

Mariana de Moura Cruz
Laís Grossi de Oliveira
Thaís Nassif

e

NTRE CONCEITOS E A PRÁTICA: CONSTRUINDO IDENTIDADES E LUGARES METROPOLITANOS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

RESUMO

O planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte que teve início no final da década de 1970 vem passando por um importante processo de transformação: após um período de hiato na década de 1990, o projeto metropolitano foi retomado junto à Universidade, buscando superar a experiência de bases tecnocráticas do período militar e assumir cada vez mais uma base participativa. Esse novo modelo de gestão metropolitana é pautado pela ideia de que é o **processo de planejamento** (talvez mais do que os planos finais) que permite a gestão democrática do território da metrópole. Para isso, a UFMG, na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, apoia-se na criação de uma **identidade metropolitana** e no reconhecimento de **lugares metropolitanos** nos quais o cidadão metropolitano pode compartilhar um cotidiano dotado de regras construídas e compartilhadas localmente. O objetivo deste artigo é discutir um pouco mais esses conceitos que são referências importantes ao atual processo de planejamento metropolitano a partir das experiências práticas que dele se desdobraram, no intuito de ampliar o debate sobre as possibilidades e as limitações de cada um deles.

PALAVRAS-CHAVE

Planejamento Territorial Regional. Áreas Metropolitanas. Cidadania. Identidade. Lugar.

BETWEEN CONCEPTS AND
PRACTICE: BUILDING IDENTITIES
AND METROPOLITAN PLACES
THROUGH THE PLANNING
PROCESS IN THE METROPOLITAN
REGION OF BELO HORIZONTE

ABSTRACT

The planning of the Metropolitan Region of Belo Horizonte, set in motion in the late 1970s, underwent an important process of transformation: after a hiatus period in the 1990s, the metropolitan project was resumed along with the University, seeking to overcome the experience of technocratic bases of the military period and to assume an increasingly participatory basis. This new model of metropolitan planning is based on the idea that it is the **planning process** (perhaps more than the final plans) that allows a democratic management of the territory of the metropolis. To that end, the UFMG, in the elaboration of the Master Plan of Integrated Development of the MRBH, relies on the creation of a **metropolitan identity** and the recognition of **metropolitan places** in which the metropolitan citizen can share a daily life endowed with rules built and shared locally. The purpose of this article is to further discuss these concepts that are important references to the current metropolitan planning process, based on the practical experiences that have unfolded so far in order to broaden the debate about the possibilities and limitations of each one of them.

KEYWORDS

Regional Territorial Planning. Metropolitan Areas. Citizenship. Identity. Place.

INTRODUÇÃO

No contexto da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a dinâmica do planejamento metropolitano antecipa em alguns anos a promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015). Essa experiência pioneira no Brasil se consolida em 2009 com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), no qual a construção de um processo continuado de planejamento de bases democráticas é uma das diretrizes principais. Na prática, tal diretiva significa ir além de uma institucionalização do território metropolitano apoiada em bases técnicas e políticas, buscando sua construção pela sociedade de maneira estendida.

É evidente que as dinâmicas do território da metrópole são sentidas no cotidiano de todos que nela vivem. No entanto, como anunciado pelo PDDI, trazer esses atores aos fóruns de discussão nessa escala ampliada para assim estabelecer sua gestão democrática requer o amparo de um sentido de identidade também ampliado. Diante do histórico de desarticulação sociopolítica em que se constituiu a RMBH, o PDDI prevê a reconstrução de uma *identidade metropolitana*, por meio de *lugares metropolitanos*.

O objetivo deste artigo é discutir um pouco mais esses conceitos que são referências para um processo continuado de planejamento metropolitano a partir das experiências práticas que deles se desdobraram, e principalmente a partir da implementação dos Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUMEs), no intuito de ampliar o debate sobre as possibilidades e as limitações deles. Especificamente, procura-se evidenciar nessa reflexão duas questões que são caras ao novo modelo de planejamento metropolitano: a articulação em torno da construção de uma *cidadania metropolitana* pautada no processo de planejamento; e a importância de reconhecer/criar *lugares metropolitanos* como lócus catalisadores na busca de um território metropolitano mais diverso e menos assimétrico.

Para isso, o artigo se divide em quatro partes. Na primeira parte, apresentamos uma breve história da gestão metropolitana no Brasil e em Minas Gerais, com foco na Região Metropolitana de Belo Horizonte, destacando sua composição heterogênea e desarticulação sociopolítica. Na segunda parte, apresentamos os conceitos de *identidade* e *lugar* metropolitanos que pautam as discussões do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como a proposta dos Lugares de Urbanidade Metropolitana que colocam em foco o desenvolvimento de uma cidadania metropolitana como elemento fundamental para o planejamento na RMBH. Na terceira parte, refletimos a respeito do amadurecimento dos LUMEs a partir das tentativas práticas para sua implementação. Na quarta e última parte, apontamos para os reflexos desse amadurecimento na fase atual do processo de planejamento e suas potencialidades e limitações para o projeto de construção da cidadania metropolitana.

O PLANEJAMENTO METROPOLITANO EM TRÊS TEMPOS

A partir dos anos 1950 e no decorrer das décadas de 1960 e 1970, o processo de migração campo-cidade se acentua no Brasil e com ele consolidam-se nos territórios das principais capitais áreas de conurbação com os municípios do

entorno. Essa nova realidade espacial impulsiona o debate acerca dos problemas urbanos apontando para a necessidade de um alinhamento das relações político-administrativas de cidades vizinhas em prol de ações cooperativas. Segundo Sérgio Azevedo e Virgínia Mares Guia (2000), o surgimento do conceito da gestão metropolitana como modelo de planejamento urbano no Brasil remonta a esse período.

