29	1,32	1,21	0,63
Timóteo	6,86	3,63	4,44	1,29	2,29	1,27
Ipatinga	13,58	18,04	12,12	1,66	1,86	1,19

Fonte: Autor (a partir de dados trabalhados do IBGE)

A Tabela 1 apresenta as taxas de crescimento anual dos municípios integrantes da RMVA desde o período de emancipação de Coronel Fabriciano, a partir da década de 1950. Observe-se que as altas taxas de crescimento anual da população de Coronel Fabriciano, verificada nas três primeiras décadas, sofreram forte redução nos anos de 1980, o que reforça o papel da industrialização ocorrida entre as décadas de 1950 a 1970 na indução do adensamento do município. Em Ipatinga e Timóteo, ao contrário, o período entre 1970 e 1980 ainda assistiu a um crescimento populacional significativo, em razão da emancipação destes municípios de Coronel Fabriciano e a consequente consolidação de sua área urbana.

A emancipação de Timóteo, pertencente a Coronel Fabriciano, ocorreu no ano de 1964 e o município também passou por grande adensamento populacional neste período, ainda que inferior àqueles ocorridos em Coronel Fabriciano e Ipatinga, como se observa na Tabela 1. De certa forma, a localização do município às margens do rio Piracicaba, mas do lado oposto do rio, pode ter limitado o deslocamento da população que se transferiu para a região durante e após o período de instalação da USIMINAS, maior empresa siderúrgica da RMVA, resultando em um crescimento populacional anual menor que os demais municípios da região. Somente com a expansão urbana orientada para o Setor Leste do município - com a implantação dos bairros Santa Maria, Alegre, Santa Terezinha, Limoeiro, Recanto Verde e

Alphaville, no início dos anos 1980, além da construção de uma ponte interligando o município à área central de Coronel Fabriciano, nos anos 2000, é que Timóteo apresentou uma maior integração física com a RMVA.

Dentre os três municípios, Ipatinga foi o que apresentou as maiores taxas média de crescimento anual da população entre 1950 a 1980, alcançando a alta taxa de 18,04% na década de 1970, conforme a Tabela 1.

Como o município não dispõe de dados que permita avaliar a taxa média de crescimento anual da população, a Tabela 2 a seguir consegue demonstrar como Santana do Paraíso expandiu sua mancha urbana, entre 1990, pouco antes de sua emancipação de Mesquita, até 2014. Neste caso, os dados foram obtidos através de imagens históricas do Google Earth, nos meses de dezembro de 1990, 2000, 2010 e 2014.

Tabela 2 Evolução da Mancha Urbana do Município de Santana do Paraíso.*

1990		2000		2010		2014	
ÁREA (km ²)	%	ÁREA (km ²)	%	ÁREA (km ²)	%	ÁREA (km ²)	%
2,47	3,5	5,93	8,4	10,1	14,31	10,68	15,13

Fonte: Autor (a partir de dados trabalhados do Google Earth, 2018)

Notas: * porcentagem em relação à área de seu perímetro urbano

Como se observa, o período de maior expansão da mancha urbana ocorreu entre 2000 e 2010, principalmente nas áreas limítrofes ao município de Ipatinga, conforme apresentado na Figura 2 abaixo.



Figura 2 Evolução da Mancha de Ocupação Urbana de Santana do Paraíso. (Fonte: Autor, 2018)

2.4 Infraestrutura urbana

Tabela 3 Infraestrutura disponível na RMVA.

Serviço	Cel. Fabriciano	Timóteo	Ipatinga	S. do Paraíso
Esgotamento sanitário adequado	87,5	93,2	97,7	77,2
Arborização de vias públicas	70,8	93,1	88,5	74,2
Urbanização de vias públicas	36,3	66,2	77,8	11,3

Fonte: IBGE (2010)

Segundo dados do IBGE (2010), Coronel Fabriciano é o município que possui o maior número de aglomerados subnormais¹⁶ da RMVA, em um total de 20. A infraestrutura mais precária que dispõe, como apresentado pelo IBGE na Tabela 3 acima, associada a um menor controle sobre a ocupação de fundos de vale e encostas, favoreceu a ocorrência de número tão representativo.

¹⁶ Segundo o IBGE (2010), são os seguintes os critérios que identificam um aglomerado subnormal: (1) conjunto de, no mínimo, 51 unidades habitacionais; (2) ocupação ilegal da terra; (3) possuir ao menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes, como ruas estreitas ou irregulares, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções irregulares; precariedade de serviços públicos essenciais, como energia elétrica, coleta de lixo, redes de água e esgoto.

Timóteo possui um total de sete aglomerados subnormais, conforme o Censo de 2010 do IBGE. A maior parte desses aglomerados se refere a bairros situados em áreas de proteção ambiental, já que, excetuando os limites do PERD, seu zoneamento considerou todo o território do município como zona urbana, incluindo nela a APA Serra de Timóteo, ampliando a pressão de expansão urbana sobre as áreas de preservação ambiental. A Tabela 3 acima demonstra que Timóteo dispõe de boa qualidade urbana existente no município, em parte devido ao processo de urbanização mais controlado que recebeu ao longo dos anos, comparado a Coronel Fabriciano, como por uma melhor receita para manutenção.

Os indicadores apresentados na Tabela 3 demonstram a boa qualidade urbana de Ipatinga, representada pelos altos percentuais de disponibilidade de infraestrutura. Segundo o IBGE (2010), o número de aglomerados subnormais do município se limita a nove, apesar do município possuir mais que o total da população somada dos demais municípios da RMVA. O mesmo não ocorre em Santana do Paraíso, já que o forte processo de ocupação que vem sofrendo não veio acompanhado em investimentos em infraestrutura urbana. Por esta razão, o município apresenta os piores números referentes à infraestrutura disponível dentre os municípios da RMVA, conforme apresentado na Tabela 3.

2.5 Economia

O papel de entreposto comercial assumido por Coronel Fabriciano, a partir da década de 1950, foi reforçado com a instalação das siderúrgicas. O número de estabelecimentos comerciais aumentou à época em razão das diversas demandas da população da região por bens e serviços, já que Timóteo e Ipatinga ainda estavam se consolidando como núcleos urbanos. Coronel Fabriciano se tornou, durante um bom tempo, o principal polo comercial da região, modificando tal posição com o desenvolvimento do comércio nos demais municípios. No final da década de 1960 se instalou em Coronel Fabriciano a Universidade do Trabalho (hoje o UNILESTE), um dos maiores centros universitários do leste de Minas Gerais, reforçando o caráter do município como prestador de serviços para a RMVA. O UNILESTE, em 2017, possuía cerca de 200 professores e 300 funcionários, sendo o maior empregador privado do município. Além disso, possuía aproximadamente 5.800 alunos, caracterizando o centro universitário como um equipamento de grande porte da região e como polo de atração

da população da região. Com o fortalecimento comercial de Ipatinga, que se tornou cidade-polo regional, houve um processo de enfraquecimento do comércio de Coronel Fabriciano.

A APERAM (antiga ACESITA) no município exerce importante papel para o desenvolvimento econômico de Timóteo. Considerada a principal siderúrgica brasileira em aços especiais - tendo o aço inox como principal produto - a empresa é a principal geradora de receita para a arrecadação municipal.

A boa infraestrutura do município de Ipatinga é garantida pela receita assegurada pela presença da USIMINAS. A alta participação do setor industrial na economia local, apresentando em 2011 em torno de 55% do PIB (UNILESTE, 2014, p. 742), reforçada pela participação do setor metalmeccânico¹⁷, além da forte presença do setor de comércio e serviços, com 45%, torna Ipatinga a cidade-polo da RMVA, atraindo a população do Colar Metropolitano na oferta de trabalho e bens de consumo.

Apesar de ser um município mais novo da RMVA, Santana do Paraíso possui características importantes para o desenvolvimento urbano da região. Sua proximidade com Ipatinga oferece boa condição de implantação de novas empresas e equipamentos de caráter metropolitano. O Distrito Industrial de Santana do Paraíso, localizado próximo ao Aeroporto da Usiminas, concentra empresas que atendem a todo o Estado de Minas Gerais e o país, explorando sua proximidade com a USIMINAS. Esta condição é verificada quando analisados os números da participação dos setores na economia do município, conforme dados de 2011 apresentados no Diagnóstico do eixo de Desenvolvimento Econômico do PDDI (UNILESTE, 2014, p. 742), com 61,4% de participação do setor de comércio e serviços e 33,7% do setor industrial, um bom percentual, tendo em vista o processo recente de desenvolvimento urbano do município.

Tabela 4 PIB dos municípios da RMVA

Município	R\$	Participação na RGI*
Coronel Fabriciano	14.057,12	13º
Timóteo	31.687,53	3º
Ipatinga	32.811,11	2º
Santana do Paraíso	14.927,58	7º

Fonte: IBGE (2015)

Notas: * RGI: Região Geográfica Imediata definida pelo IBGE

¹⁷ Ipatinga é o 12º município de Minas Gerais que têm a atividade de metalurgia como principal expoente (RAIS, 2014).

Conforme apresentado na Tabela 4 acima, verifica-se o desnivelamento em relação ao PIB per capita dentre os municípios da RMVA. Enquanto Ipatinga e Timóteo se encontram em posição de destaque em relação à Região Geográfica Imediata definida pelo IBGE, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso possuem números bem mais modestos. Segundo o Diagnóstico do eixo de Desenvolvimento Econômico do PDDI (UNILESTE, 2014, p.742), a participação do setor de comércio e serviços no PIB em Coronel Fabriciano era, em 2011, de 82,5%, com apenas 17,2% do setor industrial.

O Diagnóstico do eixo de Desenvolvimento Econômico do PDDI (UNILESTE, 2014, p.742), aponta a participação do setor de comércio e serviços no PIB de Timóteo, em 2011, de 44,5%, com significativos 55,4% de participação do setor industrial.

2.6 Disponibilidade de equipamentos públicos

Tabela 5 Serviços públicos disponíveis nos municípios da RMVA.

Esfera	Cel. Fabriciano	Timóteo	Ipatinga	S. do Paraíso
Federal	2	2	4	-
Estadual	11	7	15	2
Municipal	3	3	6	1

Fonte: PDDI (2014, p. 752)

A partir de dados obtidos do Diagnóstico do PDDI (Unileste, 2014) e atualizados em 2016, o município de Coronel Fabriciano dispõe de boa oferta de serviços e equipamentos públicos¹⁸, conforme apresentado na Tabela 5 acima. O município de Timóteo também dispõe de um número razoável equipamentos públicos. A alta concentração de serviços públicos disponíveis no município, além da maior oferta de trabalho, tornou Ipatinga o polo regional para onde se desloca grande parte da população residente na RMVA e no Colar Metropolitano, como também de outros municípios da região do Vale do Rio Doce. Os números apresentados na Tabela 5 demonstram que a Ipatinga dispõe da melhor infraestrutura de serviços públicos. Santana do Paraíso, por sua vez, dispõe de alguns equipamentos públicos que podem ser utilizados pela população da RMVA, mas em menor número que nos demais municípios.

¹⁸ Foram considerados os órgãos da administração pública em geral, como superintendências, secretarias, departamentos, Fóruns, Tribunais e prefeituras, assim como outros equipamentos de alcance metropolitano, como hospitais, rodoviárias, estações ferroviárias, aeroporto, dentre outros.

2.7 Potencial econômico

Tabela 6 Serviços de Hospedagem nos municípios da RMVA.

Município	Nº UH	Nº de leitos
Coronel Fabriciano	602	1176
Timóteo	339	948
Ipatinga	568	1215
Santana do Paraíso	40	85

Fonte: PDDI (2014, p. 752)

Coronel Fabriciano dispõe de bom potencial turístico. O município possui a Serra dos Cocais que oferece várias opções para o ecoturismo e o turismo de aventura, com várias cachoeiras, mirantes e trilhas para práticas de esportes e lazer. A localização central do município em relação à RMVA favoreceu ainda a oferta de uma rede hoteleira de boa qualidade e com bom número de quartos, conforme Tabela 6 acima, trabalhado do diagnóstico do eixo de Desenvolvimento Econômico do PDDI.

Assim como Coronel Fabriciano, Timóteo apresenta um bom potencial para o ecoturismo. Segundo o Diagnóstico do eixo de Meio Ambiente do PDDI, o Parque Estadual do Rio Doce (PERD) é o seu principal patrimônio ambiental - como para toda a RMVA - formado pelo terceiro maior sistema lacustre do Brasil, com aproximadamente 42 lagoas e a maior floresta tropical de Minas Gerais. O PERD é aberto ao público para o turismo ecológico, sendo considerado um dos maiores patrimônios de biodiversidade do Brasil (UNILESTE, 2014, p. 342). Timóteo ainda possui o Pico do Ana Moura como relevante ponto turístico, muito utilizado para a prática de voo livre. Apesar de seu potencial turístico e econômico, o município não possui a mesma infraestrutura que Coronel Fabriciano e Ipatinga para serviços de hospedagem, conforme demonstrado na Tabela 6.

Os recursos arrecadados durante anos em razão da boa receita garantida pela USIMINAS, associados aos generosos espaços de recreação e lazer construídos pela Companhia, permite que Ipatinga ofereça uma maior gama de opções para recreação e lazer da RMVA, como o Parque Ipanema, parque urbano inaugurado na década de 1990, o Centro Cultural Usiminas - espaço anexo ao shopping local construído pela Companhia Siderúrgica, o Estádio João Lamago Netto, com capacidade para aproximadamente 20 mil pessoas, além de diversas outras opções para o turismo ecológico, principalmente na região da APA Ipanema, na região

oeste do município, além do horto zoobotânico mantido pela USIMINAS. A infraestrutura hoteleira que o município dispõe também é significativa, conforme demonstrado na Tabela 6.

Além da infraestrutura aeroviária, pelo município de Santana do Paraíso também passa a BR-381 e a ferrovia EFVM. Também se localiza no município a Central de Resíduos que atende a toda RMVA e a alguns municípios do Colar Metropolitano e de outras localidades do Vale do Rio Doce. O município possui grande extensão do território destinado à Unidade de Conservação, tornando-se um importante patrimônio ambiental da RMVA. Em Santana do Paraíso se localizam várias áreas para prática do ecoturismo, com a presença de um grande número de cachoeiras utilizadas para o lazer e da Serra da Viúva, local muito utilizado para a prática de voo livre. O município, no entanto, carece de uma melhor infraestrutura hoteleira, dispondo de um número pequeno de estabelecimentos e leitos, conforme Tabela 6.

2.8 Análise da desigualdade social entre os municípios da RMVA

Para análise da desigualdade social foi elaborado a Tabela 7, apresentado a seguir, que compara os índices de pobreza, concentração de renda, desenvolvimento humano e mortalidade infantil entre os municípios da RMVA. Os resultados obtidos orientam sobre como a região deverá enfrentar o desafio para a redução das diferenças, do desequilíbrio e das desigualdades entre os municípios, permitindo aumentar a competitividade da região em nível regional, aumentando a atratividade local.

Tabela 7 Indicadores de Desigualdade Social na RMVA.

Índice	Coronel Fabriciano	Ipatinga	Santana do Paraíso	Timóteo	MG	Fonte/Ano
Incidência da pobreza ¹	21,17%	15,81%	40,90%	21,07%	26,60%	IBGE/POF 2003
Índice de GINI ²	0,38	0,38	0,35	0,40	0,46	IBGE/POF 2003
IDH ³	0,755	0,771	0,685	0,770	0,731	PNUD 2010
Mortalidade Infantil ⁴	11,24/mil	10,33/mil	10,08/mil	10,04/mil	-	DATASUS 2014

Fonte: Autor (2018, a partir de dados trabalhados)

Notas:

1 O índice de pobreza indica a taxa de pobreza, que concentra três variáveis: curta duração de vida, falta de educação elementar e falta de acesso aos recursos públicos e privados.

2 O índice de GINI mede a desigualdade na concentração de renda. Quanto menor, menor é a desigualdade na renda.

3 O IDH, índice de desenvolvimento humano, mede o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população.

4 O índice de mortalidade infantil mede o número de crianças mortas a cada mil nascidos vivos no mesmo período.

Como se observa, os números demonstrados na Tabela 7 acima reforçam o diagnóstico anteriormente apresentado em relação a cada município da RMVA. Os piores números encontram-se nos municípios de Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso, resultado da ausência de um planejamento municipal mais estruturado durante o período de consolidação da RMVA, além da falta de uma receita municipal maior que possa ser revertida como investimento em políticas públicas nesses municípios. Chama atenção o percentual de 40,90% referente à incidência de pobreza no município de Santana do Paraíso e o número de 11,24 óbitos/mil de mortalidade infantil no município de Coronel Fabriciano, bem acima da média da região. Também se destaca o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios de Ipatinga e Timóteo, acima dos demais municípios. Por outro lado, excetuando Santana do Paraíso, os demais municípios da RMVA apresentam números positivos, acima da média do Estado de Minas Gerais, o que demonstra o bom potencial relativo da região.

2.9 Pendularidade entre os municípios da RMVA

O movimento diário da população entre os municípios da RMVA é significativo. Considera-se pendularidade como a migração diária que um indivíduo faz, deslocando-se de sua cidade de origem para outra todos os dias em razão de trabalho ou estudo. O Quadro 1 abaixo, apresentado no Diagnóstico do eixo de Desenvolvimento Social do PDDI e trabalhado pelo eixo de Ordenamento Territorial (UNILESTE, 2014, p. 83), demonstra como esta relação ocorre entre os municípios da Franja Metropolitana¹⁹ e da RMVA.

Quadro 1 Deslocamento da população ativa que trabalha nos municípios da Franja e da RMVA. (continua)

Deslocamento da população ativa que trabalha nos municípios da Franja e da RMVA						
Em qual município trabalha(va) na semana de referência (%)						
Municípios		Outro município do Colar	Coronel Fabriciano	Ipatinga	Santana do Paraíso	Timóteo
Franja	Antônio Dias	6,6	11,6	31,8	0	7,7
	Belo Oriente	7,6	1,3	45,5	0	0,6
	Bom Jesus do Galho	39,8	3,1	37,7	0	2,8
	Caratinga	9,7	0,5	28,6	0,6	0,6
	Ipaba	8,2	2,2	72,7	4,5	0,6
	Jaguaraçu	10,8	14,8	6,4	0,5	55,2
	Marliéria	9,7	5,6	15,5	1,4	61,2

¹⁹ O termo Franja Metropolitana foi adotado pelo Diagnóstico do eixo de Ordenamento Territorial do PDDI (UNILESTE, 2014, p. 128) para identificar os municípios do Colar Metropolitano que apresentam forte relação com a RMVA.

						(conclusão)
RMVA	Coronel Fabriciano	5,9		61,4	0,7	20,3
	Ipatinga	21,2	14,7		12,7	10,2
	Santana do Paraíso	2,7	0,9	89,5		0,3
	Timóteo	5,7	29,8	51,3	0,3	

Fonte: UNILESTE (2014, p. 83)

Alguns números se destacam no quadro anterior e que justificam uma análise mais aprofundada. Inicialmente, a importância que Ipatinga tem para vários municípios do Colar Metropolitano e da própria RMVA. Grande parte da população trabalha em Ipatinga, o que reforça o papel do município como polo regional. Outro dado importante é o percentual da população que trabalha fora do município de Santana do Paraíso, o que define o papel do município como cidade-dormitório da RMVA, antigamente exercido por Coronel Fabriciano quando da instalação das siderúrgicas na região.

Outro aspecto observado reside no fato da dificuldade de controle do uso e ocupação nessas áreas limítrofes à RMVA, em razão da distância mais próxima entre as sedes dos municípios. A Tabela 8 a seguir ilustra esta situação. Como se observa, existem situações onde as distâncias são consideráveis, como no caso de Caratinga, cuja sede se localiza a quase 92 km de Ipatinga.

Tabela 8 Distâncias mais próximas entre as sedes dos municípios da Franja e da RMVA

Município do Colar	Sede Metropolitana	Distância Rodoviária (Km)
Antônio Dias	Coronel Fabriciano	39
Marliéria	Timóteo	34,6
Jaguaraçu	Timóteo	30,8
Ipaba	Ipatinga	19,7
Caratinga	Ipatinga	91,7
Bom Jesus do Galho	Ipatinga	25,5
Belo Oriente	Santana do Paraíso	35,5

Fonte: UNILESTE (2014, p. 130)

3 Diagnóstico do Colar Metropolitano da RMVA

A Lei Complementar nº 90/2006, que instituiu a Região Metropolitana do Vale do Aço-MG, definiu os municípios integrantes do Colar Metropolitano. No entanto, a LC 90 estabeleceu que caberá à Assembleia Metropolitana, por meio de resolução, assegurar a participação de municípios do Colar no planejamento, na organização e na execução das funções públicas de interesse comum. Desta forma, o Termo de Referência para a elaboração do PDDI não

contemplou a inclusão do Colar no planejamento proposto para o PDDI. No entanto, existem relações entre seus municípios e a RMVA que justificam esta análise, como a utilização de serviços públicos metropolitanos, os deslocamentos da população em razão de trabalho, moradia, educação e lazer, a complementariedade e trocas de produtos e serviços, dentre outros. O Colar Metropolitano da RMVA é composto por 24 municípios, conforme definido pela Lei Complementar nº 122/2012. O Quadro 10 abaixo apresenta as áreas dos municípios.

Tabela 9 Áreas dos municípios do Colar Metropolitano da RMVA

ÁREAS DOS MUNICÍPIOS DO COLAR METROPOLITANO					
MUNICÍPIO	ÁREA	MUNICÍPIO	ÁREA	MUNICÍPIO	ÁREA
Açucena	815,422	Dionísio	344,442	Mesquita	274,938
Antônio Dias	787,061	Dom Cavati	59,520	Naque	127,173
Belo Oriente	334,909	Entre Folhas	85,209	Periquito	228,907
Bom Jesus do Galho	592,289	Iapu	340,579	Pingo d'Água	66,570
Braúnas	378,318	Ipaba	113,128	S. João Oriente	120,122
Bugre	161,906	Jaguarapu	163,760	S. José Goiabal	184,511
Caratinga	1.258,778	Joanésia	233,292	Sobralia	206,787
Córrego Novo	205,385	Marliéria	545,813	Vargem Alegre	116,664

Fonte: UNILESTE (2014, p.125).

A Figura 3 a seguir apresenta a organização territorial dos municípios do Colar Metropolitano em relação à RMVA.



Figura 3 RMVA e Colar Metropolitano (Fonte: Diagnóstico do PDDI-RMVA, 2014).

O Diagnóstico do eixo de Ordenamento Territorial (2014) considerou 7 municípios que estabelecem maior relação com a RMVA, em razão da situação limítrofe de suas divisas com o perímetro metropolitano. São eles: Antônio Dias, Belo Oriente, Bom Jesus do Galho, Caratinga, Ipaba, Jaguarapu e Marliéria. O eixo de Ordenamento Territorial considerou que esses municípios integram a Franja Metropolitana, zona de transição entre a RMVA e os demais municípios do Colar Metropolitano e que sofre ações diversas resultantes do uso e ocupação do solo metropolitano. Conforme conceituação apresentada no Diagnóstico do eixo de Ordenamento Territorial do PDDI (UNILESTE, 2014),

Para denominar essas “zonas de transição” entre o metropolitano (a metrópole) e não metropolitano (seu entorno, geralmente) encontram-se na bibliografia os mais distintos termos. Pode-se falar da “margem” ou da “franja” metropolitana com áreas peri-urbanas ou perimetropolitanas e de outras expressões mais. Na bibliografia anglo-saxona fala-se de “border”, “edge”, “rural-urban fringe” (RUF) ou mesmo “urban” ou “metropolitan fringe”; a questão das “edge cities” aponta numa direção parecida. E há, já há bastante tempo, o uso do termo “exopole” ou “exurbia” que caracteriza áreas localizadas além dos limites dos subúrbios de metrópoles. (UNILESTE, 2014, apud RANDOLPH, 2011, p. 128)

Em razão de sua proximidade territorial, é inegável que os municípios que constituem a Franja Metropolitana oferecem áreas potenciais para a expansão urbana dos municípios da RMVA. Esta situação já pode ser observada em Caratinga, em região localizada próxima ao Rio Doce, nas divisas com Santana do Paraíso e Ipatinga, onde vários empreendimentos imobiliários surgiram nos últimos anos da década de 2000, com destaque para o loteamento Parques do Vale²⁰. Este empreendimento, lançado em 2010, contemplava uma expectativa de ocupação por uma população de aproximadamente 40 mil pessoas. Entretanto, com a crise econômica mundial de 2008 - que afetou fortemente o Vale do Aço - o empreendimento não prosperou. Novos empreendimentos têm surgido em Bom Jesus do Galho, explorando sua proximidade com Ipatinga. Também na porção sul da RMVA se observa uma expansão da mancha urbana próxima a Timóteo, principalmente nos municípios de Jaguarapu e Marliéria, com o lançamento de vários empreendimentos imobiliários²¹ oportunizados pela pavimentação da MG-760, iniciada em 2017.

²⁰ O empreendimento Parques do Vale, em Caratinga, lançado em 2010, é um loteamento que apresenta um zoneamento próprio, oferecendo opções de moradia, trabalho, serviços e lazer, distribuídos em zonas com usos pré-definidos. Em 2017 encontra-se com toda sua infraestrutura executada, porém com ocupação muito baixa.

²¹ Os empreendimentos imobiliários lançados em Jaguarapu e Marliéria exploram a proximidade com o centro-sul de Timóteo, mas encontram-se muito próximos à Zona de Amortecimento do PERD, que pode representar uma pressão a mais de expansão da mancha urbana para essa área.

Um último aspecto diz respeito à complementariedade na oferta de produtos e serviços. Enquanto os municípios da RMVA oferecem serviços públicos, moradia e trabalho para a população residente no Colar Metropolitano, os municípios que o integram fornecem produtos do setor primário, derivados da agropecuária. O Diagnóstico do eixo de Desenvolvimento Econômico (UNILESTE, 2014, p. 757) aborda a questão de forma mais aprofundada, já que a participação do setor no PIB dos municípios da RMVA é bastante tímida, sendo que o percentual mais representativo é em Santana do Paraíso, onde em 2011 a agropecuária representava 4,9% na distribuição do PIB por setores (UNILESTE, 2014, p. 742). Outro destaque deve ser dado ao município de Belo Oriente, devido à presença da CENIBRA lá instalada. Em razão da alta receita gerada pela presença da empresa e a pequena população do município, Belo Oriente se coloca em primeiro lugar no ranking da Região Geográfica Imediata na qual está inserida em relação a seu PIB per capita, equivalente a R\$52.445,39 em 2015, segundo o IBGE. Apesar deste valor significativo, o município ostenta baixos números nos indicadores de infraestrutura urbana, com apenas 19,9% de urbanização de suas vias públicas e 75,9% de atendimento de serviço de esgoto sanitário adequado.

Como se observa, os municípios do Colar Metropolitano, em particular aqueles que constituem a Franja Metropolitana, apresentam forte relação com a RMVA, representada através dos deslocamentos provocados pelas demandas de trabalho, moradia e serviços, como pela complementariedade existente entre os municípios na oferta de outros produtos, principalmente no setor agropecuário, de participação quase inexistente nos municípios da RMVA. Desta forma, é possível estender a aplicação do conceito de Diversidade em Rede para a adoção de políticas de planejamento que promovam o desenvolvimento integrado também para os municípios do Colar Metropolitano da RMVA.

