



João Bosco Moura Tonucci Filho

Orientadora: Sueli Terezinha Ramos Schiffer

TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL – A Experiência do Plambel em Belo Horizonte

Trabalho final da disciplina **Avaliação da Teoria Intra-Urbana** (AUP5823).

Professores: Csaba Deák, Klara Anna Maria Kaiser Mori e Nuno de Azevedo Fonseca.

Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, FAUUSP. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

São Paulo

Janeiro de 2010

1. INTRODUÇÃO

Esta monografia é um resultado preliminar do projeto de pesquisa de mestrado *Duas experiências de planejamento metropolitano em Belo Horizonte*, em andamento na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), na área de Planejamento Urbano e Regional. O objetivo aqui é apresentar um panorama geral da evolução da questão metropolitana no Brasil e das formas pelas quais o Estado e a sociedade têm buscado equacioná-la e enfrentá-la desde a década de 1960 até hoje. Especial ênfase será dada aos períodos de institucionalização e apogeu do planejamento metropolitano durante o Regime Militar e posteriormente de ocaso do planejamento metropolitano no processo de redemocratização e elaboração da Constituição de 1988. Trata-se de um painel geral que servirá de embasamento e contextualização histórica para a análise do caso específico da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), com particular atenção aos processos sociais, econômicos e políticos subjacentes à maior ou menor intervenção do Estado sobre a produção/regulação do espaço metropolitano.

A pesquisa proposta tem como objetivo investigar o atual processo de incipiente retomada do planejamento metropolitano na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), e compará-lo com o período de atuação do Plambel, autarquia estadual responsável pelo planejamento da RMBH durante o Regime Militar. Busca-se revelar rupturas e continuidades, avanços e retrocessos, entre o novo modelo de gestão e planejamento da RMBH e a experiência de planejamento integrado do Plambel durante as décadas de 1970 e 1980, e compreender essas duas experiências à luz da história do planejamento e do processo de urbanização no Brasil.

Segundo Ronaldo Gouvêa (2005), a gestão metropolitana tem recentemente recebido maior interesse do meio acadêmico, dos legisladores e dos formuladores de políticas públicas, tanto em nível nacional quanto internacional. A questão metropolitana deriva basicamente do fato de que os grandes “problemas urbanos” – habitação, transporte, saneamento, meio-ambiente, uso e ocupação do solo etc. – desconhecem e ultrapassam as fronteiras político-administrativas e dizem respeito a todo o aglomerado urbano, o que se agrava devido à inexistência hoje de arranjos institucionais estáveis e democráticos para a implementação de políticas públicas de interesse plurimunicipal. No Brasil, após o arrefecimento do municipalismo

exacerbado pós-1988 e com o crescente questionamento à hegemonia do ideário neoliberal, tem-se observado, ainda que incipientemente, a retomada do debate sobre o tema do planejamento metropolitano, assim como a busca pela construção de uma nova ordem jurídico-institucional para as regiões metropolitanas.

2. A MONTAGEM DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO

Para uma compreensão do processo de institucionalização do planejamento das regiões metropolitanas que se deu a partir do final da década de 1960, é preciso fazer referência ao período que se abriu com o golpe militar de 1964, e que teve repercussões profundas sobre a prática do planejamento urbano, do planejamento econômico e sobre a economia brasileira até os fins da década de 1970. A subseção 2.1. *Evolução da economia brasileira (1968-1980)* tem como objetivo oferecer uma contextualização histórica introdutória sobre a economia brasileira nesse período e sobre as aceleradas transformações econômicas, demográficas e territoriais vividas pela RMBH. A subseção 2.2. *Planejamento urbano e a institucionalização das regiões metropolitanas* aborda a institucionalização das Regiões Metropolitanas, a montagem de uma política urbana a nível nacional (PNDU) e o período de apogeu da experiência do Plambel em planejamento metropolitano integrado na RMBH.

2.1. Evolução da economia brasileira (1968-1980)

Entre 1968 e 1973, período que ganhou o notório título de “milagre econômico”, a economia brasileira, sob o comando de Delfim Neto (Ministério da Fazenda) e de João Paulo dos Reis Velloso (Ministério do Planejamento), membros do governo do general Emílio Garrastazu Médici, cresceu em média 11,2% ao ano, taxa mais alta da histórica econômica do Brasil republicano. Houve um intenso aquecimento da economia via estímulos generosos ao consumo (expansão do crédito bancário a taxas de juros moderadas), ao investimento (principalmente nos setores da construção civil e da agricultura) e à exportação (por meio de políticas deliberadas como minidesvalorizações cambiais, subsídios e incentivos fiscais). O controle de preços básicos e das tarifas públicas, associado à política de repressão salarial adotada pelo PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo, 1964-1966), garantiu a retomada do crescimento sem a aceleração da inflação, cuja média anual foi de