Inicialmente as iniciativas de cooperação intermunicipal tinham caráter “acadêmico e experimental”, como relatam Raquel Rolnik e Nádia Somekh (2000, p. 85):

A necessidade organizacional não teve como indutor somente a administração pública, ela caminhava ao lado e respondia a questões de setores representativos da sociedade civil. Exemplo desta mobilização foi a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo IAB em 1963. [...] Mesmo antes de existir base legal e jurídica para a criação das regiões metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas. [...] Todas essas iniciativas eram dos governos estaduais, expressavam um reconhecimento, por parte destes, de que a gestão metropolitana demandava tratamento administrativo específico. Na ausência de qualquer impedimento legal, os governos estaduais começaram a montar suas administrações metropolitanas setoriais de acordo com peculiaridades regionais e com o capital organizacional que dispunham.

¹ Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

A percepção da importância econômica e política das áreas metropolitanas leva à constitucionalização do tema em 1967, conferindo exclusivamente à União a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas (RMs). As regras básicas para a constituição dessas regiões são definidas sete anos depois, quando da promulgação da Lei Complementar (LC) nº 14/1973. Como argumenta Sol Garson (2009), a salvaguarda de recursos aos novos entes federados prevista nessa legislação passa a subordinar as políticas de investimento em infraestrutura urbana ao controle federal e reafirma o poder da União sobre as áreas mais dinâmicas do país, se sobrepondo às experiências estaduais.

Em Minas Gerais, buscando atender aos dispositivos da LC nº 14/1973, a RMBH é criada, contando inicialmente com 14 municípios¹. No entanto, como descreve Ronaldo Gouvêa (2005) desde os anos 1960 a “Grande Belo Horizonte” já acumulava esforços para a instituição de um planejamento integrado, a princípio protagonizados pela Fundação João Pinheiro (FJP). Em 1975, o grupo técnico anteriormente alocado na FJP passa a integrar a Superintendência de Desenvolvimento da RMBH – PLAMBEL. Como autarquia estadual, a PLAMBEL elabora nesse mesmo ano o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH (PDIES-RMBH) e sua atuação mostra grande dinamismo ao longo dos anos 1980, notadamente na área de transportes.

Esse período de forte atuação tecnocrática que marca o primeiro tempo do planejamento metropolitano na RMBH ocorre desde uma perspectiva institucional, sem muitos reflexos em grupos da sociedade civil ou em suas agendas de reivindicações. Muito em consequência dessa característica segue-se um período de enfraquecimento da gestão metropolitana a partir dos anos 1990, quando, em reação à acentuada centralização observada no período da ditadura, o movimento municipalista acaba por deslegitimar em âmbito

² Os 14 iniciais acrescidos de Baldim, Brumadinho, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Florestal, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo e Taquaraçu de Minas.

nacional o planejamento metropolitano, entendendo-o como uma prática autoritária. Essa inflexão marca o início do segundo tempo do planejamento metropolitano. A Constituição Federal de 1988 transfere a responsabilidade pela criação e gestão das RMs do governo federal para os estados, sem que sejam definidas diretrizes ou critérios para tal, favorecendo, assim, a permeabilidade do tema a pressões políticas e resultando na configuração de RMs com um grande número de municípios e extremamente heterogêneas (GARSON, 2009).

Ademais, com a Constituição Federal de 1988, os municípios passam a ser reconhecidos como membros da federação, com posição semelhante à dos estados, criando um embate na legitimação destes como órgãos de coordenação de ações metropolitanas. Aos municípios é conferida significativa autonomia política (expressa particularmente na possibilidade de edição de suas próprias leis) e administrativa (expressa na atribuição de execução dos serviços básicos de saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo). No entanto, sua arrecadação financeira fica restrita à receita de tributos sobre propriedade urbana, serviços e transferência de propriedade. Grande parte dos municípios tornam-se, assim, dependentes de transferências financeiras dos Estados-Membros e da União (MACHADO, 2010).

Com a Constituição Estadual de 1989, a RMBH é ampliada de 14 para 18 municípios e continua crescendo com o ingresso de seis outras municipalidades em 1996 e outras oito em 1999. Em 2001 ela alcança os atuais 34 integrantes². A despeito de toda a movimentação na Assembleia Legislativa a fim de viabilizar o ingresso de novos municípios na RMBH, praticamente inexistem ao longo dos anos 1990 ações governamentais objetivando estabelecer uma política de equacionamento das questões de interesse comum na metrópole (GOUVÊA, 2005).