4 Considerações finais sobre o diagnóstico da RMVA

Em síntese, Coronel Fabriciano apresenta uma boa infraestrutura regional de comércio e serviços para atendimento da população da RMVA e de quem vem de outras regiões, além de áreas com relevante potencial turístico. A presença do UNILESTE como centro universitário de relevância do leste de Minas Gerais oferece oportunidades para o fortalecimento do município na oferta de equipamento de ensino e pesquisa para a região. Sua localização estratégica dentro da RMVA favorece a instalação de equipamentos de alcance metropolitano,

além de permitir uma boa condição de logística regional. Carece de mais investimentos em infraestrutura urbana e em melhoria das condições de moradia, saneamento e lazer.

Timóteo é um município que possui uma boa infraestrutura urbana, com potencial de exploração de seu potencial turístico em razão da presença do PERD e tendo a APERAM como importante empresa siderúrgica de visibilidade nacional. A possibilidade de articulação da RMVA com a Zona da Mata mineira e os estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro através da MG-760 prospecta um cenário de maior integração do município com a RMVA, já que tende a se tornar rota de transporte de cargas para essas regiões. Neste sentido, a maior fragilidade que se observa em Timóteo é justamente a menor integração com os demais municípios que integram a RMVA, principalmente em razão das barreiras físicas que dispõe: o Rio Piracicaba, os eixos rododiferroviários constituídos pela BR-381 e a EFVM. O momento econômico vivenciado pelo município nos anos 2010 também é preocupante, já que com a recessão mundial vivida pela siderurgia, houve significativa redução dos postos de trabalho no município e a consequente redução da arrecadação, comprometendo o planejamento municipal tão dependente deste setor econômico.

Ipatinga é o município da RMVA mais preparado para receber investimentos, o que o torna atrativo para a instalação de novas empresas e de equipamentos públicos de alcance metropolitano. Assim como Timóteo, vem ressentindo economicamente devido à crise da siderurgia mundial que afetou a região desde os primeiros anos da década de 2010. Por essa razão, lideranças locais têm buscado formas de diversificar a economia do município, com o objetivo de reduzir o impacto provocado pela alta representatividade da siderurgia em sua receita. Por outro lado, é o município que oferece a maior gama de equipamentos para recreação e lazer da RMVA, o que faz com que grande parte da população da região para ele se desloque. O papel do município como cidade-polo da região metropolitana, ao mesmo tempo em que favorece a produção de riqueza para o Vale do Aço, pode gerar desequilíbrios entre os municípios no caso de uma concentração contínua de equipamentos públicos e para recreação e lazer, aumentando a desigualdade regional.

Para concluir, Santana do Paraíso é o município com a infraestrutura urbana mais precária dentre os municípios que integram a RMVA. Além disso, a falta de um maior controle da ocupação urbana, principalmente nas proximidades da divisa com Ipatinga, pode provocar um

crescimento desordenado da mancha urbana, impactando não somente o município, como também Ipatinga. O município apresenta em geral os piores indicadores dentre os índices avaliados nesta pesquisa. Por outro lado, Santana do Paraíso é o município com maior disponibilidade de terras para expansão urbana e implantação de grandes equipamentos metropolitanos, devido ao seu relevo favorável e baixa extensão de sua mancha urbana.

5 Referências Bibliográficas

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

_____. **Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais**. Informações territoriais. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias de 2017**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/>. Acesso em: 12 dez. 2017.

SEBRAE – SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE MINAS GERAIS. **Identidade dos Municípios Mineiros - João Pinheiro, 2014**. Disponível em: <<https://www.sebraemg.com.br/atendimento/bibliotecadigital/documento/Diagnostico/Identidade-dos-Municipios-Mineiros---Joao-Pinheiro>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

UNILESTE – CENTRO UNIVERSITÁRIO DO LESTE DE MINAS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço: Diagnóstico Final**. Coronel Fabriciano, 2014.

CAPÍTULO 3

AVALIAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS COMO BASE PARA O MACROZONEAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO-MG

RESUMO

O macrozoneamento é o instrumento de planejamento urbano utilizado pelos municípios para promover a organização de seus territórios. A partir da promulgação do Estatuto da Metrópole, passou a ser exigido como instrumento do planejamento metropolitano. Este artigo avalia como os Planos Diretores dos municípios da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA) – MG contemplam as funções públicas de interesse comum, para que tal avaliação possa subsidiar a elaboração do Macrozoneamento da RMVA. É apresentado o papel do zoneamento no planejamento do território dos municípios brasileiros, expandindo para as regiões metropolitanas. Em seguida, é feita uma análise sobre as abordagens que os planos diretores dos municípios da RMVA fazem em relação às diretrizes referentes a ações metropolitanas de interesse comum. Ao final, o trabalho avalia como os macrozoneamentos municipais se articulam entre si. O resultado obtido indica que os municípios da RMVA não contemplaram várias funções públicas de interesse comum ao elaborarem seus Planos Diretores, assim como existe grande discrepância entre eles nas abordagens metropolitanas. Os zoneamentos municipais não contemplam abordagens sobre as áreas de divisa intermunicipais, consideradas de interesse comum. Por outro lado, a avaliação identificou várias ações que o Macrozoneamento da RMVA deverá contemplar no ordenamento do território para integrar as orientações estabelecidas pelos municípios.

Palavras-chave: Regiões metropolitanas. Vale do Aço-MG. Zoneamento Urbano. Macrozoneamento. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Plano Diretor.

ABSTRACT

Macro zoning is the urban planning tool used by municipalities to promote the organization of their territories. Since the promulgation of the Metropolis Statute, it has become required as an instrument of metropolitan planning. This article evaluates how the Master Plans of the municipalities of the Metropolitan Region of the Steel Valley (RMVA) - MG contemplate the public functions of common interest, so that such evaluation can subsidize the elaboration of the Macro zoning of RMVA. The role of zoning in planning the territory of Brazilian municipalities is presented, expanding to the metropolitan regions. Next, an analysis is made of the approaches that the municipal master plans of RMVA make with respect to the guidelines regarding metropolitan actions of common interest. In the end, the work evaluates how the municipal macro zoning is articulated with each other. The result obtained indicates that the municipalities of RMVA did not contemplate several public functions of common interest in the elaboration of their Master Plans, as there is a great discrepancy between them in the metropolitan approaches. The municipal zoning does not contemplate approaches on the intermunicipal currency areas, considered of common interest. On the other hand, the evaluation identified several actions that the Macro zoning of RMVA should contemplate in the planning of the territory to integrate the guidelines established by the municipalities.

Keywords: Metropolitan regions. Steel Valley-MG. Urban Zoning. Macro zoning. Master Plan of Integrated Development. Master plan.

1 Introdução

O Macrozoneamento é o instrumento urbanístico que irá orientar o ordenamento territorial da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA) durante o período previsto para execução do seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que é de 20 anos após sua aprovação. Iniciado em 2013, ele deve contemplar as questões relativas ao uso e ocupação do solo metropolitano, particularmente quanto às ações relativas às funções públicas de interesse comum (FPIC), definidas pela Lei Complementar nº. 90/2006²². Também deve definir as áreas de interesse metropolitano, onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação do solo na região, em consonância com as estratégias da política urbana, de forma a promover o desenvolvimento equilibrado e a redução das desigualdades entre os municípios que a integram. Para isto, o Macrozoneamento da RMVA deve considerar os elementos de estruturação do território metropolitano identificados no Diagnóstico do PDDI, como a infraestrutura instalada, as condições do meio físico, as necessidades de preservação ambiental e de patrimônio histórico e as características de uso e ocupação existentes, dentre outros. Além disso, o Macrozoneamento deve contemplar as propostas relacionadas ao uso e ocupação do solo metropolitano, apresentadas pelos eixos temáticos do PDDI, a saber: Arranjo Institucional, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Mobilidade Urbana, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos. Por fim, o Macrozoneamento deve permitir que os municípios integrantes da RMVA tenham subsídios para orientar a revisão de seus planos diretores em relação às questões que envolvem o uso do solo metropolitano, definidas pelo PDDI.

De aplicação recente, zoneamentos metropolitanos são instrumentos pouco presentes no planejamento urbano das metrópoles brasileiras. Em Minas Gerais, onde existem apenas duas regiões metropolitanas – a de Belo Horizonte e a do Vale do Aço – a busca por referências que pudessem orientar o desenvolvimento de metodologias para elaboração de seus macrozoneamentos esbarrou na dificuldade em se encontrar exemplos aplicados. Conforme disposto na proposta teórico-metodológica para o Projeto do Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte,

²² A LC nº 90/2006 do Estado de Minas Gerais alterou a LC nº 51/1998 que instituiu a RMVA, inseriu novas funções públicas de interesse comum e estabeleceu que “os planos diretores dos municípios que a integram deverão se orientar pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)” (MINAS GERAIS, 2006), a ser elaborado.

Surpreendentemente, os exemplos de zoneamento metropolitano, no Brasil e no mundo, são ainda muito escassos, o que atesta a dificuldade em lidar com essa escala do território. Tratar do zoneamento metropolitano trata-se, então, de uma incursão em território teórico e institucional ainda pouco explorado, implicando a criação de metodologia, conceitos e práticas ainda não inteiramente desenvolvidas. (UFMG, 2014, p. 26)

De fato, o que se verifica atualmente na RMVA é cada governo municipal definindo suas estratégias de planejamento urbano, orientadas por seus planos diretores e que, na maioria das vezes, não apresentam uma leitura compatível com as dos demais municípios sobre a forma de organização territorial relativa às questões que envolvem as FPICs. A proposta de um zoneamento territorial para toda a região metropolitana demanda uma integração dos municípios no entendimento destas questões, sob o risco do Macrozoneamento se tornar um instrumento de planejamento não aplicável.

Este trabalho apresenta uma avaliação sobre os Planos Diretores municipais e as relações estabelecidas por eles com as FPICs definidas pela LC nº 90/2006, com rebatimento no território. Inicialmente será feita uma pesquisa de referência sobre conceitos e fundamentos que orientem sobre zoneamentos do solo. Em seguida serão analisados os planos diretores municipais, verificando as diretrizes que apresentam para ações de caráter metropolitano e como o zoneamento de cada município considera as questões territoriais metropolitanas. Por fim, será apresentado um painel que possa servir de referência para a elaboração do Macrozoneamento da RMVA.

2 Referencial teórico

A adoção do zoneamento do solo como instrumento do planejamento urbano no Brasil é, de certa forma, recente. Segundo Villaça (1999), o zoneamento já existia, ainda de forma rudimentar, em São Paulo e no Rio de Janeiro no final do século XIX. O século XX foi o período de maior urbanização do país, quando a população urbana saltou de 44,7% da população total na década de 1960 para 84% em 2010 (IBGE, 21010), foi também o período onde ações voltadas ao planejamento urbano brasileiro afetaram o espaço urbano, ainda que nem todas se constituíssem em propostas para o zoneamento do uso e ocupação do solo. As primeiras três décadas se caracterizaram pelo urbanismo sanitista, com as obras de intervenção urbanística exercendo forte impacto sobre a organização do espaço urbano. Considera-se que a Reforma Pereira Passos, no Rio de Janeiro, ocorrida no início do século

XX, foi talvez a primeira intervenção urbanística que definiu zonas de ocupação no município. De caráter higienista, inspirada na Paris de Haussmann, a intervenção abriu avenidas e executou obras de saneamento, necessitando para isto demolir cortiços existentes e expulsar para a periferia da cidade a população de menor renda.

A influência europeia da cidade industrial modernista, estruturada sob os princípios da Carta de Atenas (1933) - quando as cidades se organizavam em zonas de moradia, trabalho e lazer, articuladas por um sistema de circulação mais complexo - se manifestou nos vários projetos de cidades brasileiras na primeira metade do século XX, tendo em Brasília seu modelo mais emblemático. Esta forma de zoneamento não foi adotado pela maioria das cidades, de estruturação urbana anterior ao modelo modernista, mas influenciou o planejamento municipal durante este período. A partir da segunda metade do século XX há uma mudança no planejamento das cidades. Conforme Villaça (1999), as ações do governo federal entre 1970 e 1980 nas áreas de habitação, saneamento e transportes exerceram forte impacto no espaço das cidades, ainda que não se caracterizassem como planejamento urbano, já que não se propunha a organizar o espaço urbano. Ainda segundo Villaça, a Lei nº. 6.766/79 que regula o parcelamento de solo urbano talvez tenha sido o instrumento que mais se identificou com a organização do espaço das cidades, ainda que possua uma ação específica para os loteamentos urbanos, e não para toda a cidade. Segundo Rolnik (2000), após as três primeiras décadas a partir dos anos 1970 o que predomina no Brasil é o uso do instrumento do zoneamento como estratégia de planejamento, com a divisão do território – urbanizado ou não – em zonas de uso diferenciadas, com parâmetros específicos de uso e ocupação do solo. Esta visão tecnocrática da legislação urbanística ignorou os conflitos e desigualdades das cidades brasileiras, assim como a influência produzida sobre o mercado imobiliário.

A forte urbanização das cidades ocorrida durante décadas de migração rural-urbano, associada a uma reestruturação política do território - quando os municípios passaram a ter uma maior autonomia federativa a partir da promulgação da Constituição Brasileira - e a uma maior participação dos cidadãos na discussão dos problemas urbanos, tornaram as cidades palco de grandes embates entre o mercado imobiliário dominante e os grupos sociais, então mais representativos. Rolnik (2000) conclui que o século XX representa o paradoxo da cidade de contradições e desigualdades, que utiliza o zoneamento como divisão do território na busca em se criar um modelo de cidade ideal.

O final do século XX no Brasil, que teve como ápice a promulgação da Constituição Brasileira, em 1988, apresenta também uma profunda mudança da visão da sociedade brasileira em relação à organização do espaço urbano. A obrigatoriedade dos municípios de menor porte em elaborar seus planos diretores, conforme definido em seu Artigo 182, define também a necessidade da ordenação da cidade, de forma que a propriedade possa cumprir sua função social. Além disso, a Constituição de 1988 estabelece a autonomia dos estados brasileiros em instituir regiões metropolitanas mediante lei complementar. Desta forma, a União transfere para os estados o papel de articulador junto aos municípios integrantes de regiões metropolitanas na execução da organização, do planejamento e da execução das FPIC, sem detalhar, no entanto, como se realizarão essas ações.

O século XXI se inicia com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), Lei nº. 10.257/2001, que não só reconhece como também valida a importância da participação popular nas discussões sobre a organização espacial das cidades, particularmente em seus planos diretores. Além disso, o EC introduz vários instrumentos de caráter urbanístico para execução da política urbana, que definem áreas de uso específico nos espaços urbanos. Assim, surgem as zonas de especial interesse social, zonas e áreas de interesse ambiental, áreas destinadas à regularização fundiária, dentre outras. Também define instrumentos que orientam sobre parâmetros para aproveitamento do solo urbano, como Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. Estes instrumentos começam a alterar a forma de se propor o zoneamento das cidades, anteriormente definindo somente uso e ocupação.

O Estatuto da Metrópole, instituído em 2015, estabelece que as regiões metropolitanas devem possuir um instrumento de planejamento urbano, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, que deverá contemplar, dentre outros, o macrozoneamento da unidade territorial urbana. Note-se que, mais uma vez, a União não define quais critérios deverão ser adotados para elaboração deste instrumento de ordenação territorial. Ainda assim, estabelece a necessidade do macrozoneamento metropolitano articular-se com as FPICs.

O zoneamento do solo, segundo uma abordagem jurídica, é definido como o “instrumento legal, utilizado pelo Poder Público, para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos, em prol do bem-

estar geral” (AZEVEDO, apud SILVA, p. 236). Dentro deste entendimento, o zoneamento possui um caráter quantitativo, onde grandezas como área, volume e quantidade assumem uma maior importância para a organização do território. Segundo Villaça (1999), esta forma de organização do território acaba se restringindo à cidade regular, em geral ocupada pela população da classe média a alta, sendo desprezível para a população de menor renda, que ocupa a cidade informal ou periférica. Para Rolnik (2000), os zoneamentos implementados nas cidades brasileiras acabam por delimitar territórios de inclusão e de exclusão urbana, devido às características de ocupação da periferia das cidades pela população de menor renda.

Outra forma de definir o zoneamento do solo é adotar critérios qualitativos, que favoreçam o uso e ocupação do solo de forma individual ou coletiva, pública ou privada, garantindo uma organização espacial a partir de aspectos intangíveis de um município ou região, como cultura e patrimônio, ambiência natural e construída, economia e mercado local, sociedade e participação popular, aspectos estes muitas vezes específicos para cada situação de análise. A evolução da forma de se pensar o zoneamento urbano – hoje estendido também ao zoneamento rural – a partir de sua origem no período pré-industrial vivenciado no século XIX, atravessando o pós-guerra e o período industrial ocorrido no século XX até o período pós-industrial do início do século XXI, demonstra uma maior preocupação com a “sociedade urbana”, termo cunhado por Lefebvre (1999) para designar a sociedade nascida da industrialização e aquela que a sucede (UFMG, 2014, p. 27). Daí o que se observa é um zoneamento oriundo de uma maior participação da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais em sua discussão. Neste sentido, conforme Silva (2012), o zoneamento deve estabelecer um conjunto de normas legais que configurem o direito de propriedade e o direito de construir, alinhados com os princípios da função social, destacada pela nossa Constituição de 1988.

3 Análise do Termo de Referência para Contratação de Serviços Técnicos de Pesquisa Aplicada com Vistas à Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço– PDDI da RMVA

No ano de 2012, o Estado de Minas Gerais abriu processo para contratação de serviços técnicos de consultoria para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMVA. O Termo de Referência nº 001/2012 (TR 001/2012) estabelece os critérios para

orientar o PDDI “em suas etapas de concepção, metodologia, estudos, conteúdo produtos intermediários e finais” (MINAS GERAIS, 2012, p. 11). Dentre seus produtos²³, o TR 001/2012 define que são as Macrodiretrizes que irão nortear o PDDI em relação à articulação das FPICs. Citando Alaor Caffé Alves, o Termo de Referência considera que:

“... no ordenamento jurídico brasileiro, a abordagem metropolitana implica a necessidade de se integrar as funções públicas de interesse [comum] de todos os entes autônomos, Municípios e Estado. Essa multiplicidade institucional exige coordenação, planejamento, articulação, integração e execução das funções públicas orientadas de modo unificado, conforme o interesse comum da região.” (MINAS GERAIS, 2012, p. 11)

Conforme definição acima, o PDDI deverá contemplar os conteúdos contidos nos Planos Diretores municipais referentes às FPICs. A LC nº 90/2006 do Estado de Minas Gerais considera que os Planos Diretores dos municípios da RMVA serão orientados pelo PDDI quanto às FPICs e que os planos específicos de uso do solo que contemplem área de mais de um município da RMVA serão coordenados em nível metropolitano. Além disso, esta mesma lei relaciona a atuação dos órgãos de gestão da RMVA às seguintes funções:

- I - no transporte intermunicipal;
- II - no sistema viário de âmbito metropolitano;
- III - as funções relacionadas com a defesa contra sinistro e com a defesa civil;
- IV - no saneamento básico, contemplando a integração dos sistemas de abastecimento e tratamento de esgoto, a racionalização dos custos da limpeza pública e o sistema de macrodrenagem pluvial;
- V - no uso do solo metropolitano;
- VI - no aproveitamento dos recursos hídricos, considerando a preservação e seu uso e a compensação aos Municípios afetados por medidas de proteção do aquífero;
- VII - na distribuição, produção e comercialização de gás canalizado;
- VIII - na cartografia e informações básicas;
- IX - na preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição;
- X - na habitação;
- XI - no sistema de saúde;
- XII - no planejamento integrado do desenvolvimento socioeconômico. (MINAS GERAIS, 2006, p. 3)

As FPICs apresentadas pela LC nº 90/2006 possuem rebatimento direto sobre o território metropolitano. De forma geral, elas integram a infraestrutura urbana, o meio ambiente, o uso e ocupação do solo e ações para o desenvolvimento socioeconômico da RMVA. O TR 001/2012 define, ainda, que o PDDI poderá apontar novas FPICs além daquelas definidas na LC nº 90/2006, desde que relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico da RMVA. O Termo de Referência considera que, durante o processo de elaboração do PDDI, deverão ser

²³ O PDDI-RMVA é constituído por quatro etapas: Macrodiretrizes, Diagnóstico, Propostas e Resumo Executivo, além do Macrozoneamento. (MINAS GERAIS, 2012)

incorporados conteúdos estabelecidos nos Planos Diretores municipais, assim como em planos setoriais que contemplem articulação com as diretrizes estabelecidas para o PDDI.

Ainda que o Macrozoneamento seja definido pelo TR 001/2012 como um produto a ser entregue na conclusão do PDDI, o documento não detalha como o mesmo será elaborado, qual metodologia será adotada, quais requisitos deverão ser atendidos. Há uma conceituação introdutória, que orienta para a definição de grandes áreas de ocupação, a Zona Rural e a Zona Urbana, além de áreas de interesse de uso, onde se pretenda “incentivar, coibir ou qualificar a ocupação” (MINAS GERAIS, 2012, p. 7), produzindo um conjunto de regras que irá orientar o desenvolvimento metropolitano. O TR 001/2012 estabelece, ainda, uma relação entre a rede viária estrutural metropolitana e o Macrozoneamento.

Desta forma, o primeiro desafio a ser enfrentado para a elaboração do Macrozoneamento da RMVA é a avaliação das abordagens apresentadas pelos Planos Diretores relativo às FPICs, assim como a interpretação de como tais abordagens são apresentadas nos zoneamentos municipais, de forma a permitir a integração de ações previstas pelos municípios da RMVA para subsidiar a ordenação do território metropolitano.

4 Análise dos planos diretores dos municípios integrantes da RMVA

A RMVA, localizada na região Leste do Estado de Minas Gerais, é constituída pelos municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo, além dos 24 municípios integrantes de seu Colar Metropolitano²⁴. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, p. 11), em seu inciso II, estabelece a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores em municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Conforme disposto no Estatuto da Cidade - Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos (2001),

A elevada densidade demográfica e a necessidade de executar funções públicas de interesse comum, presentes nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, geram a necessidade dos municípios agrupados nestes grandes núcleos urbanos de promoverem o planejamento e a política urbana de forma articulada e integrada. (BRASIL, 2001, p. 52)

²⁴ O Colar Metropolitano foi inicialmente constituído pelos municípios de Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Bugre, Córrego Novo, Dom Cavati, Dionísio, Entre Folhas, Iapu, Ipaba, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, Naque, Periquito, Pingo D'Água, São José do Goiabal, São João do Oriente, Sobralia e Vargem Alegre. Em 2012, foram integrados os municípios de Bom Jesus do Galho e Caratinga, através da LC nº. 122.

Todos os municípios integrantes da RMVA dispõem de planos diretores e alguns planos setoriais (como habitação e saneamento), aprovados em anos distintos, alguns já revisados. O Plano Diretor de Coronel Fabriciano, Lei Municipal nº 3.759, foi aprovado em 27 de dezembro de 2012. O Quadro 1 a seguir apresenta os artigos e incisos que tratam de questões explicitamente metropolitanas, com seus conteúdos.

Quadro 1 Plano Diretor de Coronel Fabriciano – Abordagens Metropolitanas.

Plano Diretor de Coronel Fabriciano – Abordagens Metropolitanas		
Artigo / Inciso, §	Conteúdo	
5º		São objetivos do Plano Diretor:
	XI	promover a compatibilização da política urbana municipal com a metropolitana, a estadual e a federal;
7º		São diretrizes estratégicas no tocante ao desenvolvimento socioeconômico do Município e à sua inserção no contexto da Região Metropolitana do Vale do Aço:
	I	promover a exploração sustentável dos recursos naturais do Município;
	II	promover o desenvolvimento econômico municipal com ênfase no turismo e em serviços qualificados de âmbitos de atendimento municipal e regional;
	III	restringir o crescimento demográfico migratório, por meio de limitação à expansão urbana decorrente do parcelamento e da ocupação do solo;
	IV	propiciar a criação de espaços para instalação das atividades que dêem sustentação ao desenvolvimento econômico municipal, tirando partido dos recursos naturais e do sistema viário de articulação municipal e regional;
8º	§ 1º	Visando à implementação das diretrizes estratégicas dispostas neste artigo, deverá o Executivo Municipal empreender em curto prazo as seguintes ações:
	I	definir a política pública para o desenvolvimento do turismo rural, contemplando entre outros os seguintes aspectos:
	d)	vinculação ao Circuito Mineiro da Mata Atlântica;
46	§ 1º	Em terrenos lindeiros a Vias Arteriais Metropolitanas é recomendada a instalação de atividades de médio e grande portes, devendo ser evitadas atividades atratoras de grande público.
49		A hierarquia viária do Município de Coronel Fabriciano contém as seguintes classes de vias:
	I	Vias Arteriais Metropolitanas: vias interurbanas com a função de integração regional, incluindo os trechos de travessia urbana; recebem o tráfego de passagem e servem a percursos mais longos, devendo ter elevados padrões de fluidez e maiores velocidades;
51		As novas edificações situadas nas vias classificadas como Arteriais Metropolitanas, Arteriais Municipais, Vias da Área Central e Coletoras, deverão dispor de vagas de estacionamento para veículos leves, evitando que essa demanda seja suprida exclusivamente na via pública.

Fonte: Autor (2018, a partir do Plano Diretor de Coronel Fabriciano)

O Quadro 1 demonstra uma preocupação do município em seu Plano Diretor no sentido de orientar para o seu desenvolvimento sustentável. As relações no âmbito metropolitano se dão especialmente no desenvolvimento do turismo regional a partir da valorização de sua área rural, com ênfase no Circuito Mineiro Mata Atlântica. Existe orientação na integração do sistema viário municipal ao metropolitano, com definição de largura para vias arteriais metropolitanas. Entende-se que o controle sobre o parcelamento e a ocupação do solo visa a redução da migração intermunicipal, passivo histórico de Coronel Fabriciano como cidade-dormitório do Vale do Aço. Além disso, outras diretrizes de aplicação municipal, propostas pelo Plano Diretor, podem se incorporar à RMVA, como o fortalecimento da identidade do município, a compatibilização entre moradia-infraestrutura instalada, a preservação ambiental, dentre outros. O Plano Diretor de Coronel Fabriciano propõe a utilização de vários instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, como Operações Urbanas Consorciadas, Direito de Preempção, Outorga Onerosa, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

O Zoneamento definido pelo Plano Diretor de Coronel Fabriciano, representado na Figura 1 abaixo, apresenta um Macrozoneamento, que consiste em cinco áreas com características distintas distribuídas sobre a Zona Urbana: a ZUD – Zona de Uso Diversificado, a ZPA – Zona de Proteção Ambiental, as ZIE1 e ZIE2 – Zonas de Interesse Econômico e a ZAI – Zona de Atividades Incômodas. Além disso, o Plano Diretor define as Áreas Especiais Finais, que possuem diretrizes especiais, conforme suas especificidades: Interesse Social, Interesse Urbanístico, Interesse Ambiental e Interesse Turístico e Ambiental.

Em Coronel Fabriciano, o Zoneamento tem uma abordagem mais voltada ao enfoque ambiental, conforme preconizado por seu Plano Diretor, privilegiando as áreas de preservação ambiental e as áreas onde se pretende estimular o desenvolvimento do turismo sustentável. Há pouco detalhamento sobre possíveis áreas de interesse metropolitano, excetuando a ZIE2, destinada à instalação de serviços de interesse público, com ênfase no turismo de negócios.