No início da década de 1990, em meio ao contexto de distanciamento do governo federal da questão metropolitana, aliado à crise econômica e consequente ausência de recursos, a atuação da PLAMBEL declina, como outras entidades metropolitanas no país, culminando em sua extinção em 1995. Seu potencial sucessor, o Comitê Executivo da Assembleia Metropolitana, instituído pela Constituição Mineira de 1989, tinha como objetivo promover uma série de ações de caráter plurimunicipal. Na prática, tal comitê reunia-se apenas para aprovar reajustes de preços de passagens das linhas de ônibus intermunicipais administradas pelo Departamento de Estradas e Rodagem (DER-MG). Nesse contexto, como descreve Gouvêa (2005), benefícios a grupos vinculados à questão dos transportes parecem motivar também os pleitos encaminhados à Assembleia Legislativa para ingresso na RMBH:

O ingresso de certos municípios na RMBH parece estar relacionado ao interesse de alguns empresários de transporte e lideranças políticas quanto à possibilidade de incluírem, na Câmara de Compensação Tarifária Metropolitana, linhas de ônibus que interligam seus municípios a outras municipalidades da RM, sobretudo a Belo Horizonte, de forma a proporcionar, com tal inclusão, tarifas mais baratas. Contudo, caso realmente passassem a operar com tarifas menores, as referidas linhas “metropolitanas” poderiam fazer concorrência, nos principais corredores de transporte, a linhas de menor percurso, gerando, de um lado, aumento

do número de passageiros transportados e de receita operacional – valores subtraídos das demais linhas – e, de outro, concorrência predatória entre linhas que, na maior parte dos casos, deveriam operar de forma integrada em termos físicos e tarifários (GOUVÊA, 2005, p. 106).

Desse segundo período, marcado por um hiato do planejamento metropolitano e pela expansão formal da RMBH motivada por interesses distantes das articulações sociais, destaca-se o estabelecimento de um contexto de baixa sinergia entre os vários atores na criação de condições sociopolíticas e culturais para ações integradas na escala metropolitana. Como alertam Rolnik e Somekh (2000), o localismo que caracteriza esse período e a guerra fiscal entre estados e municípios gera efeitos perversos de competição entre as cidades. Estabelece-se assim uma multiplicidade de identidades locais desarticuladas.

O terceiro momento ao qual nos referimos diz respeito à retomada do planejamento na RMBH. Isso ocorre nos anos 2000 a partir da constituição de um novo arranjo institucional de gestão metropolitana e do processo de elaboração de um Plano Diretor para a metrópole. Esse novo arranjo, que começa a ser articulado em 2003 com o Seminário sobre Regiões Metropolitanas organizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, é instituído em 2004 pela Emenda Constitucional nº 65 e posteriormente regulamentado pelas Leis Complementares nº 88 e 89, promulgadas em 2006. A partir dessas legislações são criados a Assembleia Metropolitana (órgão colegiado de decisão com participação do estado e municípios), o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano³ (órgão colegiado e deliberativo) e a Agência Metropolitana (autarquia de caráter técnico e executivo), além do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (MINAS GERAIS, 2006).

O novo arranjo metropolitano é coroado com a elaboração, entre 2009 e 2011, de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), coordenado pela Agência Metropolitana e com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Em linhas gerais, o objetivo do PDDI era:

construir um processo de planejamento metropolitano na RMBH envolvendo seus municípios, o estado de Minas Gerais, os órgãos federais ali atuantes, a sociedade civil organizada em seus movimentos sociais, associações empresariais e populares e também, complementarmente, os municípios que compõem o Colar e o Entorno Metropolitano. Trata-se de construir um processo perene de discussão, colaboração e integração de conhecimentos, no curto, médio e longo prazos, e de redes de informação que permitam a análise, a crítica e o monitoramento permanentes das múltiplas ações dos vários agentes que atuam no espaço e território metropolitanos (UFMG, 2011a, p. 6).

O plano foi concebido por meio de duas estruturas organizacionais e metodológicas. Inicialmente, os trabalhos foram orientados a partir de três núcleos temáticos (Econômico, Social e Ambiental) formados por dez “Áreas Temáticas Transversais”⁴ e complementadas por seis “Estudos Complementares Prioritários”⁵. Essa estrutura, mantida até a etapa do diagnóstico, foi posteriormente implodida e a equipe, reorganizada em duas dimensões estruturantes ao trabalho – Territorialidade e Institucionalidade – atravessadas por quatro Eixos Integradores – Acessibilidade, Seguridade, Sustentabilidade e

³ Composto por 5 representantes do Poder Executivo Estadual; 2 representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; 2 representantes de Belo Horizonte; 1 representante de Contagem; 1 representante de Betim; 3 representantes dos demais municípios da RMBH e 2 representantes da sociedade civil organizada.

⁴ Os dez eixos eram: Aspectos demográficos e ambientais da demanda social (ADAMS); Complexos ambientais culturais (CAC); Cultura, educação, segurança alimentar, trabalho e renda (CEAT); Capacidade institucional de planejamento e gestão (CIPLAG); Estrutura produtiva, conhecimento, tecnologia e alternativas energéticas (ETC); Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida (HVQ); Mobilidade, comunicações, transportes e sistema viário (MCT); Risco socioambiental, vulnerabilidade social e segurança pública (SMARHS); Uso do solo, dinâmica imobiliária e escalas de centralidades metropolitanas (USDEC). Outras informações sobre os trabalhos envolvidos em cada um dos eixos podem ser obtidas pelo site: <http://www.rmbh.org.br/pddi/> (acesso em 31 out 2017).

⁵ Estudo Complementar Tributário e Fiscal; Evolução do Perfil Epidemiológico nos Municípios da RMBH - 1998 a 2006; Sistema de Equipamentos de Saúde Pública; Mudanças Climáticas; Cidadania e Iluminação Digital e Análises Espaciais.

Urbanidade. A implosão das áreas temáticas e sua reorganização em eixos integradores partiu da necessidade de contemplar a transdisciplinaridade desejada ao processo de planejamento, especialmente no que diz respeito às políticas e propostas finais.

Os quatro eixos integradores, que estruturam a etapa propositiva do trabalho, podem ser resumidamente explicados da seguinte maneira: à Urbanidade cabia a recuperação do projeto de direito à cidade como elemento central da nova cidadania metropolitana; à Acessibilidade, a garantia do direito de ir e vir dentro da metrópole e o acesso aos serviços urbanos; a Segurança previa proteção não só no tocante a segurança pública, mas também em termos de segurança alimentar, segurança da posse da terra etc.; por fim a Sustentabilidade reforçava a proposta de desenvolvimento sustentável nos âmbitos ambiental, econômico e também político-cultural. Além dos eixos integradores, as duas dimensões estruturantes remetiam à Territorialidade – com Propostas de Reestruturação Territorial – e Institucionalidade – por meio de projeto de novos arranjos institucionais (UFMG, 2011a).

A partir dessa nova estrutura organizacional e metodológica, o relatório final do PDDI, *Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários* (UFMG, 2011a), apresentado em seis volumes, sistematizou 28 políticas para o planejamento da RMBH, distribuídas entre os eixos e dimensões supracitados, e desdobradas em uma série de programas, projetos e ações. Dentre os programas propostos, dois foram implementados posteriormente e serão abordados mais adiante: o Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano e o Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais, ambos parte da Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo.

O desenvolvimento do PDDI reinstaura e consolida um novo momento de planejamento em bases democráticas, tendo como um de seus pressupostos o envolvimento da sociedade civil (TONUCCI FILHO, 2012). O processo participativo foi encaminhado por meio de três ciclos de oficinas públicas e três seminários metropolitanos. Ao total foram vinte e três momentos de participação ao longo do processo, que subsidiaram desde o diagnóstico até a formulação de propostas do Plano:

O Ciclo A registrou principalmente as percepções da sociedade civil e dos entes públicos sobre a identidade metropolitana e sobre os problemas, desafios e possibilidades da RMBH, constituindo subsídio fundamental aos Estudos Setoriais Integrados [...]. O Ciclo B constitui na discussão conjunta das primeiras propostas organizadas em torno dos Eixos Temáticos Integradores. [...] No Ciclo C foram realizadas quatro oficinas em Belo Horizonte, uma para cada Eixo Integrador, em que foram aprofundadas e detalhadas as propostas para as políticas, além de uma oficina específica para discutir a Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana e outra voltada para as propostas e programas institucionais principais referentes à implementação do Plano (TONUCCI FILHO, 2012, p. 180).

É justamente a partir das percepções sobre a identidade metropolitana, elaboradas junto à sociedade civil, e do conceito de *lugar metropolitano*, construído pela equipe ao longo do desenvolvimento do plano, que pretendemos analisar a seguir as possibilidades e limitações de um processo permanente de planejamento metropolitano na RMBH.

SOBRE A IDENTIDADE E O LUGAR METROPOLITANO

A construção de um sentido de *cidadania metropolitana* é apresentada como a principal referência do PDDI para o desenvolvimento de um planejamento metropolitano integrado. De acordo com seu Relatório Final:

*Tratava-se de considerar de modo inquestionável a centralidade do sujeito na civitas, absoluta e local, mas também e principalmente, no espaço urbano ampliado – a “civitas metropolitana” – implicando a **construção de um sentido de identidade** e do fortalecimento do exercício da cidadania, agora em escala urbano-regional (UFMG, 2011a, p. 16, grifo nosso).*

No Plano, a cidadania metropolitana se define como uma forma de reconhecer (e atuar) como parte de um espaço político em duas escalas: uma escala local, correspondente à condição de munícipe, e outra ampliada, própria do cidadão metropolitano; e sua construção ocorre através da extrapolação dos limites tradicionalmente reconhecidos da identidade local e da expansão de processos de cooperação e articulação supramunicipais (UFMG, 2011a). O grande desafio, portanto, era pensar de que forma seria possível extrapolar a identidade municipal que historicamente definia as relações socioespaciais na RMBH e imaginar quais seriam as ações e pautas possíveis para uma integração metropolitana mais democrática.

A identidade, nesse caso, foi assunto central das discussões iniciais do projeto, pensada como um processo em constante produção, constituída no interior das relações e nunca por meio de representações, assim como propõe Stuart Hall (1990). O autor delinea duas perspectivas a partir das quais a identidade pode ser fomentada, embora afirme que o próprio conceito possa se transformar em diferentes tempos históricos. A primeira define a identidade cultural em termos de unidade, uma cultura compartilhada que une os sujeitos sob um mesmo referencial. Por meio dessa definição:

nossas identidades culturais refletem o histórico comum de experiências e códigos culturais compartilhados que nos fornecem, como “um só povo”, quadros de referências e significados estáveis, imutáveis e contínuos (HALL, 1990, p. 223, tradução nossa).

Já a segunda perspectiva, que mais nos interessa aqui, refere-se a uma identidade cultural que reconhece, além dos pontos de similaridade, também os pontos de diferença que constituem quem somos. Assim, a identificação se torna uma questão de “devir” e não exclusivamente do “ser histórico” e passa a pertencer não só ao passado, mas também às ocorrências do presente e do futuro (HALL, 1990). A partir dessa noção, é possível imaginar a construção da identidade metropolitana por meio do PDDI: se na dimensão *teórica* e *propositiva* do Plano, essa identidade foi ponto de partida para elaboração de programas, políticas, projetos e ações, na prática ela se fortaleceria através do *processo contínuo* de planejamento, que deveria, portanto, se tornar crescentemente participativo e inclusivo, buscando cada vez mais inserir a prática metropolitana no cotidiano local.