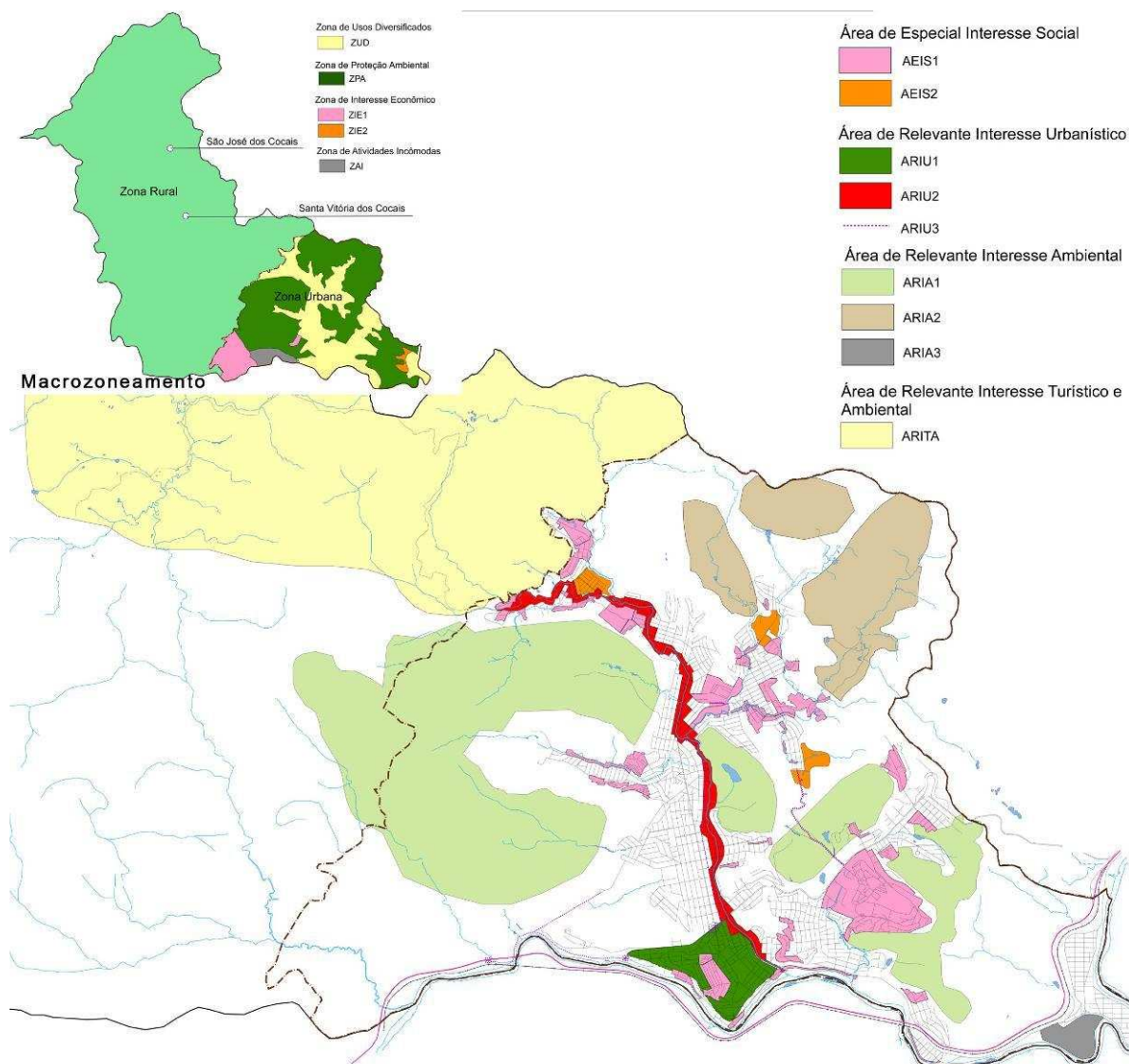


Figura 1 Mapa do Zoneamento de Coronel Fabriciano. (Fonte: Plano Diretor de Coronel Fabriciano, Lei nº 3.759, 2012)

O município de Ipatinga aprovou seu Plano Diretor, Lei Municipal nº 3.350, em 12 de junho de 2014. No caso do município, o processo que se deu foi de revisão do Plano Diretor anterior, Lei nº 2.230, aprovado em 6 de outubro de 2006. Assim como em Coronel Fabriciano, o Plano Diretor do município aborda questões relativas à região metropolitana, como se observa no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 Plano Diretor de Ipatinga – Abordagens Metropolitanas.

(continua)

Plano Diretor de Ipatinga – Abordagens Metropolitanas		
Artigo, Inciso / §	Conteúdo	
4º		São objetivos gerais da Política de Desenvolvimento e de Expansão Urbana contida nesta Lei:

(continua)

	XVIII	expandir a mobilidade local de forma a viabilizar a diversidade dos modos de transporte e promover sua integração com a Região Metropolitana do Vale do Aço.
6º		A Política de Proteção, Recuperação e Preservação do Meio Ambiente tem como objetivos:
	XXII	articular com os Municípios integrantes da Região Metropolitana do Vale do Aço o desenvolvimento de políticas de preservação do Parque Estadual do Rio Doce e de seu entorno;
30		São diretrizes da Política de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos:
	XIV	buscar articulação com os Municípios da Região Metropolitana do Vale do Aço - RMVA com vistas a promover a integração e a cooperação para o tratamento e a destinação dos resíduos sólidos;
39		São diretrizes do Sistema Viário:
	II	fomentar a articulação metropolitana para a implantação do anel rodoviário, com vistas a canalizar o tráfego de passagem para fora do perímetro urbano do Município;
42		São diretrizes gerais da Política Municipal de Habitação:
	V	incorporar a escala metropolitana no planejamento do atendimento das necessidades habitacionais;
46		São objetivos da Política Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável:
	II	estabelecer parceria para o desenvolvimento regional, estimulando a integração e a articulação com os Municípios da Região Metropolitana do Vale do Aço e do Colar Metropolitano do Vale do Aço; e
	III	fomentar o desenvolvimento econômico sustentável de Ipatinga, promovendo a diversificação da economia, considerando a vocação regional e visando ao aumento da atração de investimentos para o Município;
92		A ADE das Fronteiras Permeáveis, considerando a condição metropolitana do Município de Ipatinga e sua conurbação com os Municípios com que faz divisa, motiva-se pela necessidade de procedimento em relação ao uso, à ocupação e ao Parcelamento do solo nas áreas de fronteira, que avalie seus impactos no próprio Município e nos Municípios vizinhos, de forma a não haver degradação dessas regiões ou um vácuo administrativo que dificulte a aplicação das políticas urbanas e fiscais.
137		O Poder Público Municipal poderá criar consórcios públicos e firmar convênios e termos de cooperação técnica com os demais Municípios da Região Metropolitana e de seu Colar, bem como deverá articular-se com a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço – Agência RMVA, com outros Órgãos e Instituições do Governo do Estado de Minas Gerais e com o Governo Federal, para contribuir com a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum da RMVA.

(conclusão)

138		São diretrizes para a articulação regional e metropolitana do Município de Ipatinga com os demais Municípios da Região Metropolitana do Vale do Aço e de seu Colar, com a Agência RMVA, com outros Órgãos e Instituições do Governo do Estado de Minas Gerais e com o Governo Federal:
	I	definir políticas específicas para as chamadas Fronteiras Permeáveis e conurbadas;
	II	realizar articulações para o estabelecimento de política de distribuição dos equipamentos de atendimento regional e metropolitano;
	III	realizar articulações para melhoria e ampliação do sistema de transporte público de abrangência regional e metropolitana, de modo a melhorar a qualidade do serviço e do meio ambiente urbano;
	IV	fomentar articulações entre o Município e a Agência RMVA, para melhoria do sistema de transporte convencional e sobre trilhos, para atendimento regional, intermunicipal e interestadual;
	V	fomentar articulações viárias no contexto metropolitano, como a implantação do anel rodoviário; e
	VI	realizar articulações visando à busca de soluções comuns para o atendimento das demandas relacionadas às políticas sociais de saúde, educação e habitação.

Fonte: Autor (2018, a partir do Plano Diretor de Ipatinga)

Como verificado no Quadro 2, o Plano Diretor de Ipatinga apresenta o maior número de considerações sobre as possíveis articulações metropolitanas das FPICs, como se observa nas questões relativas à estrutura viária e à melhoria do sistema de transporte público, ao meio-ambiente, às ações sobre a gestão de resíduos sólidos, ao controle sobre o uso e ocupação do solo nas áreas de fronteira com os demais municípios da RMVA, à exploração do turismo sustentável, à implantação de equipamentos de caráter metropolitanos, às articulações sobre as questões relativas à saúde, educação e habitação e, principalmente, às articulações com os órgãos metropolitanos e demais municípios da RMVA para o planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum. Lei com aprovação mais recente, o Plano Diretor do município incorpora em seu conteúdo aspectos discutidos na etapa do Diagnóstico do PDDI, como a questão da mobilidade urbana, das áreas para instalação de equipamentos metropolitanos, a implantação do anel rodoviário da RMVA, a preservação e proteção do PERD e a integração do sistema de gerenciamento de resíduos sólidos.

O Zoneamento estabelecido para o município de Ipatinga define todas as características das diversas zonas que compõem sua área urbana, que orientou sua Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 3.408, aprovada em 27 de novembro de 2014. A Figura 2 a seguir apresenta o Zoneamento do município. O Zoneamento do município de Ipatinga define duas grandes

zonas, Rural e Urbana, com zoneamentos específicos. Dentre os aspectos a serem destacados no Zoneamento para a Zona Urbana de Ipatinga está a definição da ZGE – Zona de Grande Equipamento, destinada a receber equipamentos de caráter metropolitano; a ZRO – Zona Restrita à Ocupação, que inclui várias áreas de preservação ambiental dentro do perímetro urbano e a subdivisão das áreas de especial interesse social em diversas zonas, conforme seu uso e destinação (ocupada consolidável, ocupada não consolidável, vazia destinada exclusivamente à HIS e vazia destinada preferencialmente a HIS). A Zona Urbana identifica, ainda, os vários eixos viários propostos pelo Plano Diretor, incluindo aqueles caracterizados como vias metropolitanas. No caso da Zona Rural, o Zoneamento identifica os núcleos urbanos mais significativos, definindo perímetros que orientam sua expansão.

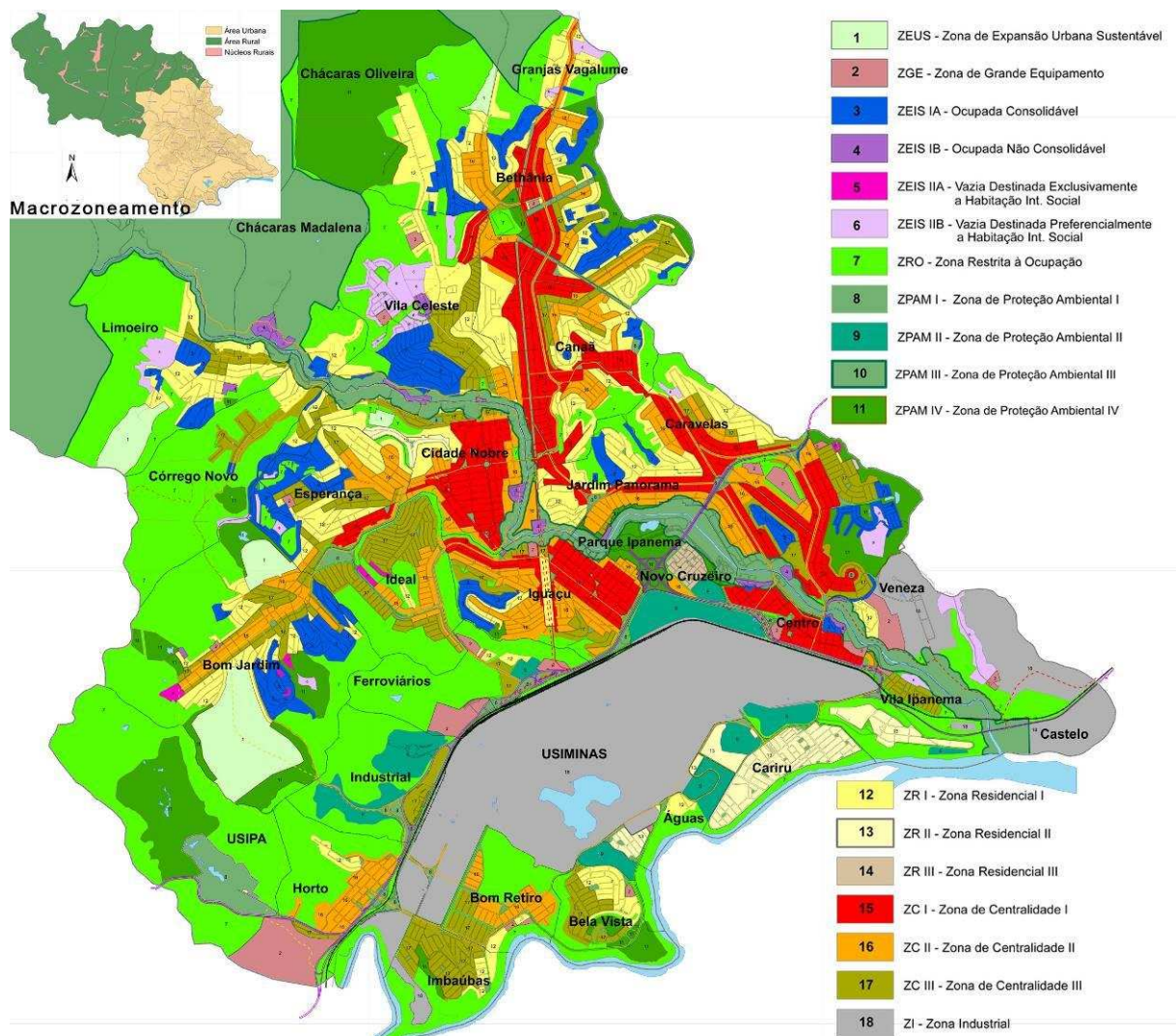


Figura 2 Mapa do Zoneamento de Ipatinga. (Fonte: Plano Diretor de Ipatinga, Lei nº 3.350, 2014)

Santana do Paraíso aprovou seu Plano Diretor, Lei nº 359, em 2 de outubro de 2006. As abordagens apresentadas por esta lei em relação à Região Metropolitana do Vale do Aço são apresentadas no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 Plano Diretor de Santana do Paraíso – Abordagens Metropolitanas.

Plano Diretor de Santana do Paraíso – Abordagens Metropolitanas		
Artigo, Inciso / §	Conteúdo	
5º		A estruturação territorial do Município tem por objetivo a sua utilização racional, observados os fatores como infraestrutura, recursos naturais, integração à Região Metropolitana do Vale do Aço, revitalização de áreas e equipamentos, regularização de assentamentos e sistemas de informações e de fiscalização.
15	§ 2º	Cabe ao poder público municipal estabelecer parâmetros e rotinas administrativas para os processos de aprovação dos parcelamentos, contemplando as legislações federal, estadual, municipal e da RMVA.
21	§ Único	A Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico e de Turismo deve articular e integrar as iniciativas de promoção econômica com os demais Municípios da Região Metropolitana do Vale do Aço, por meio de programas, projetos e ações locais e regionais, compatibilizados com as demais diretrizes do Plano Diretor de Santana do Paraíso.
25		As diretrizes da política ambiental do Município consistem no conjunto de ações para viabilizar:
	IX	Estudos com os municípios da Região Metropolitana do Vale do Aço para criação do Corredor Ecológico, com o objetivo de interligar remanescentes naturais existentes de proteção à fauna e à flora;
29		A política de infraestrutura do Município consiste no conjunto de ações destinadas à paisagem rural e urbana e ao uso do espaço público, com prioridade à melhoria das condições ambientais e de vida da população, resultante da interação entre os elementos naturais, edificados, históricos e culturais, através da viabilização de:
	I	Implantação do sistema viário municipal para integração dos bairros e comunidades e ao sistema viário da Região Metropolitana do Vale do Aço;
68		O Poder Público Municipal poderá utilizar a urbanização consorciada em empreendimentos conjuntos da iniciativa privada e dos Poderes Públicos Federal e Estadual, visando a integração e a divisão de competência e recursos para execução de projetos de interesse comum à Região Metropolitana do Vale do Aço.

Fonte: Autor (2018, a partir do Plano Diretor de Santana do Paraíso)

Todas as abordagens apresentadas pelo Plano Diretor de Santana do Paraíso em relação à RMVA orientam para a integração com os demais municípios na execução de projetos de interesse comum. A questão ambiental se sobrepõe às demais abordagens, principalmente devido à grande extensão de áreas de preservação do município e por ser ele o de menor ocupação da mancha urbana dentre os municípios metropolitanos, o que pode favorecer a

expansão descontrolada. É o único dos municípios da RMVA que apresenta instrumento específico para integração de projetos comuns através da urbanização consorciada.

O Plano Diretor de Santana do Paraíso define seu Macrozoneamento a partir da subdivisão do território em Zona Rural e Zona Urbana, que por sua vez apresentam diversas zonas de uso e ocupação, conforme apresentado na Figura 3 a seguir. O Zoneamento proposto para Santana do Paraíso é pouco detalhado, com quase nenhuma diretriz específica para a sua Zona Rural. Mesmo em relação à sua Zona Urbana, o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo só define o zoneamento em áreas já ocupadas ou onde o solo já foi parcelado. A grande maior área, denominada ZDE – Zona de Desenvolvimento Estratégico, se caracteriza por área de expansão urbana, onde o Plano Diretor informa que será objeto de estudos detalhados, sem definir diretrizes para o controle do uso e ocupação do solo.

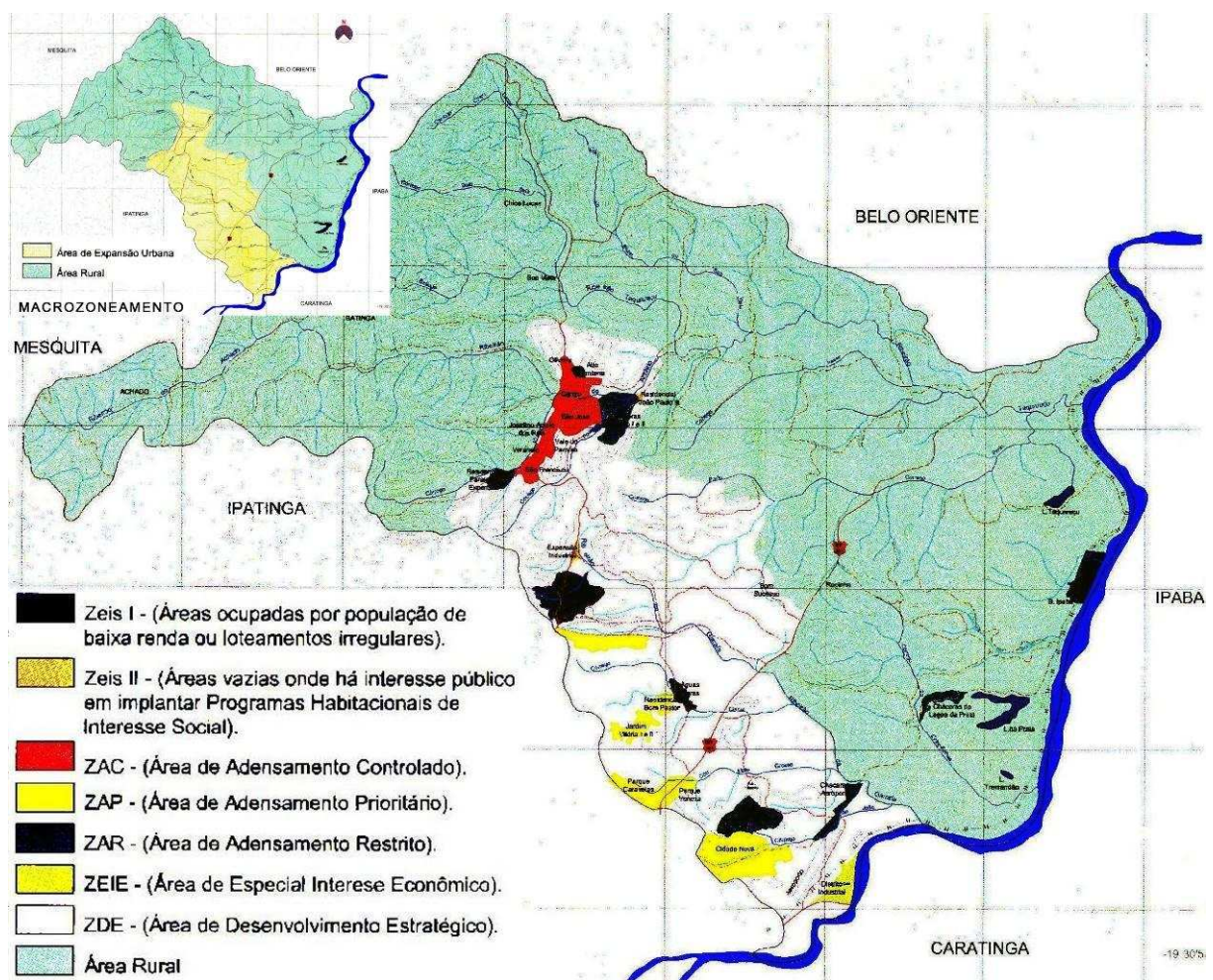


Figura 3 Mapa do Zoneamento de Santana do Paraíso. (Fonte: Plano Diretor de Santana do Paraíso, Lei nº 359, 2006)

Em relação a Timóteo, o município aprovou o seu Plano Diretor, Lei nº 2500, em 7 de maio de 2004. É o Plano Diretor mais desatualizado dentre os municípios que integram a RMVA, sendo que, durante o período de elaboração do Diagnóstico do PDDI, em 2013, já se anunciava o processo para sua revisão, o que não ocorreu até o início de 2018. As abordagens apresentadas sobre as questões metropolitanas estão dispostas no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 Plano Diretor de Timóteo – Abordagens Metropolitanas.

Plano Diretor de Timóteo – Abordagens Metropolitanas		
Artigo, Inciso / §	Conteúdo	
2º		São objetivos gerais do Plano Diretor de Timóteo:
	IV	assegurar que o desenvolvimento da área de influência do Parque Estadual do Rio Doce se faça de forma racionalmente compatível com os propósitos desta unidade de conservação;
19		São diretrizes do sistema de transporte:
	IV	estabelecer gestões visando a criação de uma câmara de transportes coletivos e de compensação do Vale do Aço, com vista a reduzir e compensar o custo do transporte coletivo na região.
36		O Município deverá coordenar o Sistema Municipal de Meio Ambiente com os seguintes objetivos:
	III	estabelecer parcerias com o órgão responsável pela administração do PERD visando o desenvolvimento de atividades de divulgação, educação e conscientização ambiental, tendo como referência o Parque Estadual do Rio Doce, principalmente em termos de:
	c)	atividades de turismo e lazer ecológicos direcionados ao conhecimento do Parque;
	§ 2º	Dentro das atribuições estabelecidas neste artigo, deverão os órgãos componentes do Sistema Municipal de Meio Ambiente:
	e)	promover a atuação do Município junto a órgãos federais e estaduais, bem como junto a empresas privadas, visando a gestão das redes hidrográficas da região e o manejo integrado das bacias do rio Doce e do rio Piracicaba;

Fonte: Autor (2018, a partir do Plano Diretor de Timóteo)

Como se observa no quadro anterior, as abordagens apresentadas pelo Plano Diretor de Timóteo sobre as questões metropolitanas se limitam à gestão do transporte coletivo metropolitano e ao Parque Estadual do Rio Doce (PERD), ainda que com ênfase para as relações do parque com o município, com pouca amplitude metropolitana (o que era de se esperar, já que ele é a maior Unidade de Conservação da RMVA e de Minas Gerais).

O Macrozoneamento definido pelo Plano Diretor de Timóteo divide o território em Zona Urbana e Zona Rural, sendo a Zona Rural definida pelo PERD. Todo o restante do território municipal encontra-se inserido dentro do perímetro urbano do município, classificando zonas

de uso e ocupação do solo conforme apresentado na Figura 4 a seguir. Observe-se que a APA Serra de Timóteo, inserida no perímetro urbano do município, divide a ocupação urbana em duas regiões, leste e oeste, concentrando nesta última a maior parte da mancha urbana do município. Todas as ocupações existentes na região leste são consideradas Zona de Especial Interesse Social, em razão de estarem inseridas na Zona de Amortecimento do PERD, que possui diretrizes específicas para o uso e ocupação do solo.

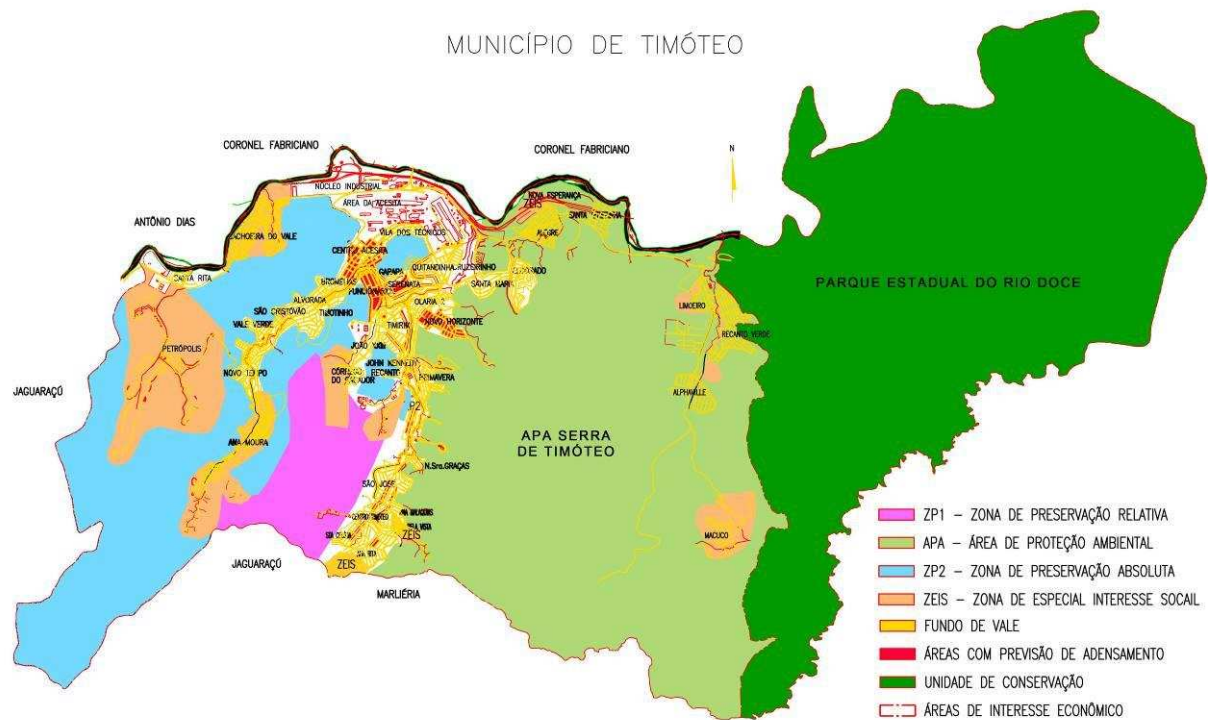


Figura 4 Mapa do Zoneamento de Timóteo. (Fonte: Plano Diretor de Timóteo, Lei nº 2.500, 2004)

A partir da avaliação dos conteúdos dos planos diretores dos municípios integrantes da RMVA, pode-se concluir que, elaborados em intervalo de tempo significativo - Timóteo em 2004 e Ipatinga em 2014 - as abordagens sobre as questões metropolitanas também apresentam aprofundamento distintos. Enquanto o plano diretor de Ipatinga contemplam um maior número de considerações sobre temas metropolitanos, Timóteo muito pouco apresenta. Como aspectos convergentes, destacam-se a preocupação com o meio ambiente, reflexo talvez da característica industrial da região, em geral impactante, além da preocupação com o desenvolvimento econômico integrado. Esta análise será aprofundada a seguir, a partir da avaliação da integração das funções públicas de interesse comum pelos municípios.