Um dos programas propostos no PDDI que previa tal continuidade para o planejamento metropolitano consistia na implementação dos Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUMEs), parte integrante da Política Metropolitana

Integrada de Democratização dos Espaços Públicos dentro do Eixo Urbanidade (UFMG, 2011b). O objetivo dos LUMEs era criar espaços, físicos e virtuais, de articulação entre Universidade, Estado e Sociedade Civil para uma discussão continuada do Planejamento Metropolitano. Naquele contexto, pretendia-se manter ativa a articulação construída em torno da elaboração do Plano e, principalmente, ampliá-la a mais atores, por meio de três eixos de ação: divulgação de informações relativas ao processo de planejamento metropolitano; capacitação técnica e comunitária de acordo com demandas locais; e apoio, sobretudo para grupos da sociedade civil, no monitoramento da implementação desse processo de planejamento (UFMG, 2011b).

Tomando como ponto de partida a proposta de implementação dos LUMEs, ampliamos a reflexão para a relação entre a *identidade* e o *lugar*, a partir do conceito de Doreen Massey (2000). O *lugar* numa concepção ampliada é também assunto de discussão do Plano (UFMG, 2011a) e nesse sentido buscamos analisar as possibilidades e limitações da criação de “**um sentido metropolitano do lugar**” junto à criação de uma identidade metropolitana.

Segundo Massey (2000), ainda mantemos uma noção idealizada da ligação entre lugar e comunidade, o que nos leva a imaginá-lo sempre como um espaço de relações homogêneas e coerentes, repleto de heranças sentimentais e adverso às diferenças e aos estrangeiros. Por esse prisma, o lugar seria necessariamente um espaço reacionário, hermético e histórico. A geógrafa nos provoca, contudo, a pensar em outro sentido de lugar, indagando se é possível imaginá-lo como espaço “*adequado aos tempos globais-locais atuais e aos sentimentos e relações que esses tempos fazem emergir*” (MASSEY, 2000, p. 181). A primeira consequência desse entendimento progressista do lugar é sua característica dinâmica. Trata-se de um entendimento do “caráter” do lugar, que só pode ser construído por meio da ligação deste com outros.

Como as pessoas, os lugares também têm identidades múltiplas que podem ser simultaneamente fonte de riqueza e de conflito. Comunidades podem existir sem estar no mesmo local. De fato, a autora propõe que, para além do movimento físico, da comunicação invisível, ou mesmo de uma história longa e internalizada, é por meio das relações sociais, das ligações entre as pessoas, que se torna possível imaginar uma interpretação alternativa do lugar. Assim, em vez de pensar os lugares desde sua noção corrente, ou seja, como áreas de fronteiras delimitadas, pode-se imaginá-los como momentos articulados em redes de relações e entendimentos sociais. Uma noção expandida do que costumávamos definir como o lugar em si, ou seja, não apenas como uma rua, uma região ou um continente. Esse outro entendimento permite um sentido do lugar que é extrovertido, que inclui uma consciência de suas ligações com o mundo mais amplo e que integra de forma positiva o global e o local.

Para Massey (2000), as identidades do lugar progressista podem ser múltiplas ou conformar uma só identidade completa que engendra a mistura complexa de todas as outras, assim como defende Hall (1990). É possível, portanto, imaginar a identidade metropolitana como uma mistura heterogênea de várias outras identidades, que, vistas sob o prisma de uma “institucionalidade-escalar”, podem ser municipais, estatais, locais, bairristas, nacionais etc. e não precisam necessariamente acomodar apenas relações de consenso, mas

também de disputa e conflito, conquanto formem, em alguma medida, um senso de cidadania ampliada.

A partir de tais considerações sobre os conceitos de identidade e lugar, e suas implicações no contexto metropolitano, propomos repensar a proposta idealizada pelo PDDI para uma identidade metropolitana e sua promoção por meio dos LUMEs. Se a cidadania metropolitana requer a formação de uma identidade, essa nova identidade se forma a partir de um lugar metropolitano pensado para além de suas noções espaciais e escalares:

Se os lugares podem ser conceituados em termos das interações sociais que agrupam, então essas interações em si mesmas não são coisas inertes, congeladas no tempo: elas são processos (MASSEY, 2000, p. 184).

Ao projetar a criação de Lugares Metropolitanos, o PDDI já buscava destacar o *processo* de planejamento como elemento de construção de cidadania, aproximando-se, assim, ao conceito de Massey. No entanto, a proposta dos LUMEs trazia originalmente certa vinculação a uma noção territorial e física de lugar. Ainda que fosse idealizado um local afastado da homogeneidade, as primeiras concepções práticas do que seriam esses espaços se projetavam em ambientes bem delimitados, uma vez que se entendia que, para funcionar, um LUME precisaria de uma sala dotada de um computador e um funcionário (UFMG, 2011b, p. 809). Cabe esclarecer que sua inspiração inicial foi o projeto Pontos de Cultura⁶ do Governo Federal. Chegou-se a estudar a possibilidade de constituição de LUMEs a partir das Bibliotecas Públicas Municipais, mas rapidamente a proposta encontrou obstáculos institucionais e não foi adiante.

Sugerimos, portanto, que a compreensão do lugar como processo, assim como proposto por Massey (2000) e presente no PDDI (2011a), bem como a construção de uma identidade metropolitana, no sentido múltiplo e heterogêneo de Hall (1990), estabeleceu-se com maior potência a partir das experiências práticas de implementação dos LUMEs. Essas experiências avançam desde a proposta inicial do plano e trazem reflexões importantes para a continuação do processo de planejamento metropolitano em curso.