5 Avaliação da integração das funções públicas de interesse comum estabelecidas para a RMVA às ações metropolitanas apresentadas pelos Planos Diretores Municipais.

O Macrozoneamento da RMVA deverá integrar as ações propostas pelos municípios em relação às FPICs, definidas pela Lei Estadual nº 90/2006. Desta forma, tal integração servirá de subsídio para o ordenamento territorial da RMVA, complementado com as orientações apresentadas pelas Propostas do PDDI, etapa em desenvolvimento no início de 2018. Este trabalho apresenta, a seguir, um quadro orientativo que poderá auxiliar a avaliação da integração da FPICs, apresentadas pelos municípios em seus Planos Diretores. Para isto foram relacionadas as FPICs definidas pela LC nº 90/2006 à existência de ações metropolitanas correlatas nos municípios da RMVA. O Quadro 5 identificou, ainda, quais as FPICs não foram consideradas pelos Planos Diretores Municipais, de forma que sejam integradas em suas próximas revisões.

Quadro 5 Painel das FPICs da RMVA e os Planos Diretores Municipais.

Painel da FPICs da RMVA e os Planos Diretores Municipais				
Função Pública de Interesse Comum	Coronel Fabriciano	Ipatinga	Santana do Paraíso	Timóteo
Transporte intermunicipal	Não	Sim	Não	Sim
Sistema viário de âmbito metropolitano	Sim	Sim	Sim	Não
Funções relacionadas com a defesa contra sinistro e com a defesa civil	Não	Não	Não	Não
Saneamento básico, contemplando a integração dos sistemas de abastecimento e tratamento de esgoto, a racionalização dos custos da limpeza pública e o sistema de macrodrenagem pluvial	Não	Sim	Não	Não
Uso do solo metropolitano	Sim	Sim	Sim	Não
Aproveitamento dos recursos hídricos, considerando a preservação e seu uso e a compensação aos Municípios afetados por medidas de proteção do aquífero	Não	Não	Não	Não
Distribuição, produção e comercialização de gás canalizado	Não	Não	Não	Não
Cartografia e informações básicas	Não	Não	Não	Não
Preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição	Sim	Sim	Sim	Sim
Habitação	Não	Sim	Não	Não
Sistema de saúde	Não	Sim	Não	Não
Planejamento integrado do desenvolvimento socioeconômico	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Autor (2018)

A partir do Quadro 5, foi possível avaliar que algumas FPICs precisam de maior atenção pelos municípios, por não estarem presentes no planejamento municipal, como é o caso da defesa contra sinistro e com a defesa civil, a questão dos recursos hídricos, o gás canalizado, a cartografia e temas importantes como habitação e saúde. No caso destas últimas ações, é possível que os planos setoriais dos municípios definam diretrizes para equacionamento de déficits e demandas específicas, não apresentadas nos Planos Diretores. Ainda que os municípios integrem a mesma bacia hidrográfica e compartilhem o abastecimento de água do mesmo aquífero²⁵, tal FPIC não foi considerada, assim como a questão do gerenciamento de resíduos sólidos, função que somente Ipatinga contemplou. Nenhum dos municípios da RMVA deu relevância à FPIC referente à cartografia e informações básicas, mesmo diante da precariedade de informações cartográficas disponível. O gás canalizado, introduzido na RMVA a partir de 2010, não foi considerado pelos municípios como FPIC, mesmo considerada sua relevância energética para uma região industrial. Por fim, as funções relacionadas à defesa contra o sinistro e à defesa civil também não foram contempladas, mesmo considerando que a RMVA possui um histórico de inundações e desabamentos em razão da ocupação de áreas consideradas de risco. Entende-se, que as ações dos municípios, em nível local, não avaliem o impacto que uma ação integrada a nível metropolitano pode produzir no tocante ao controle e redução das situações de risco observadas nos municípios.

Em relação aos zoneamentos apresentados pelos municípios da RMVA, observa-se uma ausência de análise sobre as áreas de fronteira, consideradas de interesse metropolitano. Em todos os Planos Diretores, os zoneamentos se limitam ao perímetro do município. A Figura 5 a seguir representa a articulação dos zoneamentos propostos pelos Planos Diretores dos municípios da RMVA. A representação cromática original dos planos diretores foi alterada, de forma a permitir uma melhor visualização de zoneamentos semelhantes apresentados em cada município. Desta forma, para estabelecimento de uma relação de correspondência, foram definidas cores e destinação de uso conforme proposto pelos zoneamentos dos planos diretores, resguardado o nível de definição de uso e ocupação orientado por cada plano diretor. O Quadro 6 a seguir apresenta as novas definições e as correspondências sugeridas por cada município.

²⁵ O abastecimento de água de Ipatinga e Timóteo é feito por sistema de captação, tratamento e distribuição instalado no município de Coronel Fabriciano.

Quadro 6 Quadro de correspondência dos zoneamentos municipais por destinação de uso e ocupação.

DENOMINAÇÃO	CEL FABRICIANO	IPATINGA	S. DO PARAÍSO	TIMÓTEO
Zona de Controle Ambiental	ZPA (ARIA 1/2/3)	ZEUS, ZRO e ZPAM I/II/III/IV	ZDE	ZP1, ZP2, APA e fundo de vale
Zona de Uso Misto	ZUD (ARIU 1/2/3)	ZR I/II/III e ZC I/II/III	ZAC, ZAP e ZAR	Áreas c/ previsão de adensamento
Zona Industrial	ZIE-1	ZI	ZEIE	Áreas de Interesse Econômico
ZEIS consolidadas	AEIS-1	ZEIS IA/IB	ZEIS I	ZEIS
ZEIS p/ produção de HIS	AEIS-2	ZEIS IIA/IIB	ZEIS II	-
Zona grandes equipamentos	ZIE-2	ZGE	-	
Zona Rural	Zona Rural (ARITA)	ZR	Área Rural	Unidade de Conservação

É possível fazer algumas considerações, que contemplam a relação entre as diretrizes apresentadas nos Planos Diretores e suas relações com os demais municípios da RMVA. Em primeiro lugar, verifica-se uma continuidade entre as zonas rurais de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Santana do Paraíso, que favorece a definição de diretrizes que garantam a preservação ambiental e a integração de suas zonas rurais. Da mesma forma, as orientações verificadas nos Planos Diretores em relação ao desenvolvimento econômico sustentável através do turismo ecológico podem ser integradas a nível metropolitano. Apesar de se localizar no lado oposto dos rios Piracicaba e Doce em relação aos demais municípios da RMVA, o PERD, localizado em Timóteo, representa uma grande mancha territorial na RMVA e possui grande valor ambiental. Conectado à APA Serra de Timóteo se constitui em grande potencial econômico para a RMVA, como área de turismo sustentável. O zoneamento de Coronel Fabriciano e Ipatinga contemplam áreas contíguas, próximas a suas fronteiras, indicadas para grandes equipamentos (ZIE-2 e ZGE no mapa). A vocação dessas áreas para a implantação de projetos metropolitanos é precisa, favorecida pela facilidade de articulação viária. As áreas de preservação ambiental (ARIA e ARO), localizadas dentro do perímetro urbano dos municípios de Coronel Fabriciano e Ipatinga, apresentam abordagens semelhantes, que contribuem para sua estruturação como corredores ecológicos da RMVA dentro da mancha urbana, garantindo sua articulação com as zonas rurais. Coronel Fabriciano apresenta uma zona, definida como ZAI e destinada para atividades incômodas, como cemitério, presídio e destinação de resíduos, sendo o único a apresentar áreas com estas características, ainda que os demais possuam áreas com características semelhantes.

ZONEAMENTOS MUNICIPAIS MAPA DE ARTICULAÇÃO DA RMVA

LEGENDA:

- Limite Territorial RMVA
- Limite Territorial Colar Metropolitano
- AREA RURAL
- UNIDADE DE CONSERVAÇÃO (PERD)
- APA E RPPN
- ZONA DE CONTROLE AMBIENTAL
- ZONA DE USO MISTO
- ZONA INDUSTRIAL
- ZEIS PRODUÇÃO HIS
- ZEIS CONSOLIDADAS
- ZONA DE GRANDES EQUIPAMENTOS
- ZONA DE ATIVIDADES INCÔMODAS

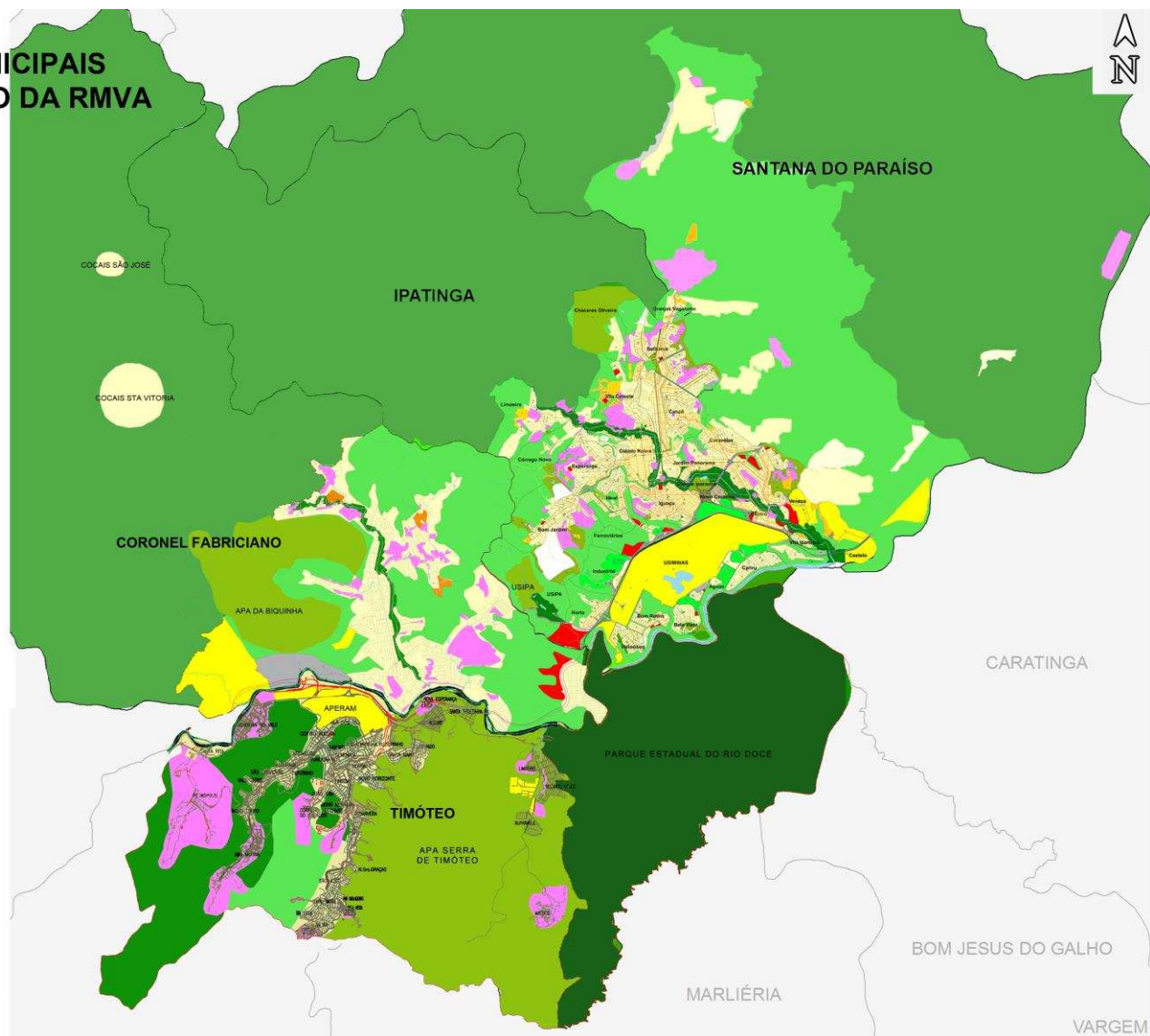


Figura 5 Mapa de articulação dos zoneamentos municipais. (Fonte: autor, 2018)

O desnivelamento na forma de proposição dos zoneamentos, por parte dos municípios, prejudica a construção de uma linguagem comum. Cabe ao PDDI orientar para essas definições, facilitando a integração das FPICs e sua articulação com o Macrozoneamento da RMVA.

6 Considerações finais

A orientação do ordenamento territorial a ser proposto pelo Macrozoneamento da RMVA, tendo como base inicial as ações apresentadas nos Planos Diretores dos municípios que a integram em relação às funções públicas de interesse comum, definidas pela Lei Complementar nº 90/2006 de Minas Gerais, apresenta farto material que permite analisar como esses municípios se avaliam dentro do contexto metropolitano. Durante a fase de pesquisa foi possível verificar que várias FPICs não foram contempladas pelas legislações municipais. Entende-se que os períodos distintos de suas elaborações, considerando a condição recente de elaboração do PDDI²⁶, estabelece um descompasso entre a forma de pensar municipal e a forma de ação metropolitana. Acredita-se que hoje, após os processos de discussão das etapas do PDDI já ocorridas e aprovadas (Macrodiretrizes e Diagnóstico), além das demais iniciadas e não concluídas (Propostas e o próprio Macrozoneamento), a visão dos municípios em relação às questões metropolitanas esteja mais ampliada.

Neste sentido, entende-se que o Macrozoneamento da RMVA, em elaboração, poderia avançar na discussão sobre o ordenamento do território metropolitano considerando duas frentes: a primeira, contemplando as abordagens apresentadas pelos municípios em relação às ações que consideram em seus Planos Diretores sobre as questões metropolitanas. Mesmo que o Macrozoneamento da RMVA seja construído a partir das discussões realizadas de forma integrada, com a participação de representantes de todos os municípios, as orientações apresentadas nos Planos Diretores sinalizam para entendimentos que representam as expectativas dos municípios a partir de situações vivenciadas. Neste caso, há um reconhecimento da identidade municipal diante das definições metropolitanas. A segunda frente diz respeito ao papel do Macrozoneamento como orientador das estratégias para o desenvolvimento integrado da RMVA, que contemplem a execução das funções públicas de

²⁶ Note-se que a elaboração do PDDI, iniciado em 2013 e ainda não concluído em 2018, é posterior às datas de aprovação de todos os Planos Diretores dos municípios da RMVA.

interesse comum dentro do propósito estabelecido pelo Termo de Referência para elaboração do PDDI, de permitir que a RMVA possa se desenvolver de forma equilibrada e sustentável.

Não se deve desconsiderar que a elaboração do Macrozoneamento da RMVA deve favorecer ampliação da participação da sociedade em sua discussão, considerando que este instrumento objetiva o bem-estar da população da RMVA. Entende-se que tais discussões favoreçam a definição de diretrizes que estimulem a produção habitacional, a melhoria do sistema de transportes públicos, a ampliação das áreas verdes, de recreação e de lazer, o incentivo à preservação da cultura e do patrimônio natural e a busca de novas estratégias para a diversificação econômica da RMVA. Espera-se que este trabalho ofereça uma base conceitual que permita orientar novos trabalhos desta natureza, adequados à realidade de cada região metropolitana.

7 Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

_____. **Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos municípios e cidadão**. CYMBALISTA, R. (autor). Brasília, DF, 2001. 210 p.
Disponível em: < <http://docplayer.com.br/3267699-Estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos.html>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

_____. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 jan. 2015.

CORONEL FABRICIANO. Prefeitura Municipal. Lei nº 3.759, de 27 de Dezembro de 2012. Institui o Plano Diretor do Município de Coronel Fabriciano e dá outras providências.

DEÁK, C., SCHIFFER, S. R.. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo, Editora Universidade de São Paulo. 1999.

IPATINGA. Prefeitura Municipal. Lei nº 3.350, de 12 de Junho de 2014. Institui o Plano Diretor do Município de Ipatinga e dá outras providências.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 51, de 30 de dezembro de 1998. Institui a Região Metropolitana do Vale do Aço, dispõe sobre sua organização e funções e dá outras providências. Belo Horizonte, 30 dez. 1998.

_____. Lei Complementar nº 90, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Belo Horizonte, 12 jan. 2006.

_____. Lei Complementar nº 122, de 4 de janeiro de 2012. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço – Agência RMVA –, e altera a Lei Complementar nº 90, de 12 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Belo Horizonte, 4 jan. 2012.

_____. Termo de Referência Para Contratação De Serviços Técnicos de Pesquisa Aplicada com Vistas à Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço – PDDI da RMVA, TR. Nº 01/ 2012-DP. **Agência de Desenvolvimento da RMBH**. Belo Horizonte, 2012.

_____. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 16. ed. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (col.). Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. 2000. Campinas. **Anais...** Campinas, SP: PUCCAMP, 2000.

SANTANA DO PARAÍSO. Prefeitura Municipal. Lei nº 359, de 02 de Outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Santana do Paraíso e dá outras providências.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

TIMÓTEO. Prefeitura Municipal Lei Nº 2.500, de 07 de Maio de 2004. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Timóteo e dá outras providências.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Plano Metropolitano**. Macrozoneamento RMBH – Produto 1. Belo Horizonte: UFMG, fev. 2014.

UNILESTE – CENTRO UNIVERSITÁRIO DO LESTE DE MINAS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço**: Diagnóstico Final. Coronel Fabriciano, 2014.

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM, 1999, 400 p.

CAPÍTULO 4

DIVERSIDADE EM REDE: UM CONCEITO PARA ORIENTAR O MACROZONEAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO-MG

RESUMO

Para elaboração do Macrozoneamento da Região Metropolitana do Vale do Aço-MG, foi apresentado o conceito de Diversidade em Rede como elemento fundamentador para a estruturação e ordenação do território metropolitano. O conceito buscou garantir a redução das desigualdades na RMVA e o seu desenvolvimento equilibrado, a partir do reconhecimento das características próprias e da diversidade existente entre os municípios que constituem a RMVA. Este trabalho apresenta uma avaliação sobre o conceito de Diversidade em Rede proposto para o Macrozoneamento da RMVA. Para isto, buscou-se na literatura conteúdos que permitissem melhor interpretar os significados de diversidade e rede, dentro de uma abordagem urbana, além de investigar as novas teorias do urbanismo que pudessem ser aplicáveis ao conceito proposto. A partir das características dos municípios da RMVA e de seu Colar Metropolitano, foi feita uma avaliação da diversidade existente entre eles e como se estrutura a rede urbana que os articula, através de quadros sobre vários aspectos que os caracterizam. Foi avaliada a aplicabilidade do conceito à RMVA. O resultado da pesquisa indica a existência de elementos que permitem a aplicação do conceito de Diversidade em Rede ao Macrozoneamento da RMVA, ressalvadas a necessidade de ações para redução das desigualdades e ressaltando a necessidade de maior integração do cidadão da RMVA na construção de uma identidade metropolitana.

Palavras-chave: Região Metropolitana. Vale do Aço-MG. Macrozoneamento. Diversidade Urbana. Rede Urbana.

ABSTRACT

In order to elaborate the Macro zoning of the Metropolitan Region of the Steel Valley-MG, the concept of Network Diversity was presented as a fundamental element for the structuring and ordering of the metropolitan territory. The concept sought to guarantee the reduction of the inequalities in the RMVA and its balanced development, from the recognition of the own characteristics and the diversity existing between the municipalities that make up the RMVA. This paper presents an evaluation of the proposed Network Diversity concept for the Macro zoning of RMVA. In order to do this, we sought in the literature contents that would better interpret the meanings of diversity and network, within an urban approach, besides investigating the new theories of urbanism that could be applicable to the proposed concept. From the characteristics of municipalities of the RMVA and its Metropolitan Necklace, an evaluation was made of the diversity existing between them and how the urban network that articulates them, through tables on various aspects that characterize them. The applicability of the concept to RMVA was evaluated. The result of the research indicates the existence of elements that allow the application of the concept of Network Diversity to Macro zoning of RMVA, except for the need for actions to reduce inequalities and emphasizing the need for greater integration of RMVA citizens in the construction of a metropolitan identity.

Keywords: Metropolitan Region. Steel Valley-MG. Macro zoning. Urban Diversity. Urban Network.

1 Introdução

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), em Minas Gerais, em elaboração no início de 2018, contempla o Macrozoneamento como um dos produtos a ser entregue. A consultoria contratada para sua elaboração apresentou o conceito de Diversidade em Rede, que pudesse orientar o ordenamento do território da RMVA, a partir das características próprias dos municípios que a constituem. O objetivo foi integrar a região a partir de uma rede urbana que explore a diversidade existente entre cada um deles - preservando suas histórias, culturas, riquezas naturais e materiais, diversificação econômica, dentre outros aspectos - mas ao mesmo tempo buscando um maior compartilhamento de todas as potencialidades de cada um dos municípios da RMVA, como forma de redução das desigualdades e do aumento do equilíbrio regional. Foi estabelecido como premissa para subsidiar a elaboração do Macrozoneamento da RMVA, a definição de um fio condutor que conseguisse articular as diretrizes gerais apresentadas na etapa de Macrodiretrizes do PDDI, todas as demandas identificadas na etapa de Diagnóstico e as diversas políticas e programas apresentadas na etapa de Propostas²⁷. Nesse sentido, o fortalecimento de uma identidade metropolitana foi considerado o elemento-chave para a consolidação de um espírito de unidade regional.

A formação do Aglomerado Urbano do Vale do Aço²⁸, localizado à leste de Minas Gerais, se iniciou a partir do processo de conurbação entre os municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo, com inclusão posterior de Santana do Paraíso. A integração estabelecida entre esses municípios, seja pelas relações de trabalho como pela complementariedade de atividades e serviços, proporcionou o desenvolvimento acelerado do Vale do Aço a partir da década de 1960 até os dias atuais. Por outro lado, as características próprias de cada município ajudaram a construir uma região metropolitana onde a diversidade dos municípios se sobrepôs à prevalência de um em relação aos demais, como em geral se verifica nas regiões

²⁷ O PDDI é estruturado em quatro etapas: Macrodiretrizes, Diagnóstico, Propostas e Resumo Executivo, além do Macrozoneamento. Além disso, o PDDI foi estruturado nos seguintes eixos temáticos: Arranjo Institucional, Ordenamento Territorial, Mobilidade Urbana, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social e Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos.

²⁸ O termo Aglomerado Urbano foi utilizado no estudo realizado pela Fundação João Pinheiro em meados década de 1970, que tinha o objetivo de avaliar o processo de urbanização acelerado do Vale do Aço, a partir da instalação das siderúrgicas ACESITA e USIMINAS na região. Segundo o Estatuto da Metrópole, aglomeração urbana é a “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (BRASIL, 2012, p.1).

metropolitanas de capital de Estado. Ainda que Ipatinga possua uma maior referência regional em relação a seus vizinhos, por ser um polo de trabalho e oferta de serviços, cada um dos demais municípios apresenta características próprias que contribuíram para moldar a imagem da Região Metropolitana do Vale do Aço como conhecemos hoje.

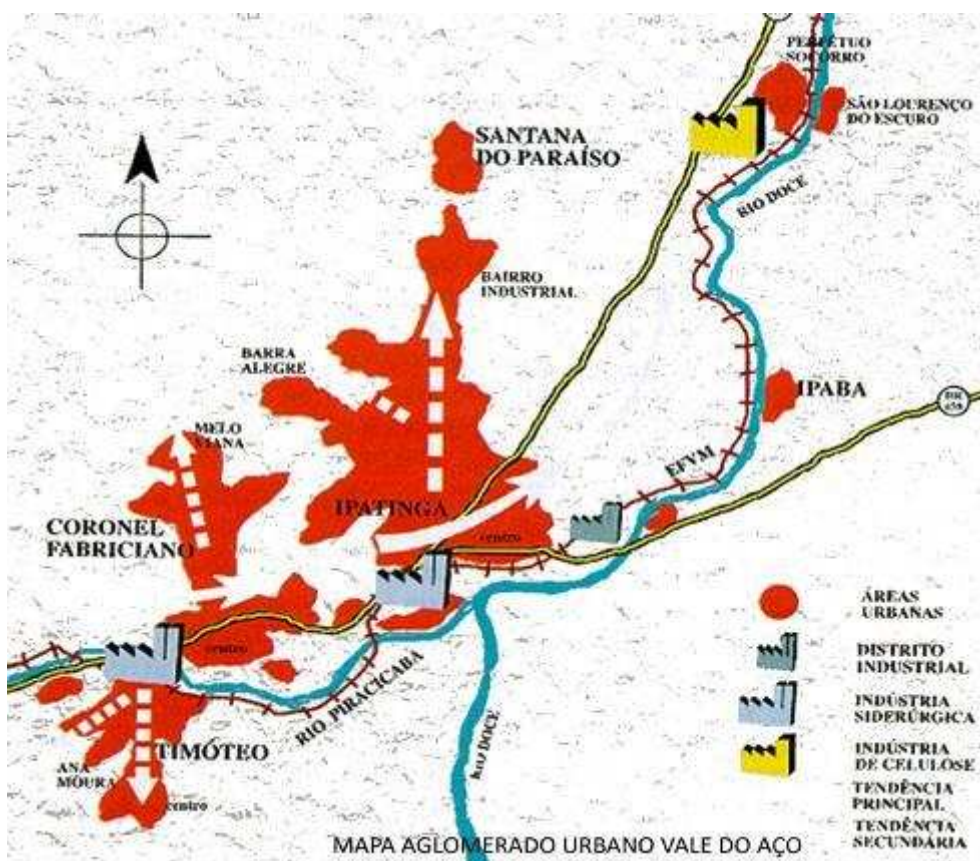


Figura 1 Estrutura polinucleada da RMVA, com ocupação ao longo da ferrovia (EFVM), das rodovias (BR-381 e BR-458) e dos rios (Piracicaba e Doce). (Fonte: MONTE-MÓR e COSTA, 1997. p. 91-153.)

A polinuclearidade²⁹ da RMVA, identificada no estudo da Fundação João Pinheiro sobre o Aglomerado Urbano do Vale do Aço na década de 1970, como se vê na Figura 1 anterior, também foi destacada nos primeiros momentos de elaboração do diagnóstico do PDDI, ainda que se trate da articulação entre apenas quatro municípios, já que não há uma grande metrópole que seja referência para os demais. O fato de o Vale do Aço se constituir em uma região metropolitana sem esta grande metrópole definiu uma morfologia própria da mancha urbana, com os municípios que a integram articulados de forma quase linear através de seu principal eixo viário (a BR 381), da ferrovia Vitória a Minas (EFVM) e de seus principais

²⁹ Apesar de Ipatinga ser considerada polo regional, cada um dos municípios integrantes da RMVA possuem identidade e complexidade urbana própria, o que reforça o caráter polinuclear da região.

corpos hídricos (os rios Piracicaba e Doce). Além disso, o processo histórico de formação e consolidação de seus núcleos urbanos criou cidades que preservaram suas identidades, com oferta razoável de serviços e opções de lazer e moradia, mas que usufruem das estruturas urbanas (equipamentos e serviços) disponíveis também nos outros municípios.