AS EXPERIÊNCIAS DOS LUMES

Finalizado o PDDI, a continuidade institucional do planejamento metropolitano foi garantida, como citado na primeira parte, por meio de dois outros programas propostos na Política Metropolitana Integrada de Regulação de Uso e da Ocupação do Solo. O primeiro deles foi o Programa Integrado de Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH) que, conforme indica o próprio nome, elaborou o macrozoneamento do território através da identificação de Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs).

Durante a elaboração do MZ-RMBH (entre 2013 e 2014), retomou-se a proposta de implementação dos LUMEs, que nessa ocasião foi reformulada e ampliada. A discussão dos princípios constituintes dos LUMEs junto a coletivos e movimentos da sociedade civil durante os momentos participativos trouxe transformações essenciais à sua configuração. A primeira delas foi a ampliação

⁶ Constituem-se como Pontos de Cultura os espaços de manifestações culturais dos grupos, entidades ou coletivos culturais assim certificados pelo Ministério da Cultura, a partir do estabelecimento de um convênio imbricado de responsabilidades e direitos, entre governo e sociedade civil (NUNES, 2011). Trata-se de projeto integrante do Programa Cultura Viva cuja foco é o protagonismo social a partir de um modelo de gestão compartilhada articulada em rede.

dos temas tratados para além do planejamento metropolitano em sentido estrito. Para uma real articulação entre Universidade, Sociedade Civil e Poder Público, tal como pretendida, percebeu-se que as temáticas deveriam manter-se flexíveis, abarcando, assim, a complexidade de demandas e discussões emergentes. Outra percepção foi a urgência de uma articulação entre os grupos atuantes em múltiplas escalas – municipal, metropolitana, estadual e temáticas – meio ambiente, mobilidade, educação, moradia etc.

Sob novos princípios norteadores, a primeira experiência prática dos LUMEs se deu com o mapeamento virtual da identidade cultural da RMBH⁷. O projeto ocorreu entre 2015 e 2016 e teve como objetivo levantar equipamentos municipais ligados à promoção do desenvolvimento social, educacional, cultural e esportivo. Foram mapeadas ainda ONGs, associações, lideranças, mídias, festas, eventos e programas locais, características culturais e outras curiosidades (ROCHA *et al.*, 2015). Juntamente com esse processo, foram recolhidas outras informações tais como planos, legislações e documentações municipais de maneira a constituir um banco de dados atualizado da RMBH. Surge a partir dessa experiência a ideia de criação de plataformas virtuais que serviriam como apoio aos espaços físicos, para concentrar as informações coletadas e sistematizadas ao longo do processo.

As demais experiências deram-se vinculadas a disciplinas ofertadas nos cursos de Arquitetura e Urbanismo e de Economia da UFMG que, no espírito da extensão universitária, desenvolveram-se a partir do assessoramento de demandas trazidas à universidade por grupos e coletivos externos. Os grupos envolvidos eram, em sua maioria, formados pela sociedade civil, ainda que ocasionalmente com apoio de membros do executivo ou do legislativo. Como esperado, foram trazidas questões diversas, à primeira vista talvez distantes da temática do planejamento metropolitano, tais como o apoio a um grupo de bordadeiras ou a implantação de um espaço cultural em uma edificação abandonada⁸.

Uma percepção recorrente em processos participativos é de que a discussão do planejamento territorial por si só pode ser árida e pouco convidativa e por vezes extremamente pautada no conhecimento técnico. As experiências dos LUMEs ampliam possibilidades de superação desse “limitante” ao demonstrar que uma multiplicidade de temáticas do cotidiano conectadas a interesses comunitários pode potencializar a construção de uma identidade metropolitana, contribuindo, assim, para a continuidade do planejamento e para sua emergência de baixo para cima.

Os LUMEs passaram a ser enxergados assim como espaços flexíveis, com especial atenção para a promoção de redes multiescalares e multitemáticas, por vezes caminhando em paralelo ao processo institucionalizado de planejamento, mas sempre buscando integrá-las ao processo em um sentido ampliado. Notamos aí uma transformação no sentido de lugar, aproximando-se ainda mais daquele proposto por Massey. Na medida em que os lugares passam a ser entendidos como momentos de articulação de redes compostas por relações sociais multiescalares, abandona-se a noção anterior de um lugar ligado a uma determinada espacialidade como imperativo para a sua constituição.

⁷ Mais informações disponíveis em <http://www.rmbh.org.br/mapa.php>.

⁸ As disciplinas ligadas aos LUMEs já são ofertadas há três semestres. Nesse período, já foram assessorados os seguintes grupos ou ações: Casulo, projeto de fortalecimento da cena artística de Ribeirão das Neves; Parque Barroco, grupo que luta pela implementação de um parque em uma Reserva Ecológica em Matozinhos; Feira Fora da Linha, em Vespasiano; Santa Martinha, associação de tecelãs em Ribeirão das Neves; Coopervesp, Cooperativa de Catadores em Vespasiano; Vila Vicentina, articulação para a recuperação de um espaço para abrigar grupos de Raposos e as atividades de um internato metropolitano; Guia Metropolitano, um guia que busca mapear as principais referência metropolitanas a partir de entrevistas e rodas de conversa; Cartilha sobre Planos Diretores; In Foco, escola de ensino técnico e de Economia Popular Solidária em Esmeraldas; e Espaço ConVida, projeto de incentivo local à cidadania, solidariedade e responsabilidade social em Sarzedo.

POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS LUMES COM AS EXPERIÊNCIAS DOS GRUPOS DE ACOMPANHAMENTO (GAS) NA REVISÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

A etapa mais recente do planejamento metropolitano iniciou-se em 2016 com o Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais, outro programa proposto no PDDI que envolveu a revisão dos Planos Diretores (PDs) de onze municípios da RMBH⁹. Nessa etapa, surge uma nova possibilidade de implementação dos LUMEs, dessa vez fomentada pelo aprendizado das experiências pretéritas, contando com uma participação efetiva do Poder público (executivo e legislativo) junto aos membros da sociedade civil e, ainda, apresentando a temática do planejamento territorial como catalisador de tal articulação.

O projeto em andamento ocorre novamente com a intermediação da UFMG, cuja contribuição baseia-se na experiência do planejamento metropolitano e na disseminação de suas propostas e de seus conceitos. Seu objetivo é detalhar, no curso do assessoramento à revisão dos Planos Diretores Municipais, as diretrizes, políticas e programas desenvolvidos pelo PDDI e pelo MZ-RMBH. Trata-se, portanto, de um processo de compatibilização entre o planejamento metropolitano e o local, buscando potencializar ambas as escalas e suas dinâmicas específicas.

A expansão da identidade local, sua articulação com a escala metropolitana e mesmo a desconstrução do espírito de competição entre municípios observado por Rolnik e Somekh (2000) permanecem como desafios ao processo. É forte o desejo expresso nas audiências e outros momentos participativos por maior autonomia dos municípios no que diz respeito a equipamentos, serviços, atração de investimentos e afins (universidades, hospitais etc.). No entanto, certas redes de ação e discussão que atentam para a importância da multiescalaridade podem também ser observadas, particularmente em torno de determinados temas.

Um desses temas catalisadores é, por exemplo, a mobilidade, sobretudo no que tange ao transporte público. Como muitas das metrópoles brasileiras, a RMBH caracteriza-se por uma centralização excessiva de serviços e equipamentos no município polo, atraindo fluxos intensos dos municípios periféricos. Pensar e lutar pela mobilidade de maneira efetiva implica, portanto, numa ampliação de escalas, percepção que parece se consolidar em meio aos atores envolvidos no processo. Outros temas que se destacam desde essa perspectiva interescalar incluem os recursos hídricos e as áreas de preservação, sobretudo quando seus limites transpõem as fronteiras municipais (no caso das bacias hidrográficas, por exemplo) e mais ainda quando suas benesses e impactos são sentidas de maneira generalizada.

Para além do tradicional processo participativo que integra os trâmites de elaboração de um Plano Diretor, uma relevante particularidade do projeto em questão consiste na criação, em cada um dos municípios assessorados, de

⁹ Os municípios contemplados são: Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano.

¹⁰ Uma coordenação compartilhada do processo de revisão por meio da formação de um grupo composto por poder público e sociedade civil é orientada pela resolução 25/2008 do Ministério das Cidades.

Grupos de Acompanhamento (GAs), instâncias paritárias formadas por membros do executivo, do legislativo e da sociedade civil¹⁰, cujas atribuições são:

participar de audiências públicas relacionadas ao processo de revisão do Plano Diretor; promover a divulgação e disseminação das informações produzidas ao longo dos trabalhos desenvolvidos; discutir com os setores que representam sobre toda e qualquer informação de interesse público relativa ao processo de revisão do Plano Diretor e a [sic] fornecer, caso existentes, dados e informações produzidas pelas diferentes instâncias do poder público e da sociedade civil organizada que possam subsidiar os trabalhos de revisão do Plano (MINAS GERAIS, 2016, online).

Os GAs dos onze municípios apresentam níveis de envolvimento distintos com o processo de planejamento. É possível notar uma heterogeneidade de representações dentro deles, expressando os diversos interesses e também as diferentes identidades que compõem a RMBH. Essas diferenças expressam-se particularmente na capacidade de articulação da comunidade local para a participação nos fóruns e oficinas realizadas pela UFMG e na iniciativa própria dos GAs à realização de atividades que ultrapassam aquelas propostas pela equipe de trabalho no decorrer do processo. Destaca-se, por exemplo, a iniciativa de alguns GAs na realização de oficinas participativas adicionais – apropriando-se das metodologias aplicadas pela equipe técnica – ou a promoção de discussões temáticas internas e mapeamentos complementares àqueles já disponíveis em âmbito municipal. Apesar das disparidades, uma agenda contínua foi estabelecida em todos os GAs, com encontros semanais, quinzenalmente acompanhados por um estagiário da equipe técnica e abertos a toda a sociedade.

Um processo simultâneo de revisão de onze Planos Diretores de uma mesma região metropolitana possibilita, de maneira intensificada, a expansão do imaginário social local e a superação do planejamento estritamente municipalista. Foram proporcionados momentos de encontro entre os diferentes GAs, tais como as Oficinas de Capacitação e de Avaliação do Processo, além de incentivada a presença dos GAs nos momentos participativos de outros municípios, o que por vezes ocorreu. Entendemos que tal processo potencializa a construção de redes a partir do reconhecimento de desafios comuns e do aprendizado por meio do compartilhamento de experiências, o que, por sua vez, contribui para o desenvolvimento de identidades mais articuladas.