É a partir desse contexto que se desenvolveu o conceito de Diversidade em Rede. Para sua fundamentação, buscou-se na literatura e nas novas formas de pensar as cidades um referencial teórico que permitisse a definição de estratégias para o planejamento urbano integrado e a gestão do território de forma coesa e unificada.

A partir desta fundamentação inicial, esta pesquisa analisou as características de cada um dos municípios da RMVA, assim como do Colar Metropolitano, para avaliar como cada um pode contribuir para o desenvolvimento da RMVA, buscando a compreensão do conceito de Diversidade em Rede proposto para o Macrozoneamento metropolitano. A expectativa é de que a identificação de elementos comuns às cidades da RMVA e que possuam rebatimento em todo o território metropolitano possa desenvolver o desejado sentimento de pertencimento necessário para que se tenha uma região metropolitana de todos seus habitantes.

Este trabalho aprofunda sobre o conceito de Diversidade em Rede, investiga as características dos municípios que integram a RMVA e o Colar Metropolitano, e avalia sua aplicabilidade dentro do contexto do Macrozoneamento da RMVA.

2 Referencial Teórico

Compreendidas as características dos municípios que integram a RMVA e como se dá a relação entre o Núcleo³⁰ e o Colar Metropolitano, a pesquisa procurou aprofundar no conceito de Diversidade em Rede proposto para orientar o Macrozoneamento da RMVA. Para isto, buscou-se na literatura conteúdos que permitissem responder às seguintes perguntas: (1) O que é diversidade urbana? (2) Como se organizam as cidades em rede? (3) O que pode contribuir para a construção de uma identidade metropolitana na RMVA? (4) Quais os conceitos urbanísticos que podem ser adotados para aplicar o conceito ao Macrozoneamento da RMVA? A pesquisa procurou focalizar trabalhos que se relacionam ao território e seu

³⁰ O termo “Núcleo” aqui adotado refere-se aos quatro municípios integrantes da RMVA: Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo. O Colar Metropolitano da RMVA é constituído por 24 municípios.

ordenamento, definindo um recorte específico em cada uma das questões apresentadas, que será detalhado a seguir.

2.1 Diversidade urbana

O conceito de Diversidade em Rede considera a importância das características próprias dos municípios da RMVA como condição para a construção de uma identidade metropolitana. Esta pesquisa procurou compreender melhor o conceito de diversidade já que, termo recorrente neste século, diversidade tem sido associada à pluralidade, variedade e diferença, na maioria das vezes relacionada à qualidade do que é diverso, como diversidade cultural, de gênero, de crença, de opinião, dentre outros. No entanto, quando falamos de diversidade urbana, estamos também reconhecendo que determinados componentes que estruturam nossas cidades apresentam elementos que relacionam igualdade e desigualdade, diferença e igualdade. Afinal, nossas cidades às vezes são iguais, quando cumprem o papel de oferecer moradia, trabalho e lazer para seus habitantes, como são diferentes, quando não oferecem as mesmas condições urbanas e sociais para todas as pessoas que a habitam ou quando a comparamos com outras cidades. Neste sentido, o conceito de diversidade apresentado por Hegel em sua obra *Ciência da Lógica* (1812-1816) e estudado por Konzen (2012) reflete melhor o que se espera sobre a questão da diversidade urbana, ao considerar que a diversidade se trata da relação dos opostos. Konzen (2012) cita Hegel, quando ele procura esclarecer diversidade a partir da relação entre os conceitos de igualdade e desigualdade.

Os diversos [*Die Verschiedenen*], que são uma e a mesma coisa, com que ambas, a igualdade e a desigualdade, tornam-se vinculadas, são, pois, *de uma parte*, iguais entre si, mas, *de outra parte*, são desiguais, e [isso] *enquanto* elas são iguais, e *enquanto* elas são desiguais. (KONZEN, 2012, p.41, apud Hegel, p. 122)

Para Hegel, segundo Konzen (2012, p. 42), diversidade envolve tanto igualdade e desigualdade, tornando-as ao mesmo tempo iguais e desiguais. Nesta ótica, os quatro municípios da RMVA são iguais, enquanto integram uma mesma organização territorial, submetidos a determinadas regras e leis e, no entanto, são desiguais por possuírem suas próprias características que os tornam diferentes entre si. Para conciliar esta situação, Konzen (2012) cita Weber, ao tratar sobre a necessidade do Estado respeitar a diversidade humana:

É preciso ter presente que o Estado tem a função de administrar as contradições da sociedade civil e não simplesmente eliminá-las. O bom Estado, assim como qualquer líder, é o que consegue uma boa administração dos conflitos, contradições e diferenças. Administrar diferenças, no entanto, não significa eliminá-las, mas superá-las no sentido de *Aufhebung* (negar, superar e guardar) (KONZEN, 2012, p.51, apud WEBER, 2002, p. 657-658).

Neste aspecto, Konzen (2012) conclui que Hegel, no âmbito estatal, entende que as diferenças devem ser consideradas, e não a igualdade econômica, o que mais uma vez encontra rebatimento na situação da RMVA, onde o Estado pode mediar a diversidade existente.

Quando transportamos conceito de diversidade definido por Hegel para a temática urbana, verificamos que há uma contraposição entre a cidade (forma) construída, física, e o urbano (modo de vida) que se estabelece a partir de códigos e condutas. Segundo Costa (2013):

A organização da cidade se insere nas ações de planejamento tecnocrático do Estado e da produção mercadológica da terra e do imóvel urbano. A racionalidade moderna se organiza em redes de modernização, racionalização, higienização e ordenamento da forma urbana. A produção objetiva da cidade (objetos espaciais, traçado, silhueta) representa o esforço de organização do modo de vida. Isso se torna o fundamento do planejamento urbano que se estabelece verticalmente e está comprometido com as posturas e os ideais dominantes, inseridos na ideologia da disciplina social e dos propósitos econômicos de reprodução do capital. (COSTA, 2013, p. 220)

Entretanto, a cidade formal não se sustenta no modelo apresentado por Costa (2013), já que o urbano - representado pelo modo com que as pessoas se apropriam das cidades estabelecendo seus próprios códigos e padrões, define outro modelo de cidade que foge do planejamento oficial pré-estabelecido. Mais uma vez se observa a contraposição identificada por Hegel em seu conceito de diversidade, aplicado ao contexto urbano. Aqui se verifica a dicotomia formal versus informal, legal versus ilegal. Segundo Costa (2013, p. 220), o resultado é a transformação da paisagem, a modificação do espaço construído, a espontaneidade na forma de ocupação e modos de viver a cidade. A este conjunto de resultados que contempla a intervenção na cidade através do planejamento urbano e as ações estabelecidas pela sociedade que a habita, definindo particularidades, culturalidades e espacialidades próprias, podemos classificar como diversidade urbana.

Neste sentido, o conceito de diversidade urbana confronta a proposta da cidade industrial preconizada pelos modernistas através da Carta de Atenas³¹. Na cidade pós-industrial, procura-se garantir a mistura de usos da cidade por todas as classes sociais, sem segregação. A cidade deve ter estruturas urbanas variadas e múltiplas, devendo ser evitada a homogeneização do espaço urbano, na maioria das vezes segregador. Neste sentido, observa-se que, ainda hoje, os produtores do espaço urbano – planejadores e construtores –

³¹ A Carta de Atenas, de 1933, foi o documento que representou a forma de pensar as cidades pelos urbanistas europeus do início do século XX. Considerava que as novas cidades industriais deveriam ser estruturadas a partir de quatro diretrizes: habitação, trabalho, lazer e circulação.

reproduzem o modelo de cidade questionada por Jacobs (2000, p. 13), quando afirmava que as cidades deveriam ser densas e possuir diversidade de uso, o oposto do que as cidades industriais procuravam e ainda procuram oferecer. A pluralidade de atividades de uso e formas de ocupação do tecido urbano favorece a diversidade urbana, amplia sua atratividade e democratiza o espaço de nossas cidades. O desafio é como desenvolver formas de planejamento urbano menos rígidas, conforme observamos ainda nos dias de hoje.

2.2 Redes urbanas e redes de cidades

Para articular a diversidade dos municípios que constituem a RMVA, foi proposta uma rede urbana que os integre, permitindo que todos compartilhem as potencialidades apresentadas por cada um. Além disso, a identificação desta rede favorece um enfrentamento das deficiências existentes em cada município, tornando-as uma demanda comum, coletiva, metropolitana. Considera-se que ações de interesse comum na RMVA - como habitação, mobilidade, meio-ambiente, trabalho e serviços - devam ser tratadas de forma metropolitana, além de se buscar o fortalecimento das relações sociais de sua população, seu patrimônio histórico, suas crenças, suas expressões culturais. Entender como pode se estruturar esta rede é o objetivo desta pesquisa.

Os estudos sobre rede urbana no Brasil remontam o início dos anos 1960, muito em razão do acelerado processo de urbanização brasileiro neste período, que produziu o crescimento das cidades e a ampliação das relações entre os novos centros urbanos em formação. Já nessa época, Milton Santos (1967, p. 86) apresentou trabalho sobre as redes urbanas no Brasil, onde ele discorria sobre o movimento de urbanização, o surgimento de novos centros urbanos e suas consequências nas formas de relações existentes entre as cidades em todos os níveis, definindo uma nova hierarquia na organização urbana, já que as metrópoles não conseguiam atender às demandas das novas cidades. Desta forma, Santos (1967) define uma estrutura que distingue metrópoles, metrópoles incompletas e centros regionais. No caso destes últimos, as relações mais diretas se dão em suas regiões de influência.

Outro autor que defende a existência dessas redes de cidades médias é Roberto Lobato Corrêa (1989), que detalha as condições de existência das mesmas, caso ocorra: (1) existência de economia de mercado onde a negociação da produção não se dê no local ou região onde a

mesma foi produzida; (2) existência de pontos (locais) no território onde as trocas aconteçam de forma periódica, também de outros produtos ou atividades; (3) existência de articulação entre estes locais (ou núcleos urbanos), que garanta suas diversidades de especializações funcionais e atividades complementares (OLIVEIRA apud CORRÊA, 2008). Neste sentido, vale ainda ressaltar a função da cidade média, que deixa de ser um ponto de transição entre as cidades menores e as metrópoles. Segundo OLIVEIRA (2008), ela se desenvolve de forma mais independente, gerando novas relações de complementariedade com os pequenos centros, além de atrair novos investimentos industriais e mão-de-obra especializada, criando oferta de novos serviços e estruturando novas redes urbanas com outros núcleos regionais. Neste momento é importante destacar a definição de SPOSITO (2010) para cidades médias, como aquelas que desempenham papel de relevância regional, articulando redes urbanas com as cidades menores localizadas em seu entorno, ao oferecerem infraestrutura de serviços e outras atividades funcionais. Conforme apresentado por SILVA (2013), “para Sposito (2010) as cidades médias,”

[...] são aquelas que desempenham papéis de ligação, de intermediação entre as pequenas e as maiores cidades, sem desprezar o tamanho populacional como primeiro nível da análise, pois como já destacado, existe a estreita relação entre quantidade e qualidade das dinâmicas e processos (SILVA (2013) apud SPOSITO, 2010, p.6).

Esta condição orientada pela urbanização produz cidades interdependentes, que estabelecem fluxos de pessoas, bens e serviços devido a uma oportunidade de complementariedade. Monte-Mór (2006) destaca esta situação de cidades que se localizam em uma mesma microrregião:

Não são apenas as metrópoles que assim se comportam, mas o espaço resultante da urbanização extensiva mostra também essas articulações múltiplas, na periferia das regiões mais ricas e antigas do sudeste brasileiro ou na fronteira de recursos onde cidades nascem e crescem com rapidez já em estreita interdependência, articulação e especialização complementar a outras cidades médias e pequenas na sua área de interação imediata, próxima ou mesmo remota. A existência de um serviço urbano e/ou social em outra cidade na microrregião pode significar uma opção por investir em outro tipo de serviço de forma complementar, aprofundando as articulações intermunicipais sob a forma de consórcios, associações e outros instrumentos de gestão. (MONTE-MÓR, 2006, p. 82)

A necessidade de se articular em rede também está alinhada com a questão da competitividade. Em um mundo globalizado, o fortalecimento regional se dá através da interação interna como externa, a nível global, o que representa uma maior complexidade estrutural. Na RMVA esta condição é inerente. Tendo as empresas globais APERAM e USIMINAS como protagonistas da economia local, a sociedade deve se estruturar em redes

de interação, maximizando suas potencialidades e facilitando o fluxo de informação, de bens e de capital. Neste sentido, e transportando para a escala da RMVA, Monte-Mór resgata a visão de Jane Jacobs (1985), ao afirmar que “a metrópole contemporânea só pode se desenvolver aprofundando as relações de complementaridade e a divisão do trabalho com seu entorno” (MONTE-MÓR, 2006, p. 81).

Daí a importância da rede urbana como estrutura de articulação de fluxos, facilitadora de integração (de cidades e regiões), asseguradora da competitividade. Para a sociedade que a utiliza, a rede urbana reflete o desenvolvimento econômico, político e cultural em um dado momento histórico, que “com sua instabilidade e tensão, dinâmica e fluidez, causam impacto na configuração do território” (O’NEILL, 2010, p. 261). Para finalizar, é importante observar o cenário apresentado por O’Neill (2010) para o quadro atual da rede urbana, a partir das considerações de Sassen:

O quadro atual da rede urbana associa características acumuladas ao longo do tempo e agrega novas funções, vinculadas a elementos de natureza econômica, política, social e cultural. Côrrea (2000) acrescenta que a combinação complexa destes elementos determina as diferenças nas redes e nos centros urbanos. A diversidade e a especificidade geográfica com que cada um desses elementos se insere nos circuitos global, regional e local variam consideravelmente, reforçando a ideia de que a globalização conduz à diferenciação. (O’NEILL, 2010, apud SASSEN, 2008, p. 262)

2.3 A construção de uma identidade metropolitana

Para a identificação de elementos que possam orientar a definição de uma identidade metropolitana para a RMVA, esta pesquisa procurou relacionar estudos que articulam os conceitos apresentados anteriormente: diversidade urbana e rede urbana. Desta forma, tal articulação favorece relacionar o diagnóstico apresentado a seguir neste trabalho sobre os municípios integrantes da RMVA e o seu Colar Metropolitano, permitindo a integração de uma rede de conteúdos que favoreça a construção dessa identidade metropolitana. Para Schneider e Fialho, em trabalho intitulado *Identidade, Território e Paisagem no Contexto do Ordenamento Territorial* (2015), o debate sobre identidade e território tem ocorrido no sentido de aprofundar sobre as relações do homem sobre o espaço em que vive. Para os autores, o trabalho de Araújo e Haesbaert (2007) sobre território e identidade alerta sobre a dialética da questão da igualdade e da diferença, como dos efeitos da globalização sobre a sociedade, privilegiando o indivíduo sobre o coletivo. Segundo os autores,

A identidade no pensamento moderno, conforme Araújo (2007, p. 19), está relacionada ao “agrupamento do que é igual ou então reconhecido de forma comum

em meio à multiplicidade e à mudança bem como a correlata separação destes frente aos seus diferentes.”. Deste conceito pode-se evoluir para o da identidade coletiva, ou seja, um processo constitutivo formado por uma relação entre duas dimensões que são a do indivíduo e a dos seus vínculos relacionais em um determinado grupo social. ... Portanto, para Araújo (2007, p.31), territórios e identidade coletiva constituem-se em uma relação dialética intrínseca. (SCHNEIDER et al, 2015, p. 3)

Além disso, ao relacionar território e cultura, Schneider e Fialho (2015) consideram que a identidade se manifesta de diversas formas, tendo no território um ambiente indispensável. Citando Haesbaert (2007), os autores consideram que há uma relação forte entre território e identidade, que inclui sua valoração simbólica. Neste caso, devem ser consideradas as relações de poder (políticas e econômicas) existentes sobre o território como as relações socioculturais. Sendo assim, os autores citam Haesbaert na definição do que seria identidade territorial:

Assim, no que estamos denominando aqui de identidades territoriais, escolhem-se (ou concomitantemente reconstroem-se) espaços e tempos, geografias e histórias para moldar uma identidade, de modo que os habitantes de um determinado território se reconhecem, de alguma forma, como participantes de um espaço e de uma sociedade comum. (SCHNEIDER e Fialho, 2015, p. 6, apud HAESBAERT, 2007, p. 44)

Ao relacionar diversidade territorial e região, Haesbaert (1999) chama atenção à questão dos efeitos dos processos de globalização que, antes de propor uma homogeneização do território, produziu em seu lugar uma fragmentação e uma heterogeneidade, ressaltando as desigualdades e diferenças existentes no planeta. Para o autor, uma das áreas que mais tem estimulado a diversidade territorial é o turismo, através da valorização ou recriação da diferença (HAESBAERT, 2007, p. 17). A avaliação que Haesbaert (1999, p.29) faz de região parte da análise integrada de três autores (Vidal de La Blache, Carl Sauer e Richard Hartshorne) sobre pontos em comum referentes ao enfoque regional. São eles: (1) a singularidade ou “diferenciação espacial”; (2) a coesão e a integração entre múltiplas dimensões do espaço; (3) a estabilidade e a continuidade/contiguidade regional; (5) a escala (“meso-escala”, escala subnacional e/ou local). Desta forma, Haesbaert resgata o conceito de região que ele adotou em estudo realizado em 1988, quando define região como:

“um espaço não institucionalizado como Estado-nação, de identidade ideológico-cultural e representatividade política, articulado em função de interesses específicos, geralmente econômicos, por uma fração ou bloco ‘regional’ de classe que nele reconhece sua base territorial de reprodução” (HAESBAERT, 2007, apud HAESBAERT, 1988:25, p. 29).

2.4 Os novos conceitos urbanísticos para as cidades do século XXI

A proposta urbanística que fundamentou a definição do conceito de Diversidade em Rede para orientar o Macrozoneamento da RMVA contemplou os preceitos estabelecidos pela Nova Carta de Atenas (1998). Sua interpretação é apresentada nesta pesquisa, como forma de entender quais mecanismos podem ser adotados para a definição de diretrizes que venham explorar as potencialidades de cada município integrante da RMVA para a organização do território metropolitano. Esta pesquisa também irá apresentar outros conceitos urbanísticos que podem ser adotados como premissas para o desenvolvimento do conceito de Diversidade em Rede aplicado ao Macrozoneamento.

2.4.1 A Nova Carta de Atenas

No final dos anos 1990 foi apresentada uma nova proposta europeia para o planejamento das cidades. Denominada de Nova Carta de Atenas, o documento adotado pelo Conselho Europeu de Urbanistas (CEU-ECTP) em maio de 1998 reconheceu o fracasso do modelo modernista e estabeleceu uma nova visão para as cidades do século XXI, mais coerente, que apropria o conceito de redes de cidades e incorpora as novas formas de comunicação e tecnologias de informação. Com sua última revisão em 2003, a Nova Carta de Atenas considera que essas redes de cidades:

- Conservarão a sua riqueza cultural e a sua diversidade, resultantes da sua longa história;
- Ficarão ligadas entre si por uma grande variedade de redes, plenas de conteúdos e de funções úteis;
- Permanecerão criativas e competitivas, mas procurarão simultaneamente a complementaridade e a cooperação;
- Contribuirão de maneira decisiva para o bem-estar dos seus habitantes e, num sentido mais amplo, de todos os que as utilizam. (CEU, 2003, p.1)

A Nova Carta de Atenas estabelece como visão futura para as cidades o conceito de Cidade Coerente. Segundo o documento, as cidades do século XXI deverão apresentar: Coerência Temporal, Coerência Social, Coerência Econômica e Coerência Ambiental. Cada um destes elementos dispõe de um conjunto de mecanismos para que as cidades possam ser melhores. A Coerência Temporal parte do reconhecimento do passado para a construção do futuro, sendo que o que fazemos hoje deve proporcionar essa transição. O legado a deixar para as próximas gerações é a continuidade da identidade das cidades e, em uma escala maior, de uma região. Segundo o documento “no futuro, é o conceito de cidade em rede composta de conjuntos urbanos policêntricos organizados em rede que ressurgirá” (CEU-ECTP, 2003, p.2).

A Coerência Social valoriza a importância do indivíduo para a diversidade social, garantindo a diversidade de crenças, etnias, classes social e que favoreça a cidade segura e rica de oportunidades, com boas condições de saúde, educação, trabalho e acesso aos equipamentos e redução da exclusão, da pobreza e da criminalidade. É um ponto de destaque no documento o reconhecimento da globalização como fator de deslocamento das pessoas para qualquer local, onde buscarão oferta de serviços, infraestrutura e equipamentos de qualidade. O documento chama atenção para a riqueza multicultural, destacando que as cidades em rede devem preservar seu caráter, sua cultura e sua identidade. Reforça a identidade pessoal dos cidadãos, que está muito relacionada à cidade em que reside. Segundo o documento “Cada cidade desenvolverá a sua própria alquimia social e cultural – resultado da sua história e das formas do seu desenvolvimento” (CEU-ECTP, 2003, p. 4).

Em relação à Coerência Econômica, a Nova Carta de Atenas reconhece a influência da globalização e da especialização. No entanto, assegura que as novas atividades econômicas se baseiam em tecnologias inovadoras e no conhecimento, além de não dependerem de um local específico para se desenvolverem, sendo determinadas por fatores puramente econômicos. Vale a pena destacar o seguinte parágrafo do documento, que apresenta forte analogia com a condição vivenciada pela RMVA:

Neste contexto, as cidades precisarão cada vez mais de fazer escolhas estratégicas sobre a sua orientação econômica. Terão que escolher entre encontrar, cada vez com maior flexibilidade, a sua própria interpretação local da procura e os processos de globalização, salientando a crescente diversidade de oportunidades. Poderão também cultivar a sua própria identidade econômica. As economias locais e regionais vão tornar-se cada vez mais interligadas às economias de outras regiões, tanto ao nível nacional, como internacional; o crescimento dos sistemas de inter-relações econômicas entre cidades coerentes contribuirá, de diferentes formas, para melhorar o acesso dos cidadãos ao pleno emprego e a uma maior prosperidade que são o objetivo último da Europa. (CEU-ECTP, 2003, p. 5).

Para serem competitivas, as cidades devem capitalizar seus principais atributos culturais e naturais, preservar sua história, promover sua diversidade e singularidade, de forma a aumentar sua atratividade. Tudo isso associado a uma oferta de bens e serviços de qualidade. Ainda em relação à Coerência Econômica, o documento ressalta a importância do desenvolvimento da Rede de Cidades, como forma de aumentar suas vantagens competitivas. Essa integração permitirá o surgimento de alguns tipos de redes urbanas policêntricas:

- Redes entre cidades com especializações semelhantes, que através da cooperação funcional de meios de organização comuns atinjam as condições de visibilidade, de dimensão e de produtividade necessárias a serem competitivas ou para o desenvolvimento de objetivos comuns: Redes de Sinergia.

- Redes que interligam cidades com especializações diferentes, permitindo-lhes abastecer-se mutuamente. A especialização que apresentam em comum pode viabilizar a captação de investimento em grandes projetos públicos: Redes de Complementaridade.
- Redes de cidades interligadas por um sistema flexível de troca de bens e serviços: *Redes Flexíveis*.
- Redes de cidades partilhando interesses comuns (econômicos e/ou culturais) que pretendam acumular os efeitos positivos das respectivas imagens, a fim de reforçar a vantagem competitiva de cada uma: Redes de Notoriedade. (CEU-ECTP, 2003, p. 6)

Em relação a essa diversificação econômica, o documento destaca uma condição na qual a RMVA pode se espelhar:

A coesão econômica das cidades europeias não se fará à custa da perda da sua diversidade; pelo contrário, contribuirá para ela, pois a sua participação em sistemas de cooperação irá encorajar a sua especialização e diversificação e a exploração das vantagens competitivas de cada cidade. Os fatores que, doravante, influenciarão a “performance” econômica das cidades (o patrimônio cultural e natural, a existência de recursos humanos habilitados e especializados, a vida cultural e um ambiente agradável, ou uma localização estratégica, entre outros) serão combinados de diferentes formas em cada cidade, contribuindo assim para a variedade urbana e permitindo a cada cidade determinar o seu próprio equilíbrio entre prosperidade econômica e qualidade de vida. (CEU-ECTP, 2003, p. 7)

Por fim, a Nova Carta de Atenas destaca a Coerência Ambiental, que contempla a utilização racional dos recursos naturais e não renováveis, a redução da poluição e da degradação do meio-ambiente, a utilização de tecnologias inovadoras que favoreçam a eficiência energética, a reutilização e a reciclagem, além de adoção de novas estratégias para o tratamento de resíduos e seu reuso que não impliquem em grandes deslocamentos para sua destinação.

2.4.2 Outros conceitos urbanísticos aplicáveis ao conceito de Diversidade em Rede

Outros estudos também apontam propostas para o desenvolvimento equilibrado das cidades. Rogers (2012), em seu livro *Cidades para um Pequeno Planeta*, considera que a cidade sustentável é, ou deveria ser, compacta e policêntrica, garantindo a redução de percursos para o desenvolvimento das atividades cotidianas. Se diversificarmos os usos nas cidades, podemos ter bairros mais sustentáveis e cheios de vida, reduzindo a necessidade de maiores deslocamentos. Estes se darão através de transportes de massa que possibilitem a interligação entre vários núcleos urbanos nas cidades. As cidades compactas de Rogers propõem que o Desenho Urbano deve apresentar estratégias que compatibilizem o uso das ruas pelos pedestres e automóveis de forma compartilhada, que estimule o transporte público e resgate as cidades voltadas para o coletivo, para a comunidade.

As ideias de Rogers para as cidades compactas são compartilhadas por Jan Gehl (2014) em sua obra *Cidade para Pessoas*. Neste caso, praticamente todos os princípios³² para uma cidade com qualidade físico-ambiental, apontados por Jacobs (2000), em *Morte e Vida de Grandes Cidades*, ainda na década de 1960 e replicados ao longo desses quase 60 anos, aparecem como propostas para as cidades do século XXI. Gehl (2014) entende que elas devem se caracterizar por serem vivas, combinando atividades sociais e de lazer nos espaços urbanos de boa qualidade, sendo percebida ao nível do olho e ao mesmo tempo compacta, densa e diversificada.

Para Castells e Borja (1996), outros aspectos devem ser considerados para definir uma melhor forma de articular a diversidade entre as cidades, que pressupõe um olhar para suas próprias organizações:

Provavelmente, questões decisivas que as cidades latino-americanas devem enfrentar na atualidade podem ser abordadas e solucionadas com os atores urbanos: pacto entre agentes públicos e privados, criação de centralidades e de espaços públicos qualificados, reconstrução da cultura cívica, reforma político-administrativa no sentido de obter dos governos locais mais eficácia e mais participação e, sobretudo, modernização da infraestrutura urbana (serviços públicos, comunicações e áreas empresariais). (CASTELLS E BORJA, 1996, p.157)

De fato, de nada adianta desenvolver conceitos para melhoria de nossas cidades e regiões, se não houver um sentido de investir em políticas públicas que reflitam as expectativas da sociedade. Neste caso, a pactuação dos diversos atores envolvidos nos processos de tomada de decisão e o chamamento à participação das discussões de interesse comum é um fator imprescindível para o sucesso das ações que podem determinar uma qualidade melhor para as nossas cidades. Segundo Ascher (2010), a sociedade de hoje, mais individualista, mas não menos conectada, deve ser mais reflexiva, em razão da diversidade de situações cotidianas que obrigam a decisões que impactam a coletividade. Entretanto, a fragilidade do indivíduo demonstra um menor compartilhamento de decisões de interesse comum com outros indivíduos. Para Ascher:

As estruturas sociais que surgem hoje, baseadas em vínculos frágeis e muitos numerosos, e entre organizações e pessoas afastadas entre si, são de tipo reticular. A sociedade se estrutura e funciona como uma rede, ou melhor, como uma série de redes interconectadas, que asseguram uma mobilidade crescente de pessoas, bens e informações. (ASCHER, 2010, p. 45).

³² Para Jacobs (2000), a cidade deve ser diversa, densa, segura, que favoreça a circulação e a integração das pessoas.

Neste sentido, Ascher (2010, p. 94) propõe um novo urbanismo, que possa produzir cidades diversificadas a partir da variedade arquitetônica e de formas urbanas, que considere a complexidade e a variedade das práticas urbanas. Para isto, é preciso que a cidade planejada através de normas e regras contemple as especificidades do indivíduo do século XXI: mais disperso, menos integrado, mais globalizado.

Ao integrar os conceitos apresentados neste referencial teórico, esta pesquisa oferece um suporte para a avaliação do conceito de Diversidade em Rede apresentado pelo PDDI para orientar o Macrozoneamento da RMVA.

3 Avaliação do conceito de Diversidade em Rede proposto para o Macrozoneamento da RMVA

A avaliação do conceito de Diversidade em Rede, proposta para este trabalho, procurou responder às questões apresentadas no referencial teórico, aplicadas à RMVA: (1) O que distingue a diversidade urbana da RMVA? (2) Como as cidades da RMVA podem se organizar em rede? (3) O que pode contribuir para a construção de uma identidade metropolitana na RMVA? (4) Como os conceitos urbanísticos apresentados podem ser adotados para aplicar o conceito ao Macrozoneamento da RMVA? Para isto, cada questão será abordada individualmente a seguir.

3.1 O que distingue a diversidade urbana da RMVA?

A avaliação da diversidade urbana da RMVA buscou abarcar a amplitude que o próprio conceito de diversidade, abordado no referencial teórico, procurou apresentar. Desta forma, foi elaborado o Quadro 1 a seguir, com aspectos que caracterizam a diversidade entre os municípios da RMVA, considerando suas igualdades e diferenças. A avaliação apresentada foi qualitativa, onde se permite entender como os municípios da RMVA se relacionam e qual é a articulação que apresentam com os municípios do Colar, especialmente com aqueles integrantes da Franja Metropolitana. O resultado apresentado é que existem aspectos de convergência e divergência entre os municípios da RMVA, que definem a diversidade urbana observada na região. A origem histórica e cultural dos municípios – quase todos originários de Antônio Dias, a importância da siderurgia como elemento de desenvolvimento regional, as

condições de logística e patrimônio ambiental, a importância que representam para os municípios do Colar, relacionam aspectos que permitem definir uma unidade regional. Por outro lado, as diferenças existentes, reforçadas principalmente em razão de aspectos econômicos, caracterizam a desigualdade observada entre os municípios da RMVA.

Quadro 1 Avaliação das Características dos Municípios em Relação à Diversidade Urbana.

(continua)

Avaliação das Características dos Municípios em Relação à Diversidade Urbana		
Características	Considerações	Avaliação
Origem histórica e cultural	Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo possuem a mesma origem, Antônio Dias, de onde vem a base de sua cultura. Todos eles se desenvolveram a partir da implantação das siderúrgicas ACESITA e USIMINAS, que trouxe para a região uma população em busca de emprego e renda.	Pode-se considerar que há uma igualdade, dentro do aspecto de escala urbana, já que Santana do Paraíso apresenta menor expressão regional dentre os demais municípios da RMVA.
Pendularidade	Todos os municípios possuem moradores que trabalham nos demais municípios e no Colar Metropolitano.	Há uma igualdade neste aspecto, apesar de Santana do Paraíso não receber moradores de outros municípios do Colar.
Base econômica	A base econômica predominante em Timóteo é a siderurgia. Em Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso é o comércio e a prestação de serviços e em Ipatinga é a siderurgia, com crescimento do comércio e prestação de serviços.	Identifica-se uma divisão entre as características relativas entre a base econômica principal dos municípios: dois deles com enfoque na siderurgia e dois dependentes do comércio e prestação de serviços.
PIB Per Capita	Ipatinga e Timóteo ocupam posição de destaque em relação ao PIB per capita dentro da Região Geográfica Imediata na qual os municípios da RMVA estão inseridos, em 2º e 3º lugares, respectivamente. Santana do Paraíso ocupa uma posição intermediária e Coronel Fabriciano está bem abaixo, em 13º lugar.	Os números apresentados demonstram forte desigualdade entre os municípios da RMVA.
Logística	A RMVA possui as rodovias federais BR-381, que passa em todos os municípios, e a 458 (Ipatinga), além de rodovias estaduais; a ferrovia EFVM com duas estações ferroviárias (Timóteo e Ipatinga) e um aeroporto (Santana do Paraíso).	Todos os municípios da RMVA são bem servidos em relação à estrutura viária, que os integram e permitem uma articulação com outras regiões do Estado de Minas Gerais e do país.
Serviços Públicos	Coronel Fabriciano e Ipatinga apresentam a melhor oferta de serviços públicos para atender à população da RMVA. O município menos estruturado é Santana do Paraíso, que utiliza a maior parte dos serviços nos demais municípios, principalmente em Ipatinga.	A diferença de oferta de serviços entre os municípios reforça a desigualdade regional.
Ecoturismo	Todos os municípios apresentam potencial de exploração do ecoturismo como incremento da receita municipal.	Existe um alinhamento entre os municípios relativo ao potencial turístico, com condições de integrar políticas de exploração do turismo regional.
Infraestrutura Urbana	Enquanto Ipatinga e Timóteo são bem servidos de infraestrutura urbana, Santana do Paraíso possui uma precariedade maior nesses serviços.	Santana do Paraíso e Coronel Fabriciano não se encontram no mesmo nível de Ipatinga e Timóteo em relação à qualidade da infraestrutura urbana avaliada.

(conclusão)

Desigualdades Sociais	Ipatinga e Timóteo apresentam os melhores números em relação ao quesito avaliado e Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso apresentam os piores.	Como se percebe nos números apresentados, há forte desigualdade entre os municípios da RMVA. Entretanto, de forma geral, os municípios da RMVA apresentam números melhores que a média apresentada pelo Estado de Minas Gerais.
Relação com o Colar	Exceto Santana do Paraíso, onde não se observou maior articulação com os municípios do Colar, todos os demais integrantes da RMVA estabelecem forte relação de troca, principalmente com os municípios da Franja Metropolitana.	Este aspecto define o papel que representa o Núcleo da RMVA para o Colar Metropolitano, com forte relação de dependência de produtos, serviços e trabalho em seus municípios.

Fonte: Autor (2018)

3.2 As cidades da RMVA podem se articular em rede?

A avaliação apresentada a seguir para definir estruturas em rede possíveis para a RMVA foi organizada a partir de temáticas que estabelecem relações existentes e a serem construídas entre seus municípios. Desta forma, diferente da questão abordada sobre diversidade urbana, o que se busca é interpretar o universo de relações - políticas, infraestruturais, culturais, econômicas, de comunicação, dentre outras - que existem entre os municípios da RMVA, avaliando os possíveis fluxos existentes ou a se constituir.

Quadro 2 Avaliação das Características dos Municípios em Relação às Redes Urbanas.

(continua)

Avaliação das Características dos Municípios em Relação às Redes Urbanas	
Redes	Condições
Políticas	Condições para integração de políticas públicas municipais ao nível metropolitano, para execução de ações de interesse comum.
Econômicas	Troca e diversificação de produtos, bens e serviços entre os municípios integrantes da RMVA e com o Colar Metropolitano.
Culturais	Compartilhamento do patrimônio, da história e manifestações culturais existentes em cada município da RMVA e do Colar Metropolitano,.
Sociais	Estratégias compartilhadas para políticas públicas para ações integradas de desenvolvimento social, como saúde, segurança, moradia, educação, redução de risco e vulnerabilidade na RMVA.
Ambientais	Ações integradas voltadas à preservação do meio ambiente, recuperação da bacia hidrográfica, proteção das áreas de proteção ambiental dentro da RMVA e no Colar Metropolitano.
Turísticas	Articulação das potencialidades identificadas nos municípios da RMVA para o ecoturismo.
Infraestrutura	Compartilhamento e melhoria da infraestrutura de logística rodoferroviária, aeroportuária, abastecimento de água, tratamento de esgoto, disposição de resíduos, energia e telecomunicações.
Serviços Públicos	Desigualdade no fluxo de usuários dos serviços públicos disponíveis na RMVA, em razão da oferta de forma desigual entre seus municípios.

(conclusão)

Habitação	Disponibilidade de articulação moradia-trabalho, permitindo morar em qualquer um dos municípios da RMVA.
Trabalho	Condições de trabalho em qualquer um dos municípios que integram a RMVA, mesmo com a maior concentração em Ipatinga por ser polo regional.
Lazer	Usufruto diverso e desigual da infraestrutura de lazer disponível em cada um dos municípios da RMVA, conforme observado no diagnóstico.
Educação	Compartilhamento da rede de ensino disponível na RMVA para formação técnica, graduação e especialização, em nível metropolitano.

Fonte: Autor (2018)

Conforme pode ser observado no Quadro 2 anterior, as redes urbanas possíveis na RMVA apresentam características que favorecem a competitividade da região no contexto global, mas também possuem aspectos a serem melhorados ou desenvolvidos, o que se torna o desafio para o PDDI enquanto instrumento de planejamento da RMVA nos próximos 20 anos a partir de sua aprovação.

3.3 O que pode contribuir para a construção de uma identidade metropolitana na RMVA?

Partindo dos pressupostos sobre identidade – territorial ou metropolitana - apresentados pelos autores estudados neste trabalho, a estruturação de uma rede urbana que explore a diversidade diagnosticada para a RMVA permite a construção de uma identidade metropolitana, ainda que envolva outros fatores a serem considerados. O reconhecimento, pela sociedade, das ações propostas pelo PDDI para integrar os municípios da RMVA, de forma planejada e programática, é elemento-chave na construção dessa identidade. Mais que isso, inserir o indivíduo nesse contexto torna-se o maior desafio para o reconhecimento de uma identidade metropolitana. É necessária a compreensão do indivíduo que o sentimento de pertencer a uma região integrada deve ser tão significativo quanto pertencer ao seu município. Neste sentido, entende-se que as ações integradas de planejamento devem estar associadas ao envolvimento do cidadão de cada município na construção de uma RMVA de todos.

3.4 Como verificar a aplicabilidade dos novos conceitos urbanísticos à RMVA?

Os pontos destacados pela Nova Carta de Atenas para as redes de cidades traduzem a visão de futuro proposta para a Região Metropolitana do Vale do Aço. Diversidade, criatividade, competitividade, complementaridade e cooperação, além de qualidade urbana e ambiental, são

objetivos que o PDDI prospecta para as cidades da RMVA. Para se alcançar esses objetivos, faz-se necessário uma articulação em rede dos atributos existentes em cada município, que possibilitem sua integração através das mais diversas formas possíveis, fortalecendo uma identidade metropolitana.

Devido às características particulares dos municípios que integram a RMVA, foram identificadas as Redes de Sinergia, de Complementaridade e Flexíveis como possíveis arranjos metropolitanos. A presença da siderurgia fortaleceu o desenvolvimento do setor industrial na região, principalmente nos municípios de Ipatinga e Timóteo. Essa condição provocou o surgimento de diversas empresas prestadoras de serviço do setor metalmeccânico, o que permitiu o aumento da competitividade regional e estabeleceu uma Rede de Sinergia. Posteriormente, a instalação de novas empresas nos municípios de Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso ampliou essa característica, que deve ser preservada e fortalecida.

Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso, por sua vez, se caracterizaram inicialmente como cidades-dormitório da região, em razão da ausência de indústrias de maior porte. Mais tarde desenvolveram suas atividades em outros segmentos, como na área de prestação de serviços e da educação que, associadas à oferta de moradia, favoreceu o fortalecimento dessas cidades em relação aos demais municípios da RMVA através de uma Rede de Complementaridade.

A pendularidade da população verificada entre os municípios da RMVA, assim como entre os municípios do Colar Metropolitano e o núcleo metropolitano, justificada pelo fácil acesso entre esses municípios e a distribuição de equipamentos de forma pulverizada na RMVA – ainda que com maior predominância em Ipatinga – definiu uma Rede Flexível, que permite a troca de bens e serviços entre as cidades.

O Diagnóstico do eixo de Desenvolvimento Econômico do PDDI (UNILESTE, 2014) identificou, ainda, a necessidade de implementar ações para o fortalecimento de atividades na área do conhecimento, que podem favorecer as Redes de Notoriedade. Definir uma estratégia para a diversificação econômica da RMVA pode contribuir para o alinhamento entre os tipos de redes apresentados pela Nova Carta de Atenas.

Como se observa, os novos conceitos preconizados pela Nova Carta de Atenas e replicados pelos demais urbanistas e planejadores das cidades do século XXI apresentam uma nova forma de olhar as cidades. Esses conceitos podem ser aplicados para a Região Metropolitana do Vale do Aço, dada as suas características morfológicas de organização policêntrica dos municípios que a integram, com identidades próprias, organizadas em rede e com atributos econômicos diversos, ainda que com predominância do setor industrial como matriz econômica regional. Além disso, a Nova Carta de Atenas (CEU-ECTP, 2003), alinhada com os demais pensadores das novas teorias para o urbanismo do século XXI, prioriza os habitantes das cidades e suas necessidades, demandando a necessidade de novas formas de governança e de envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, o que irá requerer da RMVA uma maior participação popular e a implementação de políticas públicas que efetivamente priorizem o bem-estar da população.

4 Conclusão

O conceito de Diversidade em Rede desenvolvido para o Macrozoneamento da RMVA apresentou uma nova proposta para se pensar o ordenamento territorial de regiões metropolitanas de cidades de médio porte a partir de suas características individuais e de atributos que permitem valorizar suas potencialidades. O novo modelo urbanístico para as cidades do século XXI, apresentado pela Nova Carta de Atenas, trouxe conceitos que permitem um desenvolvimento mais sustentável de novas regiões. Além disso, a articulação das cidades em rede permite a redução das desigualdades regionais, favorecendo a complementariedade entre elas. Ao incorporar esses conceitos, o Macrozoneamento da RMVA poderá orientar o desenvolvimento urbano regional de forma mais equilibrada.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço possui os seguintes desafios: reduzir as desigualdades atuais entre os municípios que a constituem, favorecer a inclusão urbana pela população de menor renda e buscar novos modelos de desenvolvimento que promovam a diversificação de sua matriz econômica, muito dependente de sua base industrial. Neste sentido, o conceito de Diversidade em Rede identificou os elementos presentes no território metropolitano que podem favorecer a RMVA a alcançar esses objetivos.

A proposta apresentada para o Macrozoneamento da RMVA - cuja discussão foi paralisada no final de 2016 - ainda não foi aprovada no início de 2018. A dinâmica do crescimento urbano e possíveis mudanças de cenário que reflitam no desenvolvimento econômico na RMVA podem provocar alterações nas estratégias apresentadas para o ordenamento territorial da região. O conceito de Diversidade em Rede pode representar uma nova forma de articular os municípios metropolitanos para o planejamento integrado da RMVA. Espera-se que o conceito seja entendido pelos governantes municipais como o elemento que possa orientar a estruturação do território metropolitano e que permitirá o desenvolvimento equilibrado da RMVA.

5 Referências bibliográficas

ALVES, F. B.. A Nova Carta de Atenas: A visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as cidades do século XXI. In: CONGRESSO NACIONAL DA CONSTRUÇÃO. 2., Porto, 2004. Disponível em: <http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2017.

ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

CASTELLS, M. e BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, ed. 45, v. 2, p. 152-166, jul. 1996. Disponível em: <<http://novosestudios.uol.com.br/produto/edicao-45/>>. Acesso em: 28 de dez. 2017.

COSTA, B. P. A diversidade cultural na cidade: reflexões sobre as práticas e as representações da pedagogia e gestão urbanas. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, 40, p. 219-235, 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/38112>>. Acesso em: 15 de jan. 2018.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2014.

HAESBAERT, R. Região, Diversidade Territorial e Globalização. **Revista GEOgraphia**. Niterói, Editora UFF, Ano 1, n. 1, p. 15-39, 1999. Disponível em: <<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/view/4/3>>. Acesso em: 15 de jan. 2018.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KONZEN, P. R. O Conceito de Diversidade (Verschiedenheit) na Ciência da Lógica e na Filosofia do Direito de Hegel. **Revista Eletrônica Estudos Hegelianos**. Ano 9, n. 17, p. 39-60, dez. 2012. Disponível em: <http://www.hegelbrasil.org/Reh_17_04.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MONTE-MÓR, R. L. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. in: DINIZ, C C.; CROCCO, M. B. (orgs.), **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte, Editora UFMG, p. 61-85, 2006. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT2308201001849.PDF>>. Acesso em: 10 de jan. 2018.

OLIVEIRA, B. S.. Rede urbana brasileira: algumas reflexões teóricas. **Revista Formação**, Presidente Prudente, v. 2, n.15, p. 100-109, 2008. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/670/693>>. Acesso em: 14 de ago. 2018.

O'NEILL, M. M.. Rede Urbana. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro, Editora IBGE, p. 261-264, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=247603&view=detalhes>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ROGERS, R. **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona: Gustavo Gili, 2012.

SANTOS, M. Crescimento nacional e nova rede urbana: o exemplo do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, Editor IBGE, v. 29, n. 4, p. 78-92, out./dez. 1967. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBS%20-%20RJ/RBG/RBG%201967%20v29_n4.pdf> Acesso em: 10 de jan. 2018.

SCHNEIDER, L. C.; FIALHO, D. M. Identidade, território e paisagem no contexto do ordenamento territorial. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. 7., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul, RS: UNISC, 2015.

SILVA, A. L. Breve discussão sobre o conceito de cidade média. **Geingá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**, Maringá, v. 5, n. 1, p. 58-76, 2013. Disponível em: <<http://eduem.uem.br/laboratorio/ojs/index.php/Geingá/article/view/19983/11588>> Acesso em: 14 de ago. 2018.

UNILESTE – CENTRO UNIVERSITÁRIO DO LESTE DE MINAS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço**: Diagnóstico Final. Coronel Fabriciano, 2014.

CAPÍTULO 5

CONTINUIDADE OU DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA NO PLANEJAMENTO METROPOLITANO: A REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO-MG

RESUMO

Mudanças de gestão pública a partir da entrada de novos governos costumam resultar em descontinuidade administrativa, que provoca a interrupção de programas, projetos ou obras iniciadas pelos governos anteriores, sendo vistas como desperdício de dinheiro público, retrocesso nos processos em andamento e desmotivação para aqueles envolvidos nos trabalhos. Como as pesquisas sobre o tema costumam avaliar governos locais, este estudo se propõe a investigar a continuidade ou descontinuidade administrativa em regiões metropolitanas, tendo como estudo de caso a Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), em Minas Gerais. A avaliação foi feita a partir do processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), trabalho que a RMVA está elaborando desde 2013 e que foi paralisado durante todo o ano de 2017, sendo retomado no início de 2018. Durante este período, o trabalho passou por transição em todos os níveis de governo. A metodologia adotada para a verificação da existência de continuidade ou descontinuidade administrativa na RMVA foi a elaboração de uma matriz com critérios qualitativos para avaliação do processo de elaboração do PDDI, que permitiram identificar fatores que favorecem a ocorrência de cada situação em relação à sua gestão. O resultado apresentado indica que ambas as condições podem ocorrer, se considerados os fatores avaliados.

Palavras-chave: região metropolitana; Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; Vale do Aço-MG; continuidade e descontinuidade administrativa.

ABSTRACT

Changes in public management from the entry of new governments usually result in administrative discontinuity, which causes the interruption of programs, projects or works initiated by previous governments, seen as a waste of public money, backsliding in the processes in progress and demotivation for those involved in the works. As research on the subject usually evaluates local governments, this study proposes to investigate the continuity or administrative discontinuity in metropolitan regions, having as a case study the Metropolitan Region of the Steel Valley (RMVA), in Minas Gerais. The evaluation was made based on the process of elaboration of the Master Plan of Integrated Development (PDDI), a work that the RMVA has been developing since 2013 and was paralyzed throughout 2017 and resumed in early 2018. During this period, work has undergone transition at all levels of government. The methodology adopted to verify the existence of continuity or administrative discontinuity in RMVA was the elaboration of a matrix with qualitative criteria to evaluate the PDDI elaboration process, which allowed identifying factors that favor the occurrence of each situation in relation to its management. The presented result indicates that both conditions can occur, considering the evaluated factors.

Keywords: metropolitan region; Master Plan of Integrated Development; Vale do Aço-MG; continuity and administrative discontinuity.

1 Introdução

Alguns pesquisadores brasileiros, como Peter Spink, Roberta Clemente e Rosane Keppke até o início dos anos 2000 e, mais recentemente, Marco Aurélio Costa, Isadora Tsukumo e Bárbara Margutti pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vêm estudando a questão da descontinuidade administrativa já há algum tempo, buscando compreender quais as razões que levam à interrupção de programas e projetos quando ocorre a transição de governos ou mesmo quando há mudança de seus quadros administrativos. Na maior parte das vezes, os novos gestores reformulam seus quadros administrativos, substituindo cargos e níveis de direção por pessoas ou profissionais de sua confiança. Além disso, as ações até então em execução são entendidas como representações do governo que sai, que precisam ser substituídas por novas iniciativas que tenham a identidade de quem entra.

No âmbito do governo local, a sociedade considera que a ruptura de ações provocada pelas mudanças de governo representa um descaso dos gestores com o dinheiro público e com decisões que, muitas vezes, foram tomadas em conjunto com a população. Quando são avaliados os governos municipais, em razão da relação direta estabelecida destes com a população, é possível observar mais claramente os atos dos novos governantes e relacionar as novas propostas com os programas e projetos em curso no município, constatando o que continua e o que está sendo substituído. Entretanto, quando as mudanças ocorrem em nível subnacional ou federal, há uma maior dificuldade em identificar o que a mudança de governo produziu nas ações em andamento – se de continuidade ou descontinuidade administrativa. No caso de grandes projetos ou obras de maior porte em andamento, torna-se perceptível identificar tais mudanças, mas quando se trata de decisões de planejamento, de gestão compartilhada e planos estratégicos, é mais difícil para o cidadão saber se as mudanças de governo interferem nas ações então em execução. Nesse cenário, procura-se entender se o que predomina é uma interrupção de ações com a introdução de novas propostas e inversão de prioridades ou se ocorre uma preservação das iniciativas anteriores, ainda que reflitam a forma de gestão dos novos governantes.

Diversos estudos sobre o assunto, como os realizados por Spinks, têm observado que, mesmo quando há descontinuidade administrativa, é possível ocorrer de maneira simultânea uma continuidade das ações iniciadas. Para se chegar a essa conclusão foram analisados fatores

técnicos, políticos, econômicos, culturais, sociais, dentre outros, que garantiram a sequência das ações. No entanto, a maioria desses estudos aborda análises de mudanças de governos locais e pouco aprofundam nos casos de regiões metropolitanas, onde as transições de governo no nível de Estado ou municipal refletem diretamente nas mudanças dos quadros de pessoas - técnicos ou não - envolvidas nos processos de tomada de decisão. Mesmo no caso de estudos sobre regiões metropolitanas, como é o caso de pesquisas da Rede IPEA, as abordagens se voltam para as ações municipais. Por esta razão, a premissa deste trabalho é investigar as condições de continuidade ou descontinuidade administrativa verificadas durante a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), em Minas Gerais, para que seja possível identificar possíveis impactos futuros nas ações de planejamento metropolitano.

A RMVA iniciou a elaboração, a partir de maio de 2013, do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), instrumento de planejamento estratégico para a região em um horizonte estimado de 20 anos. No período compreendido entre 2013 e 2016 aconteceram mudanças em todas as esferas de governo que alteraram a composição política e partidária tanto do Estado quanto dos municípios, intervenientes diretos no desenvolvimento do PDDI. Além disso, a instituição do Estatuto da Metrópole pelo governo federal, em 2015, refletiu indiretamente na conclusão do PDDI, ao introduzir diretrizes a serem consideradas para o planejamento metropolitano que afetam a estrutura do trabalho.

Desde o início dos trabalhos para sua elaboração, o PDDI foi analisado e avaliado por técnicos dos governos municipais, do Executivo Estadual e de órgãos estaduais de atuação regional³³, além dos prefeitos dos municípios que constituem a RMVA. Em razão das mudanças ocorridas nas transições de governo, etapas previstas para serem cumpridas em um prazo determinado acabaram postergadas, já que com a substituição do quadro de gestores houve a necessidade de releitura dos conteúdos elaborados em cada etapa para a sequência dos trabalhos. No final de 2016 o PDDI teve seu andamento suspenso. Questionamentos sobre conteúdos e critérios metodológicos adotados para a elaboração dos produtos até então apresentados – alguns já aprovados por gestões anteriores – voltaram à pauta de discussão e ajustamento para permitir a conclusão do trabalho.

³³ Podemos citar DER, Copasa, Cemig, Polícia Militar, Polícia Ambiental, IEF, Supram, Delegacia Regional de Saúde, Delegacia Regional de Ensino, Receita Estadual, dentre outros.

É esse cenário que provoca o desafio para o entendimento do processo de elaboração do PDDI-RMVA enquanto continuidade ou descontinuidade administrativa. Afinal, as novas exigências apresentadas pelos técnicos atuais representa uma ruptura em relação aos trabalhos já aprovados ou trata-se de um aperfeiçoamento dos conteúdos elaborados solicitado pelos novos gestores? Além disso, como as mudanças dos governos municipais, ocorridas no início de 2017, podem alterar a conclusão do PDDI? A partir de uma fundamentação teórica que apresenta diversas análises sobre continuidade e descontinuidade administrativa, como também considerações sobre planejamento estratégico e gestão metropolitana, foi elaborada uma avaliação qualitativa sobre a situação vigente do PDDI da Região Metropolitana do Vale do Aço no final de 2016. Nesse sentido, este trabalho se propõe a avaliar possíveis fatores que favoreçam a continuidade ou descontinuidade da gestão do PDDI.

2 Continuidade e descontinuidade em governos locais e em regiões metropolitanas

A continuidade e descontinuidade administrativa das gestões públicas têm sido estudadas há algum tempo por diversos autores, sem apresentar uma conclusão se o que vemos nas administrações públicas brasileiras é a ocorrência de uma ou de outra, ou das duas ao mesmo tempo. Ao dedicarem a análise sobre as gestões locais (municipais), os estudos apresentados não avaliam a situação de continuidade e descontinuidade em regiões metropolitanas.