Os Grupos de Acompanhamento se estabeleceram como articuladores entre a equipe técnica da UFMG e as demandas, conhecimentos e desejos locais. Com a perspectiva de finalização da revisão dos Planos Diretores, é incerto seu futuro, no entanto eles carregam o potencial – desejável e encorajado – de continuidade. Esse prosseguimento pode se dar, por exemplo, pela sua transmutação em Conselhos Municipais, um caminho pela institucionalização com todos os seus prós e contras. Por outro lado, seu manutenção no caráter de LUME é potencialmente capaz de fortalecer identidades locais, possibilitando articulações na escala da metrópole e contribuindo para a implementação de um processo continuado de discussão sobre o

planejamento. Não apenas a longo prazo, mas também a curto prazo, uma vez que os Projetos de Lei dos Planos Diretores Municipais passarão ainda por um processo de aprovação nas Câmaras Municipais; e a médio prazo, para o controle social da implementação das diretrizes e propostas acordadas coletivamente e sistematizadas nesses Planos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte que teve início no final da década de 1970 vem passando por um importante processo de transformação: após um período de hiato na década de 1990, o projeto metropolitano foi retomado, buscando superar a experiência de bases tecnocráticas do período militar e assumir cada vez mais uma base participativa. Como vimos ao longo do texto, o novo modelo de gestão metropolitana conduzido pela UFMG foi pautado principalmente na ideia de que é o **processo de planejamento** (talvez mais do que os planos finais) que permite a gestão democrática do território da metrópole.

Tal processo continuado de planejamento revelou a necessidade de criação de uma **identidade metropolitana** e do reconhecimento de **lugares metropolitanos** nos quais seus cidadãos podem compartilhar um cotidiano dotado de regras pactuadas e compartilhadas localmente. O objetivo deste artigo foi discutir um pouco mais esses conceitos com base nas experiências práticas que dele se desdobraram, tanto nas disciplinas oferecidas pela Universidade e no desenvolvimento do MZ-RMBH, quanto na criação dos GAs, no atual processo de Revisão de Planos Diretores Municipais.

De maneira geral, entendemos que o processo de planejamento reiniciado em 2009 tem contribuído para uma compreensão aprofundada do território da RMBH, para o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento e para a construção de propostas uniformizadas em seu tratamento, ainda que adaptadas às realidades locais. No entanto, embora acreditemos que tal processo de planejamento tenha catalisado momentos de articulação intermunicipal e fomentado lugares metropolitanos intermitentes, em conformidade com os conceitos aqui discutidos, observa-se que a Universidade ainda assume um protagonismo marcante na manutenção das redes de relações sociais que constituem esses lugares metropolitanos.

Ainda que alguns avanços possam ser observados, é possível argumentar que o pensamento municipalista se sobrepõe à perspectiva de uma identidade metropolitana múltipla e heterogênea e que um processo sólido de planejamento continuado, tal como idealizado pelo PDDI-RMBH, ainda não foi completamente alcançado. No entanto, o estabelecimento desses ideais são, também em si, *processos* que contribuem disjuntivamente para o reconhecimento da importância da multiescalaridade para uma gestão democrática da metrópole.

pós- | 68

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Sérgio; MARES GUIA, Virgínia. *A questão metropolitana no processo da reforma do Estado no Brasil*. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <http://crab.rutgers.edu/~goertzel/sergio.doc>>. Acesso em: jun. 2017.
- BRASIL. *Constituição Federal*. D.O.U 191-A de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: jul 2018
- BRASIL. *Estatuto da Metrópole*. Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: out. 2017.
- BRASIL. *Lei Complementar no 14, de 8 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: jul. 2018
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles. Belo Horizonte: PUC, 2009.
- GOUVÊA, Ronaldo. *A questão metropolitana no Brasil*. Belo Horizonte: FGV Editora, 2005.
- HALL, Stuart. Cultural identity and diaspora. In: RUTHERFORD, J. (Org.). *Identity*. Londres: Lawrence and Wishart, 1990.
- MACHADO, Gustavo. Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira. In: KLINK, J. (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- MASSEY, Doreen. Um sentido global de lugar. In: ARANTES, Antônio. *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus Editora, 2000. p. 176-185.
- MINAS GERAIS. *Lei Complementar n.º 88*, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Instituição e a Gestão da Região Metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. 2006. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=88&comp=&ano=2006>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- MINAS GERAIS. Diretoria de Regulação Metropolitana (Ascon RMBH), eventos na RMBH: *Audiência Pública elege grupo de acompanhamento de Revisão do Plano Diretor do Município de Mateus Leme*. 2016. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- NUNES, Ariel. Pontos de cultura e os novos paradigmas das Políticas Públicas Culturais: reflexões macro e micropolíticas. In: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.
- ROCHA, Alessandra; LARES, Ana; LAZZARINI, Júlia; SOARES, Mateus. *Mapeamento da identidade cultural na região metropolitana de Belo Horizonte e a contribuição do projeto LUMEs na constituição de uma cidadania metropolitana*. Plano Metropolitano RMBH. Dez. 2015. Disponível em: <<http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Artigos>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, out.-dez. 2000, v.14, n. 4, p. 83-90.
- TONUCCI FILHO, João. *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- UFMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI RMBH – Produto Final – Volume 1*. Belo Horizonte: UFMG, 2011a.
- UFMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI RMBH – Produto Final – Volume 4*. Belo Horizonte: UFMG, 2011b.

Nota do Editor

Data de submissão: 01/11/2017

Aprovação: 24/04/2018

Revisão: Carlos Alberto Trigueiro

Mariana de Moura Cruz

Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG.
marimoura.arq@gmail.com

Laís Grossi de Oliveira

Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG.
grossideoliveira.lais@gmail.com

Thaís Nassif

Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG.
thaisnassif@gmail.com