Em 1987, Spinks apresentou um estudo onde analisava a questão da continuidade e descontinuidade em administrações públicas, no limiar da nova constituição brasileira. Naquele momento, com a transição do governo militar para o regime democrático³⁴, buscava-se entender os processos de gestão de estruturas públicas e privadas em relação à continuidade de ações administrativas. Spinks (1987) identificou três situações em relação aos corpos técnicos das instituições, segundo o qual:

De fato o corpo técnico, enquanto grande grupo, tem dentro de si os três dilemas: obedecer e fazer, não fazer e criticar alternativas. O que não é possível é fazer as três coisas ao mesmo tempo: trabalhar, criticar construtivamente e inventar. (SPINKS, 1987, p. 61)

³⁴ Destaque-se que o planejamento das grandes cidades era estabelecido pela União durante o governo militar - que nomeava os governadores - que por sua vez indicavam os prefeitos (os chamados prefeitos biônicos). Até então, as regiões metropolitanas eram instituídas pelo governo federal, que definia os investimentos federais a serem aplicados nas metrópoles.

Segundo ele, verificava-se que a descontinuidade acontecia muito mais em razão de processos internos de gerenciamento pelos quadros técnicos do que por interferências externas, de gestão. Em sua conclusão, mais importante que discutir sobre o dilema continuidade versus descontinuidade, a preocupação deveria ser com a relação cidadão e Estado, visando o bem comum. O mesmo Spinks, juntamente com Clemente e Keppke³⁵, já em 2001, voltou a avaliar a questão da continuidade e descontinuidade a partir da análise de fatores que garantiam a manutenção de ações públicas em governos locais. Os autores avaliavam se a descontinuidade era ou não uma prática comum das gestões brasileiras. Ao considerarem a condição da descontinuidade ser um aspecto do modelo democrático, ressaltaram que

se comprovado que a “descontinuidade” é o modelo dominante da gestão pública brasileira, a preocupação passaria a ser a discussão sobre sua validade enquanto prática democrática, sobre o desenvolvimento de práticas administrativas que podem acomodar adequadamente sua presença e talvez sobre formas de aumentar a continuidade. (SPINKS; CLEMENTE; KEPPKE, 2001, p. 17)

Se a descontinuidade não era dominante, os autores consideraram sobre a necessidade de se avaliar o porquê dessa situação. No geral, entendiam que, no caso de programas de governo, a verificação era mais simples, podendo continuar ou não, podendo ser alterados ou podendo ser incorporados em outras atividades. Já no caso de projetos, eles podiam terminar por não serem julgados mais eficazes ou por redefinição de políticas públicas, raramente por mudanças de gestão ou por retaliação.

Para Nogueira (2006, p. V), a continuidade de ações públicas acontece em razão da existência de quatro fatores: ações intencionais; fatores técnicos; fatores políticos e inserção do projeto ou instituições consistentes. Nas diversas pesquisas por ele realizadas sobre a questão da continuidade, Nogueira constatou que

- (1) o fenômeno da continuidade e da descontinuidade dificilmente acontece de forma pura, em seus extremos (completa continuidade ou descontinuidade). Ao longo do desenvolvimento de uma iniciativa ou organização, é comum que apareçam elementos de ambas as situações. Mesmo em casos de forte descontinuidade administrativa, as equipes ou organizações envolvidas parecem desenvolver *mecanismos* de continuidade;
- (2) pesquisas iniciais com ações em nível municipal vêm chegando a resultados que questionam a predominância da descontinuidade administrativa em projetos, programas ou iniciativas públicas. Mesmo em casos de descontinuidade política (mudança de gestores), a continuidade administrativa se mostra muito mais presente do que se poderia supor. (NOGUEIRA, 2006, p. 15)

³⁵ Os autores realizaram um estudo de ações governamentais em 89 prefeituras, no período entre 1995 a 1997, apresentadas no Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

Nogueira (2006) concluiu que podem existir quatro hipóteses que garantam a continuidade administrativa. A primeira sugere que os gestores tendem a propor ações que busquem perpetuar as iniciativas que consideram importantes. A segunda considera que uma boa gestão pode garantir uma continuidade administrativa, ainda que ocorram mudanças políticas. A terceira, que apresenta duas suposições, é que a continuidade política favorece a continuidade administrativa e que a relação com a comunidade facilita a negociação pela continuidade. E a quarta hipótese diz respeito à relevância e visibilidade das ações, que podem favorecer ou restringir as condições ambientais para sua continuidade.

Zarpellon (2011) realizou uma avaliação sobre a questão da continuidade e descontinuidade administrativa de programas e projetos econômicos e sociais a partir de uma entrevista realizada com um consultor do SEBRAE. Esse técnico concluiu que as principais razões ou causas encontradas para existência de uma ou outra se relacionavam a fatores políticos, culturais, parcerias, técnicos e de resultados.

Costa, Pantoja e Marguti (2013)³⁶, ao analisarem estudos de caso de regiões metropolitanas brasileiras, identificaram vários momentos de descontinuidade administrativa, seja em razão de agenda, devido ao processo de participação, dentre outros. Segundo os autores, ao entrevistarem representantes institucionais e técnicos envolvidos com a gestão e o planejamento metropolitano da região metropolitana de São Paulo constataram que

Do ponto de vista das *recomendações sobre o modelo de governança metropolitana*, uma parte dos entrevistados entende que as mudanças que ocorrem na orientação do planejamento e gestão metropolitanos decorrentes do processo eleitoral contribuem para a descontinuidade das ações metropolitanas e para a desarticulação entre os diferentes níveis de governo e mesmo entre as próprias secretarias. (COSTA; PANTOJA; MARGUTI; 2013, p. 223)

Costa e Marguti (2014)³⁷ identificaram em seu estudo sobre a governança e o saneamento básico, relacionados às funções públicas de interesse comum na região metropolitana de Salvador, que

Constatarem-se, no âmbito municipal, limitações relativas à estrutura administrativa e aos instrumentos de política urbana, o que, associado à descontinuidade política

³⁶ O IPEA coordenou, a partir de 2012, uma pesquisa sobre Governança Metropolitana no Brasil que envolveu 15 instituições responsáveis por pesquisas em 15 das principais regiões metropolitanas brasileiras. O estudo realizado por Costa, Pantoja e Marguti é o primeiro volume do resultado dessa pesquisa.

³⁷ Esse estudo representa o segundo volume da pesquisa realizada pelo IPEA sobre a governança e gestão nas regiões metropolitanas brasileiras, trazendo o ineditismo da análise sobre a gestão e governança das principais funções públicas de interesse comum brasileiras: uso do solo, saneamento básico e transporte público/mobilidade urbana.

nas gestões municipais, contribui para a ausência de planejamento e de informações sistematizadas para a gestão das FPIC's. (COSTA E MARGUTI, 2014, p. 480)

3 A Região Metropolitana do Vale do Aço: arranjo institucional

Para entender a estrutura administrativa metropolitana, torna-se importante compreender as definições e regulamentações que estabeleceram o modelo das regiões metropolitanas brasileiras. Carmo e Falkoski (2005) consideram que o fenômeno da metropolização brasileiro se iniciou a partir do século XX, quando a Constituição Federal de 1967 criou as primeiras regiões metropolitanas. Em 1973 elas foram institucionalizadas pelas leis complementares federais nº. 14/1973 e 20/1974. Segundo Carmo e Falkoski (2005),

A caracterização de uma região metropolitana é a intensa urbanização, que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas. (CARMO E FALKOSKI, 2005, apud MOREIRA, 1989, p. 129)

A Constituição de 1988 define, em seu artigo 25, que a competência para a organização de unidades regionais metropolitanas passou a ser do estado federado, através de leis complementares. Em Minas Gerais, a Constituição Estadual define, em seu artigo 42, que

O Estado poderá instituir, mediante lei complementar, região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum. (MINAS GERAIS, 1989, p. 35)

Além disso, a Constituição do Estado de Minas Gerais estabeleceu, em seu artigo 46 a estrutura administrativa que irá constituir uma região metropolitana e definiu que haverá: uma Assembleia Metropolitana, um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, uma Agência de Desenvolvimento, um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Nesse mesmo artigo, ficou definido que a Assembleia Metropolitana é o órgão colegiado superior da região metropolitana e que sua constituição terá representação paritária entre os municípios da região metropolitana e o Estado, para fins de deliberação. Já o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, a quem compete “provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana”, terá representação do Estado, dos municípios e da sociedade civil organizada da região metropolitana. A Constituição Estadual, entretanto, não detalhou a forma de organização da Agência de Desenvolvimento.

A Lei Complementar nº 88/2006, em seu artigo 5º, definiu que o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado é um dos instrumentos de planejamento metropolitano, além do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O PDDI deverá conter as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum. A LC nº 88/2006 também definiu a forma de gestão da região metropolitana, detalhadas pelas leis complementares que instituíram a RMVA.

A RMVA foi instituída pela Lei Complementar nº 51/1998, do Estado de Minas Gerais, posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 90 de 2006. A RMVA é constituída pelos municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo. Possui ainda um Colar Metropolitano composto por mais 24 municípios. Segundo Barbosa (2011), por volta de 1974 a Fundação João Pinheiro elaborou um primeiro estudo³⁸ sobre a região, quando delimitou a Microrregião do Vale do Aço, denominada de Aglomerado Urbano, inicialmente composta por esses três municípios, e por mais onze municípios de sua área de influência. A RMVA é a segunda³⁹ região metropolitana de Minas Gerais e possui como principal característica o fato de não ser estruturada por uma grande metrópole, com Ipatinga exercendo o papel de cidade-polo da região, com 261.203 habitantes (IBGE, 2017). Barbosa (2010) considera que, durante o processo de instituição da RMVA, o Estado se posicionou de forma antagônica ao interesse dos municípios, ao afirmar que

Cabe mencionar que durante todo o período de tramitação da proposta de criação da RMVA o governo estadual caminhava no sentido contrário, desestruturando as ações de caráter metropolitano. A restrita participação do Estado⁴⁰ na composição dos órgãos metropolitanos é reflexo disso. (BARBOSA, 2010, p. 97)

Barbosa (2010) relatou em seu trabalho que até a instituição da RMVA ocorreram vários momentos de distensão no processo de discussão sobre sua criação. Lideranças da época se dividiam entre preservar a ação direta do Estado sobre os municípios, que poderia se dar com a implantação da região metropolitana, ou garantir sua autonomia através da criação de um aglomerado urbano mais independente. Esses conflitos entre os governos locais se reproduziram em outros instantes, o que transpareceu ser mais um confronto pelo poder

³⁸ Plano de desenvolvimento integrado do Aglomerado Urbano do Vale do Aço (AUVA).

³⁹ A primeira região metropolitana criada no Estado de Minas Gerais é a Região Metropolitana de Belo Horizonte, em 1973.

⁴⁰ A forma de gestão aprovada pela LC nº 51/1998 estabeleceu que a Assembleia Metropolitana fosse composta por 22 membros titulares, com somente 5 da esfera estadual, sendo apenas 2 do Executivo Estadual, o que demonstrava uma participação figurativa do Estado.

político regional do que pela construção de uma região metropolitana que integrasse os interesses comuns.

Essa situação começou a se alterar em 2006, quando o Estado aprovou a Lei Complementar nº 90/2006, que fez adequações à LC nº 51/1998 à nova Constituição Estadual. Em seu artigo 4º, a LC nº 90/2006 estabeleceu que a gestão da RMVA compete à Assembleia Metropolitana, ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e à Agência de Desenvolvimento Metropolitano, e que a composição e competência da Assembleia Metropolitana e as atribuições da Agência de Desenvolvimento Metropolitano serão definidas por leis complementares específicas. Já o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, cuja competência também será definida por lei complementar específica, é composto por quatro representantes do Poder Executivo estadual, um representante do Poder Executivo de cada um dos Municípios que compõem a RMVA e um representante da sociedade civil organizada, conforme definido em seu artigo 5º. Em seu artigo 8º, a LC nº 90/2006 definiu a abrangência da atuação dos órgãos de gestão nas funções públicas de interesse comum, notadamente aquelas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Além disso, também definiu que os planos diretores dos municípios integrantes da RMVA serão orientados pelo PDDI em relação às FPICs. Àquela época, a RMVA passava por um grande conflito político-partidário entre os municípios, o que dificultou o alinhamento nos entendimentos para a consolidação efetiva do Vale do Aço como região metropolitana, conforme relata Barbosa (2010):

Nesse momento, enquanto a Assembleia de Minas e o Governo do Estado trabalhavam com intensidade na perspectiva de se construir um novo marco legal para a questão metropolitana, a RMVA era palco de uma intrincada disputa política entre os prefeitos da região, principalmente na polarização entre o PT e o PMDB. (BARBOSA, 2010, p. 111)

Para Barbosa (2010), a situação somente foi ajustada a partir de 2008, quando as eleições municipais estabeleceram um novo quadro político na região, ao empossar nas quatro cidades prefeitos de mesmo partido ou tendência, o que favoreceu o alinhamento entre as lideranças locais. Esta condição foi fundamental para a retomada do processo para implementação da RMVA, que se encontrava paralisado.

Braga (1999), citado por Carmo e Falkoski (2005), considera que a solução para o planejamento e gestão das regiões metropolitanas é “a instituição de uma agência de

desenvolvimento como órgão organizador das políticas setoriais, dentro de um contexto de integração entre os municípios”. (CARMO e FALKOSKI, p. 135)

Nessa linha, a Lei Complementar nº 122, de 2012, criou a Agência de Desenvolvimento da RMVA e definiu em seu artigo 2º sua organização básica, constituída por uma Unidade Colegiada, uma Direção Superior e Unidades Administrativas. Os cargos da Direção Superior e das Unidades Administrativas devem ser nomeados e exonerados pelo Governador do Estado. Em relação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, a LC nº 122/2012 define em seu artigo 3º que compete à Agência RMVA:

- I – elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado a que se refere o art. 5º da Lei Complementar nº 88, de 2006;
- II – promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como a execução das metas e prioridades estabelecidas;
- ...
- IV – propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos Municípios integrantes da RMVA com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no tocante às funções públicas de interesse comum;
- ...
- VII – articular-se com os Municípios integrantes da RMVA, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum; (MINAS GERAIS, 2012, p. 2)

Carmo e Falkoski (2005) consideram que o planejamento estratégico urbano é o padrão a ser adotado, por considerar o amplo processo de participação, além de abranger os aspectos ambientais, sociais e espaciais que garantem a sustentabilidade do território e as expectativas comuns em relação à qualidade de vida urbana. Segundo Almeida (2010), planejamento estratégico pode ser definido como ”... um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente.” (ALMEIDA, 2010, apud PFEIFFER, 2000, p. 7)

Ainda em relação ao planejamento estratégico urbano, Carmo e Falkoski (2005) consideram que

Trata-se de um processo dinâmico, que envolve a discussão sobre uma grande gama de alternativas e suas consequências – tanto os impactos positivos quanto os negativos – fornecendo dados e informações para as tomadas de decisões dos projetos futuros. (CARMO e FALKOSKI, 2005, apud FALKOSKI, 1997, p. 132)

Carmo e Falkoski (2005, apud Davanzo e Negreiros, 2002), citam ainda as várias dificuldades para a gestão metropolitana, dentre elas

- possíveis conflitos entre as diversas esferas que compõem a gerência de uma região metropolitana;
- dispersão de atuação das agências setoriais, responsáveis pelos serviços relacionados às funções públicas de interesse comum, sem um comprometimento com o planejamento metropolitano;
- visão localista dos executivos municipais.

No caso da RMVA, experiências de planejamento e gestão compartilhados são praticamente restritas aos consórcios intermunicipais. Barbosa (2010) considera o CONSAÚDE⁴¹ como uma boa experiência de gestão compartilhada entre os municípios da RMVA. O consórcio, entretanto, sofreu um processo de descontinuidade em razão implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), que tornou menos oneroso o custo dos serviços oferecidos. Barbosa (2010) relata que, além de poucas experiências bem sucedidas de gestão compartilhada, os municípios da RMVA apresentaram dificuldade em ações cooperadas, quando afirmou que

Em 2002, a pesquisa realizada pela FJP⁴² com alguns prefeitos da região apontaria a competição entre os municípios como um obstáculo à cooperação. Além dos gestores municipais, as empresas e entidades de classe empresariais também acreditavam que a competição entre os municípios e empresas dificultava as iniciativas de cooperação e ações conjuntas. (BARBOSA, 2010, p. 106)

O Estatuto da Cidade, apesar de definir o plano diretor como o principal instrumento da política urbana, não considera em seu conteúdo qualquer abordagem sobre a questão do planejamento metropolitano, como observam Carmo e Falkoski (2005). Esta situação só é corrigida a partir da instituição do Estatuto da Metrópole. Ao destacar a governança interfederativa e os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, estabelece em seu artigo nº 10 que as regiões metropolitanas deverão possuir seus planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), aprovados por lei estadual, a serem revistos a cada 10 (dez) anos. Para elaboração do PDUI deverão ser realizadas audiências públicas e debates com a sociedade civil organizada e a população dos municípios integrantes da região metropolitana.

⁴¹ Instituído em 1995, o consórcio envolveu inicialmente a participação de 16 municípios, possuindo em 2011 o total de 18 municípios que englobavam 70% da população da RMVA e Colar Metropolitano.

⁴² FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metropolização de centros médios: processos de gestão a partir do caso particular do Vale do Aço, em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002 (Relatório Técnico).

A necessidade de elaboração do PDUI exigida pelo Estatuto da Metrópole surgiu durante o desenvolvimento dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMVA. Tal situação sinalizou um dos conflitos atuais enfrentados para sua aprovação, em razão da necessidade de compatibilização do plano em elaboração às novas diretrizes a serem contidas no PDUI.

Citando Barbosa (2010), é importante a compreensão por parte de todos os municípios que integram a RMVA de que os interesses comuns metropolitanos devem se sobrepor aos estritamente municipais no sentido de se construir uma região metropolitana integrada. Segundo ela,

A trajetória e o futuro da RMVA dependem do envolvimento intrínseco do poder público (legislativos e executivos dos municípios que compõem a RMVA e do Estado de Minas Gerais) e da sociedade civil, bem como da compreensão por parte desses atores de que é possível essa construção conjunta. (BARBOSA, 2010, p. 124)

4 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMVA

A Agência de Desenvolvimento Metropolitano – Agência RMVA, órgão responsável por acompanhar a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMVA, foi criado pela Lei Complementar nº 122/2012. Em 2013, o UNILESTE – Centro Universitário do Leste de Minas Gerais, instalado em Coronel Fabriciano, foi contratado para elaborar os serviços técnicos de consultoria para a elaboração do PDDI. Em maio de 2013 os serviços foram iniciados, com previsão de 18 meses para a sua conclusão. Em dezembro de 2016, os trabalhos foram paralisados, sendo novamente retomados em fevereiro de 2018.

A descrição feita a seguir do andamento das etapas de elaboração do PDDI contempla o acompanhamento, pelo autor deste trabalho, atuando como coordenador do eixo temático de Ordenamento Territorial. Foi observada variação na participação dos atores envolvidos ao longo do processo, conforme as instâncias de mudança políticas ou de quadro técnico ocorridas com as substituições de governo no período de trabalho, como também devido a momentos de desmobilização da população em razão da extensão do tempo de retorno sobre os resultados discutidos em oficinas e reuniões setoriais.

Durante a elaboração de cada etapa do PDDI foram realizadas reuniões técnicas com funcionários de cada município integrante da RMVA, com os técnicos da Agência e com

representantes de órgãos de representação da RMVA, cuja atuação afeta as FPICs. Além disso, apesar do PDDI não envolver diretamente os municípios integrantes do Colar Metropolitano, foram realizadas visitas técnicas a alguns municípios limítrofes à RMVA⁴³, pelo fato de sua relação mais direta com os municípios do Núcleo⁴⁴ Metropolitano.

A construção da base de dados para a elaboração do PDDI contou com a contribuição dos municípios no fornecimento de informações e considerações que permitiram orientar as expectativas em relação ao trabalho. Os municípios do Colar tiveram maior dificuldade em cumprir esse papel, devido às suas deficiências funcionais, com um corpo técnico pouco especializado. Também tiveram pouca presença nos diversos eventos promovidos para a discussão das etapas do PDDI. Acredita-se que seus representantes não se sensibilizaram pela relevância do trabalho para a RMVA, já que não são diretamente contemplados por investimentos captados para a região, geralmente destinados aos municípios do Núcleo Metropolitano, o que provoca um desinteresse pela questão. Considera-se, entretanto, que as relações existentes com o Núcleo, o movimento pendular⁴⁵ da população do Colar e a demanda por trabalho e serviços disponíveis na RMVA justificariam uma busca pela ampliação de suas participações nas discussões metropolitanas, já que poderiam se beneficiar das decisões apresentadas para o planejamento integrado e que, indiretamente, os envolvem.

O envolvimento dos representantes dos municípios da RMVA nas etapas de elaboração do PDDI variou durante o processo, em alguns momentos de forma mais participativa e outras vezes um pouco distanciada. Percebeu-se inicialmente uma resistência em relação aos trabalhos, com preocupação dos técnicos municipais sobre a questão da autonomia federativa, entendendo haver ingerência do Estado sobre o ordenamento do território, que é de competência municipal. Posteriormente houve uma maior aceitação do trabalho, à medida que as discussões eram aprofundadas, ainda que a participação mais efetiva tenha ocorrido com a instituição do Estatuto da Metrópole em 2015, que estabeleceu prazos para a elaboração do PDUI e penalidades aos administradores municipais em caso deixarem de cumprir as providências necessárias para sua elaboração. Por fim, após o pleito eleitoral de 2016 que levou à mudança de todos os governos municipais, sem continuidade política em nenhum deles, as etapas ainda por serem aprovadas – Propostas e Macrozoneamento – foram

⁴³ São eles: Antônio Dias, Jaguaraçu, Marliéria, Caratinga, Bom Jesus do Galho, Belo Oriente, Ipaba e Mesquita.

⁴⁴ O Núcleo Metropolitano é constituído pelos municípios integrantes da RMVA.

⁴⁵ Entende-se como movimento pendular o deslocamento diário da população entre cidades, que ocorrem devido a demandas por trabalho, moradia, serviços ou lazer.

paralisadas. Acredita-se que os novos técnicos das prefeituras dos novos governos eleitos, em sua maioria ocupando cargos comissionados, não puderam se aprofundar sobre o material disponível do PDDI, o que levou a um novo atraso no processo de aprovação dos trabalhos. Também é possível supor que os novos governantes deverão apresentar considerações sobre as análises e propostas discutidas junto às gestões anteriores, inserindo considerações que contemplem elementos de seus planos de governo, apresentados durante o período eleitoral.

A Agência RMVA possui papel preponderante na avaliação das etapas do PDDI. Cabe a ela elaborar, acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento de todo o trabalho. Durante o período de elaboração dos trabalhos, ocorreu mudança no quadro técnico envolvido, em razão de alteração de governo estadual. Essa alteração levou à interrupção dos trabalhos por um período de aproximadamente um ano, considerado necessário para que a nova equipe pudesse fazer a leitura de todo o material disponível de cada etapa, incluindo as etapas aprovadas até então: Macrodiretrizes e Diagnóstico. Foram realizadas reuniões com a equipe de consultoria para esclarecimento de conteúdo e novas rodadas de discussão foram feitas com os técnicos municipais. A partir desse período foram solicitadas novas adequações aos materiais apresentados, incluindo alterações na etapa de Diagnóstico já aprovada. Além disso, foram apresentados questionamentos aos procedimentos metodológicos adotados pela consultoria que impactou todo o andamento dos trabalhos. Este impasse também contribuiu para que os trabalhos fossem oficialmente suspensos em abril de 2017, até sua retomada em 2018.

Uma observação deve ser feita em relação à baixa participação dos poderes legislativos e judiciários durante o processo. Apesar do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano ser integrado por vereadores dos municípios, houve pouco envolvimento das Câmaras Municipais, restrito a algumas audiências públicas solicitadas. Em relação ao poder judiciário, principalmente o Ministério Público - que possui um papel fundamental no controle sobre a gestão metropolitana das funções públicas de interesse comum - a presença de representantes nas diversas atividades propostas para discussão do PDDI foi praticamente inexistente.

A sociedade civil organizada foi envolvida no processo através de sua participação no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, ainda que sua representatividade possa ser considerada limitada, já que possui apenas um membro integrante do Conselho, conforme estabelecido pela LC nº 90/2006. Durante o processo, decidiu-se pela criação de um Comitê

de Acompanhamento⁴⁶ do PDDI, formado por representantes de diversos órgãos e instituições regionais do terceiro setor, como forma de ampliar a participação da sociedade civil. Este Comitê, de caráter não deliberativo, participou efetivamente durante todo o processo, tendo apresentado considerações e proposições aos trabalhos do PDDI. Por outro lado, algumas entidades de classe⁴⁷ optaram por um acompanhamento à distância, por considerarem que o trabalho “vinha apresentando um caráter muito político”.

A população da RMVA teve um canal de participação aberto para a discussão dos conteúdos de cada eixo temático durante todas as etapas do PDDI, através da realização de várias oficinas em todos os municípios. Em princípio com maior adesão, aconteceu um esvaziamento de público ao longo do processo. Supõe-se que, em razão do distanciamento entre o foco da discussão do PDDI, mais regional, e os problemas imediatos da população, mais local, houve um aumento gradual de desinteresse na discussão. Nos eventos finais para a apresentação e discussão das últimas etapas, verificou-se uma participação mais restrita aos integrantes de entidades do terceiro setor, interessados em questões temáticas, como habitação, meio ambiente e aspectos sociais.

Os grandes grupos econômicos regionais, representados pela USIMINAS, APERAM e CENIBRA participaram das etapas de discussão em bloco, ou seja, foram realizadas reuniões setoriais, capitaneadas pela FIEMG Regional Vale do Aço. De maneira geral, as principais preocupações das empresas dizem respeito à questão urbana - já que são proprietárias de grandes extensões territoriais na RMVA⁴⁸, à mobilidade e infraestrutura viária, talvez hoje um dos principais gargalos para o escoamento da produção, ao meio ambiente e à visão econômica, pelo papel que desempenham na região. Alinhados esses assuntos, o interesse na discussão pelo grupo de outras questões metropolitanas foi reduzido.

A Figura 1 a seguir apresenta uma linha do tempo que detalha o nível de desenvolvimento das etapas do PDDI durante o período de 2013 e 2017, compreendendo o início dos trabalhos, as

⁴⁶ Participaram das discussões nas etapas do PDDI representantes da FIEMG, OAB, instituições de ensino, associações comerciais dos municípios, órgãos e instituições de desenvolvimento local, CREA, dentre outros. Não se verificou a participação de representantes de movimentos populares.

⁴⁷ A Associação Comercial de Coronel Fabriciano (ACICEL-CDL) solicitou apresentações específicas sobre o andamento dos trabalhos à consultora, que ocorreu na sede da entidade.

⁴⁸ As siderúrgicas possuem muitas áreas dispersas na RMVA além de seus parques industriais instalados nos municípios de origem, como a USIMINAS em Ipatinga e a APERAM em Timóteo. A CENIBRA, mesmo instalada no município de Belo Oriente, localizado no Colar Metropolitano, também possui grandes extensões de área nos municípios da RMVA, destinadas ao plantio e extração do eucalipto.

etapas aprovadas, as mudanças de governo e a suspensão dos trabalhos. Através dele é possível verificar as transições de governo ocorridas no período, identificar os momentos de interrupção ou ruptura dos trabalhos e os períodos de inatividade e de continuidade.

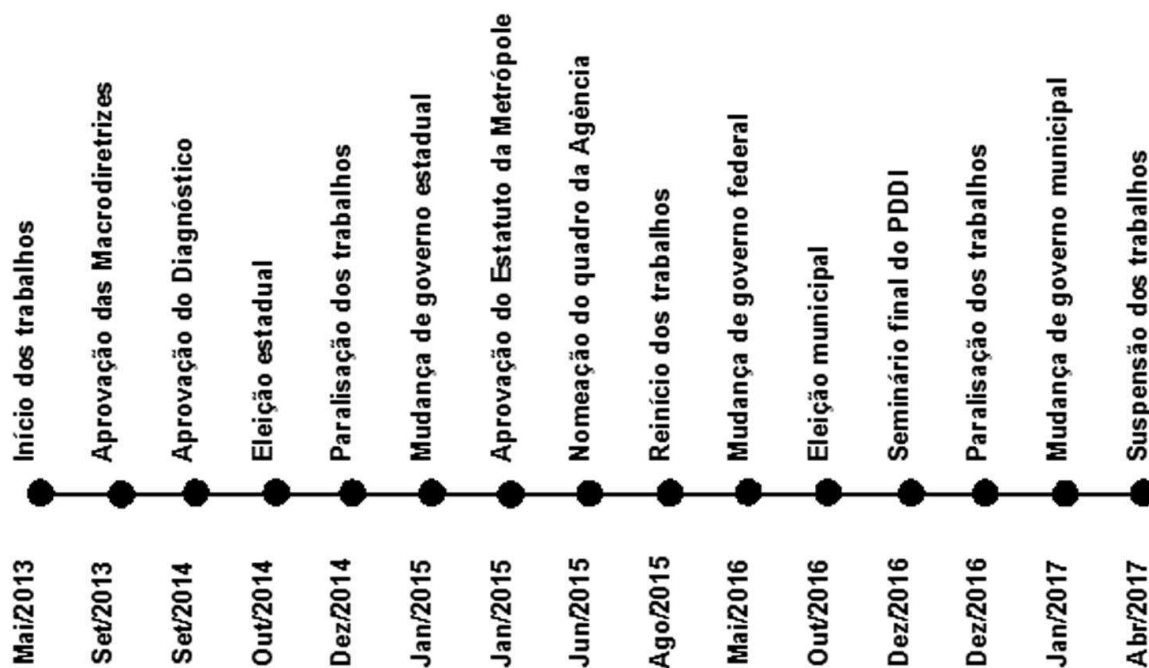


Figura 1 Linha do tempo de elaboração do PDDI (Fonte: Autor, 2017)

A Figura 1 também apresenta como primeiro destaque o descumprimento dos prazos inicialmente previstos para a aprovação das etapas do PDDI. Assim, as Macrodiretrizes que deveriam ser aprovadas em até 90 dias do início dos trabalhos, levou mais 30 dias para serem discutidas e aprovadas pela Assembleia Metropolitana. Em parte o atraso ocorreu em razão de desentendimento entre os municípios sobre se o eixo temático de Desenvolvimento Social deveria englobar a FPIC saúde, conforme definido no Termo de Referência para contratação do PDDI, ou se este conteúdo deveria ser um eixo temático específico, em virtude da situação de fragilidade das ações regionais da política de saúde da RMVA. Essa discussão levou a consultoria contratada a dar uma maior ênfase ao assunto no estabelecimento das Macrodiretrizes. Da mesma forma, a aprovação do Diagnóstico, que deveria acontecer 180 dias após a conclusão das Macrodiretrizes, levou 12 meses para ser aprovado. Os atrasos ocorridos na aprovação dessas etapas podem ser atribuídos à dificuldade de construção de uma agenda de discussão mais comprometida no cumprimento do cronograma.

Com a eleição do novo governo estadual em 2014⁴⁹, de composição partidária diversa do governo vigente, os trabalhos foram praticamente paralisados pela Agência RMVA devido à transição política. Esse procedimento de paralisação dos trabalhos torna a acontecer no final de 2016, após as eleições municipais,⁵⁰ que também representou grande alteração da composição política e partidária nos municípios da RMVA.

A Figura 1 também demonstra que durante o período de elaboração do PDDI, entre 2013 e 2017, ocorreu uma mudança em cada nível de governo – federal, estadual e municipal. Na mudança do governo estadual em outubro de 2014, que é o responsável pela exoneração e nomeação dos técnicos da Agência RMVA, houve um período de seis meses de vacância em seu quadro funcional, o que representou igual período de paralisação dos trabalhos. A mudança ocorrida no governo federal em maio de 2016 não chegou a produzir grande impacto no andamento dos trabalhos, ainda que os governos municipais e o Estado se tornassem oposição ao novo governo. No entanto, os movimentos nacionais que levaram à substituição do governo do PT refletiram nos governos locais, todos eles liderados por prefeitos do mesmo partido. A partir da eleição de 2016, como não aconteceu nenhum caso de sucessão de governo da mesma coligação partidária nos municípios da RMVA que estimulasse a continuidade da discussão, ocorreu uma desmobilização dos trabalhos, levando à sua paralisação.

A instituição do Estatuto da Metrópole, em janeiro de 2015, se não provocou uma maior alteração na evolução dos trabalhos, representou uma maior preocupação dos representantes municipais em relação a uma participação mais efetiva no processo de discussão do PDDI, devido às responsabilidades impostas aos gestores municipais⁵¹. Talvez em razão disso observou-se um maior envolvimento dos gestores municipais nas discussões finais que levassem à aprovação do PDDI.

5 Avaliação de continuidade ou descontinuidade administrativa no planejamento metropolitano

⁴⁹ O PT foi eleito como novo governo no Estado, substituindo 16 anos de governo do PSDB em Minas Gerais.

⁵⁰ Todas as prefeituras municipais, governadas pelo PT, não conseguiram eleger sucessores, sendo eleitos partidos de oposição.

⁵¹ O Estatuto da Metrópole considera que incorrem em improbidade administrativa em um prazo de 3 (três) anos da instituição desta lei o governador ou agentes públicos que não elaborarem o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado ou os municípios que não compatibilizarem seus planos diretores ao PDUI.

A partir da apresentação desse cenário, é possível construir uma matriz que avalie de forma qualitativa se há continuidade ou descontinuidade no processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMVA. Para isto, será adotada como referência a tabela de Zarpellon (2011), baseada no trabalho de Spink, Clemente e Keppke, (2001, p. 34-35). O Quadro 1 a seguir considera os possíveis fatores/variáveis que favorecem para a continuidade ou descontinuidade administrativa. Serão adotados os fatores relacionados com a realidade da RMVA e as justificativas possíveis que podem garantir a continuidade ou descontinuidade administrativa do planejamento integrado da região.

Conforme relacionado, fatores políticos, técnicos, socioculturais e parcerias interferiram no processo de elaboração do PDDI até sua paralisação, contribuindo para um andamento regular ou defasado em relação ao cronograma inicial previsto para a sua conclusão. A suspensão dos trabalhos em abril de 2017, cuja retomada se deu somente no início de 2018, irá refletir na sustentabilidade do plano, tendo em vista que o horizonte de 20 anos previstos para sua realização já está defasado em 27 meses. As justificativas devem ser entendidas dentro do contexto do processo de elaboração do PDDI, mas que podem representar uma referência para a programação de ações visando o planejamento estratégico de outras regiões metropolitanas.

A paralisação dos trabalhos comprometeu a precisão dos dados levantados pelo Diagnóstico do PDDI, que orientam as propostas apresentadas para o desenvolvimento urbano da RMVA. A dinâmica urbana e a situação econômica sofrem modificações contínuas que refletem o momento presente, o que leva a uma alteração do quadro atual existente na RMVA em relação à realidade regional identificada no início dos trabalhos. A participação popular e da sociedade civil organizada também ficou comprometida com a paralisação, já que a população perde a credibilidade no trabalho em desenvolvimento. O uso político do PDDI tende a afastar a participação da sociedade civil organizada, que demonstrou uma expectativa de ações mais voltadas ao desenvolvimento social, ao meio ambiente e à recuperação econômica da RMA. O envolvimento de todos os atores é importante para garantir uma pactuação que permita a sustentabilidade do plano. Se a conclusão dos trabalhos for prolongada, pode ocorrer a substituição das pessoas já envolvidas no processo, introduzindo novos atores que desconhecem a metodologia do trabalho e os objetivos a serem alcançados, levando à necessidade de um novo processo de orientação sobre a situação encontrada.

Quadro 1 Análise de fatores para a continuidade ou descontinuidade administrativa da RMVA

ANÁLISE DE FATORES PARA A CONTINUIDADE OU DESCONTINUIDADE		
FATORES	VARIÁVEL	JUSTIFICATIVA
Políticos	• mudança de governo federal	Impactou as eleições municipais, com mudança partidária no processo sucessório.
	• mudança de governo estadual	Produziu alteração de quadro técnico da Agência RMVA, nomeados pelo Estado.
	• mudança de governo municipal	Produziu alteração de quadro técnico das prefeituras.
	• diferenças político-partidárias	Diminui o alinhamento entre os municípios e entre municípios e o Estado.
	• novos planos de governo municipal	Pressupõe alterações de propostas já pactuadas para o PDDI.
Técnicos	• mudança de técnicos da ARMVA	Novo quadro funcional levou à revisão do trabalho e solicitação de adequação de etapas e da metodologia adotada.
	• instituição do Estatuto da Metrópole	Provocou uma maior participação dos técnicos municipais e levou à necessidade de adequação do trabalho em elaboração.
	• mudança de técnicos municipais	Novos quadros funcionais exigem nova leitura de conteúdo para entendimento.
	• envolvimento de outros órgãos estaduais	Leitura à distância dificulta um maior envolvimento com a elaboração dos trabalhos.
	• revisão de produtos aprovados	O retrabalho necessário desmotiva a equipe de consultores contratados.
Financeiros	• escassez de recursos	Contingenciamento de recursos compromete a capacidade financeira do planejamento.
Socio culturais	• problemática metropolitana versus problemática local	A população não se vê inserida na discussão, reduzindo sua participação com o tempo.
	• efetividade da participação popular	A forma de envolvimento do cidadão não privilegia a valorização de suas propostas.
	• participação da sociedade civil organizada	O número reduzido (2) de membros do Conselho afeta sua contribuição.
	• poder de decisão do Comitê de Acompanhamento	A falta de caráter deliberativo desestimula a participação do Comitê de Acompanhamento
Parcerias	• interação da comunidade empresarial e suas organizações (Entidades)	Diminuição da participação se identificado viés político na discussão.
	• envolvimento das grandes empresas regionais	Falta de um maior comprometimento com o planejamento integrado de forma ampla.

Fonte: Autor (2018)

As mudanças de governo e as diferenças político-partidárias verificadas interferiram no desenvolvimento dos trabalhos. Quando os governos nas diversas instâncias apresentaram orientações políticas distintas, observou-se uma maior dificuldade em envolver os gestores municipais no processo de elaboração do PDDI. Um aspecto de destaque ocorreu quando houve um alinhamento dos três níveis de governo, com representação do PT no governo federal, no estadual e em todos os municípios integrantes da RMVA, não ocorreu um desenvolvimento mais ágil dos trabalhos, o que indica que a continuidade política não necessariamente implica em continuidade administrativa. A mudança de governos locais deverá provocar a necessidade de um realinhamento das propostas discutidas com os gestores anteriores. É de se esperar que os novos governantes queiram inserir no PDDI seus projetos e planos, levando à modificação do que já foi acordado.

A mudança de governo estadual também interferiu no andamento dos trabalhos, já que os novos cargos da Agência RMVA foram nomeados somente seis meses após a posse do novo governo. Essa demora fez com que os trabalhos fossem paralisados por igual período. Além disso, os novos técnicos necessitaram de um tempo para releitura dos conteúdos já entregues, o que provocou a interrupção da sequência dos trabalhos. A análise feita após a releitura indicou uma visão diversa em relação aos técnicos anteriores sobre a metodologia adotada e os resultados já apresentados. Não se pode dizer que essa situação indica uma descontinuidade dos trabalhos, mas ao solicitar adequações a produtos já aprovados a Agência RMVA estabelece uma ruptura em relação à gestão anterior.

A consultoria contratada também teve seus trabalhos comprometidos. Em razão das interrupções, ocorreu um processo natural de desmotivação e desmobilização da equipe de consultores, que possuem outras atividades acadêmicas e profissionais. Some-se a isso o fato de que a necessidade de retrabalho, com adequações em etapas já aprovadas, indica o risco de uma fragmentação dos conteúdos e a perda de uma lógica de construção das informações, comprometendo os resultados alcançados. Os questionamentos apresentados pela Agência RMVA em relação à metodologia adotada também geraram réplica dos técnicos consultores, já que a mesma não tinha sido questionada pela gestão anterior e tinha sido considerada satisfatória por eles.

Como se vê, os fatores analisados apresentaram características que indicam descontinuidade administrativa dos trabalhos, mesmo considerando o estágio de suspensão do PDDI. Poucos elementos contribuíram para sua continuidade ao longo de todo o processo, apesar da importância do PDDI como um instrumento de planejamento estratégico integrado. Ainda assim, o fato de estar sendo retomado em 2018 pressupõe um interesse pela sua conclusão por parte de todos os envolvidos: governo estadual, municípios e consultoria.

Diante desse cenário, é possível apresentar fatores que caracterizam aspectos de continuidade ou descontinuidade administrativa no planejamento metropolitano da RMVA. O Quadro 2 apresentado a seguir resume o resultado observado da pesquisa realizada, identificando os fatores que favorecem uma situação ou outra.

Quadro 2 Fatores que favorecem a continuidade ou a descontinuidade administrativa no planejamento integrado da RMVA

FATORES QUE FAVORECEM A CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA	FATORES QUE FAVORECEM A DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA
• Recursos públicos já aplicados na elaboração do PDDI. • Estágio avançado das etapas realizadas e a concluir. • Condições favoráveis para compatibilização do PDDI ao Estatuto da Metrópole, eliminando necessidade de retrabalho. • Situação econômica vivenciada pela RMVA no final de 2016 que justifica propostas para o planejamento metropolitano integrado.	• Mudança dos governos municipais em 2016, com alteração geral do quadro político e desconhecimento do processo em andamento. • Desmobilização dos agentes sociais envolvidos nas discussões do PDDI. • Iniciativas paralelas de ações sobre o desenvolvimento regional, que podem fragilizar as propostas do PDDI. • Necessidade de início de novo processo, caso se defina pela interrupção definitiva dos trabalhos do PDDI.

Fonte: Autor (2018)

6 Considerações finais

A análise sobre continuidade e descontinuidade administrativa em ações de planejamento é importante para a compreensão da realidade vivida pelos municípios e instituições em relação à situação dos planos, programas e projetos em períodos de transição de gestão. A maioria dos autores trata sobre a questão com enfoque nos governos locais e pouca abordagem sobre a situação metropolitana. Mesmo identificando momentos em que ocorre continuidade ou

descontinuidade, não há um consenso sobre a prevalência de uma situação sobre a outra, variando caso a caso.

No estudo de caso avaliado sobre a RMVA ocorreram circunstâncias de descontinuidade administrativa em ações de planejamento devido, na maioria das vezes, às mudanças de governo ou do grau de interesse de gestores em exercício em relação ao trabalho até então desenvolvido. Situações de continuidade administrativa foram verificadas, que justificam a conclusão do trabalho, principalmente quando se considera o estágio avançado dos trabalhos elaborados.

Durante o período de elaboração do PDDI, aconteceram várias situações que caracterizaram condições de descontinuidade administrativa, seja devido a mudanças de governo, a alterações de quadros técnicos envolvidos, à desmobilização da participação popular ou à desmotivação dos consultores contratados. Essas situações prejudicaram o desenvolvimento dos trabalhos de elaboração do PDDI e a sua consequente conclusão, representando uma perda de tempo no cronograma de implantação de propostas que venham favorecer o planejamento integrado da RMVA.

Por outro lado, existem elementos que favorecem a continuidade administrativa do planejamento integrado da RMVA. Garantidas as consecuições das etapas previstas para o PDDI, elimina-se o desperdício de dinheiro público, respeita-se a participação de todos os agentes públicos e representantes da sociedade que participaram do processo até a sua paralisação e garante-se a condição de implementar propostas que promovam o desenvolvimento equilibrado da RMVA.

O processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço encontra-se em um impasse que pode impactar o planejamento a longo prazo da região. A suspensão temporária dos trabalhos pode levar à sua interrupção definitiva ou a um consenso para sua conclusão. Apesar disso, o esforço empreendido e os recursos aplicados orientam para a sua continuidade. Todo o trabalho realizado até então para sua elaboração permite que os conteúdos disponíveis sejam compatibilizados de forma imediata ao Estatuto da Metrópole, fazendo cumprir as diretrizes gerais apresentadas pela nova lei. Mais que isso, a necessidade de se promover um desenvolvimento metropolitano

mais equilibrado, justo e sustentável justifica o empenho de todos os atores envolvidos na elaboração do PDDI-RMVA para sua conclusão e acompanhamento na sua execução.

7 Referências bibliográficas

ALMEIDA, V. L. S. **Descontinuidade administrativa e efeitos na implementação do planejamento estratégico em instituições públicas**. Curso de Pos-Graduação em

Administração Pública – WDireito, Brasília, 2010. Disponível em:

<http://docplayer.com.br/6933136-Descontinuidade-administrativa-e-efeitos-na-implementacao-do-planejamento-estrategico-em-instituicoes-publicas.html>. Acesso em: 23 mar 2017.

BARBOSA, K. S.. **Por que a gestão da Região Metropolitana do Vale do Aço não sai do papel?** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

_____. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 jan. 2015.

CARMO, S. C. B.; FALCOSKI, L. A. N. Um olhar sobre o planejamento e gestão metropolitanos. A Região Metropolitana da Baixada Santista. **Cadernos MetrÓpole**. São Paulo, n. 14, p. 127-147, 2005.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. IPEA, Brasília: 2013. ISBN 978-85-7811-177-9

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (orgs.). **Funções públicas de interesse comum nas metrÓpoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. IPEA, Brasília: 2014. ISBN 978-85-7811-227-1

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 16. ed. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

_____. Lei Complementar nº 51, de 30 de dezembro de 1998. Institui a Região Metropolitana do Vale do Aço, dispõe sobre sua organização e funções e dá outras providências. Belo Horizonte, 30 dez. 1998.

_____. 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, 12 jan. 2006.

_____. Lei Complementar nº 90, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Belo Horizonte, 12 jan. 2006.

_____. Lei Complementar nº 122, de 4 de janeiro de 2012. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço – Agência RMVA –, e altera a Lei Complementar nº 90, de 12 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Belo Horizonte, 4 jan. 2012.

NOGUEIRA, F. A.. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

SPINK, P. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 13, p. 57-65. 1987. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/spink-_continuidade_e_descontinuidade_.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2017.

SPINK, P.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, 1999. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/spink_-_governo_local_o_mito_da_descentralizacao_e_as_novas_praticas_de_governanca.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

SPINK, P.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. (orgs.). **Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros: Relatório de Pesquisa nº 60/2001**. EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3016>. Acesso em: 22 mar. 2017.

ZARPELLON, S. C. Continuidade e descontinuidade administrativa de programas e projetos econômicos e sociais: um ensaio sobre fatores que contribuem para esse fenômeno na região centro-sul do Paraná, Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 3., 2011, Ponta Grossa. **Anais...** Ponta Grossa, PR: UEPG, 2011, v. 1, p. 1-18. Disponível em: <http://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Continuidade-e-descontinuidade-administrativa-de-programas-e-projetos-econ%C3%B4micos-e-sociais-um-ensaio-sobre-fatores-que-contribuem-para-esse-fen%C3%B4meno-na-regi%C3%A3o-centro-sul-do-Paran%C3%A1-Brasil.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

CONCLUSÕES GERAIS

REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DO PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO DA RMVA

A RMVA chega ao início de 2018 com alguns desafios a enfrentar em relação ao PDDI. A instituição do Estatuto da Metrópole, a paralisação e posterior retomada dos trabalhos de elaboração do PDDI e a mudança do quadro político provocada pelas eleições municipais de 2016 produziu uma série de questionamentos sobre o futuro do planejamento integrado metropolitano. Dois outros aspectos também estão contribuindo para aumentar ainda mais as dúvidas sobre a situação. Em primeiro lugar, o Governo do Estado de Minas Gerais promove, desde 2015, os Fóruns Regionais de Governo⁵². Foi criado o Território de Desenvolvimento Vale do Aço, composto por 34 municípios. Os Fóruns Regionais encontram-se em 2017 no circuito de ações e serviços, correspondente à 4ª Rodada de encontros. Além disso, a FIEMG Regional Vale do Aço criou a Agenda de Convergência Vale do Aço⁵³ em 2015, que reúne lideranças regionais para discussão de ações relacionadas aos temas estruturadores: infraestrutura, segurança, educação, saúde, competitividade e sustentabilidade. Em 2017 foi realizado pela entidade o Fórum Vale do Aço 2030, que propõe ações para o desenvolvimento regional. Como se observa, estas ações sinalizam uma desconfiança sobre os trabalhos realizados até então para o planejamento integrado da RMVA, ou mesmo uma iniciativa paralela em buscar formas de promoção do desenvolvimento regional.

O cenário apresentado acima, associado aos conteúdos objeto desta pesquisa, permite apontar algumas possibilidades para a RMVA que impactarão o planejamento urbano metropolitano. O Capítulo 3 apresentou a importância do Macrozoneamento para a organização do território, contemplando as propostas do PDDI e também as ações apresentadas pelos Fóruns Regionais e pela Agenda de Convergência. É necessário dispor de uma base territorial para abarcar todas as oportunidades que favoreçam o desenvolvimento urbano da RMVA. Mais que isso, entender o território permite corrigir as desigualdades entre os municípios metropolitanos e favorecer o crescimento regional equilibrado. Em uma região com quase 100% de população urbana e grande extensão de áreas de preservação ambiental, o Macrozoneamento permite um maior controle da pressão da expansão da mancha urbana sobre sua zona rural.

⁵² Para maior detalhamento, acessar <http://www.forunsregionais.mg.gov.br/index.php/linha-do-tempo/>

⁵³ Para conhecer, acessar <http://www.agendadeconvergenciamg.org.br/valedoaco/>

Reconhecer a diversidade de cada município metropolitano, como apresentado no Capítulo 2, também permite que seja construída uma rede de complementariedade que fortaleça a RMVA em relação ao seu nível de competitividade. Essa diversidade também favorece que haja uma maior diversificação da economia regional, fortemente atrelada ao setor siderúrgico. A distribuição de equipamentos públicos e oferta de serviços e trabalho por toda a RMVA permite o acesso mais imediato de toda a população do Vale do Aço. Muito se discute atualmente sobre estratégias que reduzam os deslocamentos intra-urbanos como forma de melhorar a qualidade ambiental e reduzir a periferização da população de menor renda, em geral a classe econômica mais prejudicada pelo processo de urbanização das cidades. Neste caso, as ações integradas para a redução das desigualdades entre os municípios é uma forma de minimizar os deslocamentos regionais.

Enquanto o Conceito Diversidade em Rede, apresentado no Capítulo 2, e o Macrozoneamento da RMVA, detalhado no Capítulo 3, revelam como o planejamento metropolitano pode se organizar de forma estruturada, a falta de continuidade de ações integradas pode prejudicar o desenvolvimento integrado da RMVA. Considerando o prazo de contratação dos serviços de consultoria para a elaboração do PDDI, iniciado em 2013, e sua paralisação em 2016, são três anos dispensados para discussão de um trabalho que se propunha a concluir em 18 meses. A mudança da economia brasileira, o aumento da recessão, a alteração dos quadros de governantes – tanto estadual como municipal – conforme apresentado no Capítulo 4, produziram uma desmobilização dos governos e lideranças regionais para a conclusão do PDDI. Além disso, muitos dados levantados na fase do diagnóstico do trabalho se tornaram defasados com o tempo, o que indica a necessidade futura de atualização das informações coletadas. As ações de desenvolvimento apresentadas nos Fóruns Regionais de Governo e pela Agenda de Convergência do Vale do Aço devem ser incorporadas ao PDDI-RMVA, sob o risco de se produzir estratégias desarticuladas para o desenvolvimento regional. Neste sentido, supõe-se que uma eventual retomada dos trabalhos de elaboração do PDDI implique em alteração do conteúdo já aprovado.

Considerada a condição de conclusão do PDDI-RMVA, ainda surge a necessidade de sua compatibilização ao Estatuto da Metrópole, conforme apresentado no Capítulo 1. A incorporação ao PDDI dos novos instrumentos urbanísticos propostos pela nova lei, a

obrigatoriedade de aprovação do Macrozoneamento e a necessidade de aprovação do PDDI na Assembleia Legislativa de Minas Gerais definem requisitos a ser articulados com os governos locais, sob pena de improbidade administrativa. Preocupa o fato de que o Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015, estabeleceu o prazo de três anos para que as regiões metropolitanas tenham seus PDUIs aprovados. Ainda que a cultura política brasileira seja de postergar os prazos de aprovação de planos até o máximo do limite de tempo possível, a paralisação dos trabalhos em 2016 prejudica ainda mais o cumprimento do prazo estabelecido pelo Estatuto da Metrópole.

Pode-se ainda considerar outro cenário: a situação limite de não conclusão do PDDI-RMVA ou a contratação de novos trabalhos para elaboração de um novo plano, dentro do formato orientado pelo Estatuto da Metrópole. Neste caso, além do desperdício de recursos públicos já aplicados no custeio do plano em elaboração, supõe-se que possa ocorrer um esvaziamento da participação da sociedade civil, tendo em vista as demais discussões e ações em andamento na RMVA, resultantes dos Fóruns Regionais e da Agenda de Convergência do Vale do Aço.

Todas as possibilidades apresentadas tendem a impactar diretamente o planejamento urbano integrado da RMVA, seja de forma favorável ou prejudicial. O arcabouço legal que instituiu a Região Metropolitana do Vale do Aço e definiu seus instrumentos de governança, planejamento e gestão não estabeleceu as sanções em caso de não aprovação do PDDI. Além disso, a ausência de um planejamento integrado pode ampliar a desarticulação dos governos locais em definir uma agenda de compartilhamento de políticas públicas metropolitanas, relacionadas com as funções públicas de interesse comum.

Durante a elaboração desta pesquisa, muitas dificuldades foram encontradas na obtenção de referências que pudessem ser utilizadas como comparação à situação verificada na Região Metropolitana do Vale do Aço para aprovação de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Em parte porque os instrumentos analisados são requisitos recentes adotados por regiões metropolitanas. Também em razão da instituição recente do Estatuto da Metrópole, em 2015, não oferecendo uma literatura mais abrangente sobre o assunto. Outro aspecto é o fato de que esta pesquisa se aprofunda sobre regiões metropolitanas constituídas por cidades de médio porte, de instituição mais recente no país, a partir da Constituição de 1988. Espera-

se que o conteúdo aqui apresentado possa auxiliar aqueles que queiram se aprofundar sobre o tema.