aproximadamente 22% durante o período do “milagre”. A relativa estabilidade das finanças públicas e do balanço de pagamentos, as reformas institucionais e a reestruturação do setor financeiro empreendidos pelo PAEG, e a existência de uma enorme capacidade ociosa na indústria brasileira devido à recessão anterior são comumente apontados como as principais condições para o “milagre econômico”. O aumento do consumo, principalmente de bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos), foi garantido pelo crédito farto, pelo endividamento das famílias de renda média e pela criação acelerada de novos empregos, o que garantia o aumento da massa salarial e da renda familiar, a despeito do “arrocho salarial”. Para financiar o aumento dos gastos públicos e a expansão dos investimentos das empresas estatais, o Estado recorreu à emissão de títulos públicos da dívida interna (ORTNs) e também ao endividamento externo.

O “milagre econômico” foi também um período de intensa internacionalização da economia brasileira, que passou a apresentar uma conta de capitais superavitária devido aos empréstimos externos e principalmente aos investimentos das empresas multinacionais que instalaram inúmeras plantas produtivas e filiais no país nesse momento, o que levou a uma crescente oligopolização de diversos setores da estrutura industrial brasileira. Do ponto de vista do setor exportador, houve uma forte diversificação tanto da pauta de exportações quanto dos mercados, ainda que os maiores estímulos governamentais à exportação tenham sido dados aos setores produtores de bens de consumo não-duráveis (alimentos, têxteis, calçados etc.), que se achavam retraídos no mercado interno devido ao pouco crescimento da demanda das classes trabalhadoras. Houve também um aumento expressivo da importação de bens de capital, necessários para a expansão da capacidade produtiva das indústrias assim que esgotada a capacidade ociosa pré-existente (OLIVEIRA, 2003).

Já do ponto de vista das condições de vida da classe trabalhadora, o “milagre” representou um imenso retrocesso, devido à queda do salário real dos trabalhadores, à piora das condições de vida nos aglomerados urbanos, e ao conseqüente agravamento do perfil da distribuição funcional da renda: enquanto em 1960 os 5% mais ricos se apropriavam de 27,3% da renda nacional e os 60% mais pobres de 25,2%, em 1970 os primeiros passaram a concentrar 36,2% da renda, enquanto os segundos apenas 20%. Esses dados ilustram o modelo econômico concentracionista de renda adotado pelo Regime Militar. Por meio de uma política

de combate à inflação seletiva baseada no “arrocho salarial”, da repressão política à organização dos trabalhadores, e da formação de um amplo exército industrial de reserva advindo do êxodo rural, esse modelo de crescimento levou a uma superexploração da força de trabalho e à concentração de renda, conforme a análise crítica empreendida por Francisco de Oliveira (2003).

Em 1973, com o “choque do petróleo” empreendido pela OPEP por meio da quadruplicação do preço do barril do petróleo, houve uma explosão da inflação de custos no Brasil, por se tratar de um insumo básico de toda a cadeia produtiva. Gerou-se então um enorme déficit na balança comercial, o que, associado a uma reversão dos fluxos de capitais provenientes dos capitalistas centrais, levou a um grave desequilíbrio das contas externas do país. Na contramão da recessão mundial, o Regime Militar optou pela manutenção das altas taxas de crescimento ao invés de instaurar políticas recessivas. Para tanto, o governo do general Ernesto Geisel lançou em setembro de 1974 o II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil, 1975-1979), que dava prosseguimento à estratégia de manutenção do crescimento após o fim do “milagre econômico” e do I PND (1972-1974).

O II PND previa grandes pacotes de investimento em infra-estrutura (principalmente energia, transportes e telecomunicações), indústrias de base (siderurgia, metalurgia, mecânica, elétrica, química, celulose etc.), indústrias de bens de capital, exploração e refino de petróleo, mineração, habitação, saúde e saneamento, e em desenvolvimento científico e tecnológico. Segundo Ana Gláucia Mendes (1978), as estratégias arroladas pelo Plano eram: o desenvolvimento da agricultura empresarial e o fortalecimento da agroindústria, a expansão do mercado interno, a maior integração com a economia internacional, a substituição de importações em bens de capital e em matérias-primas, a desconcentração industrial, o desenvolvimento urbano e a expansão da fronteira agrícola, somados aos interesses geopolíticos de integração nacional e de ocupação dos espaços vazios do Brasil.

O II PND foi o primeiro plano nacional a incorporar como crítica a questão regional, propondo estratégias de promoção do desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas (Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste) e de dinamização do núcleo industrial da região Centro-Sul, evitando a concentração em apenas uma área metropolitana (São Paulo). Para tanto, definiu uma série de programas de

desenvolvimento regional, tais como: Programa de Pólos Agrícolas e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, Programa de Irrigação do Nordeste, Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal, Programa de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília, Programas de Colonização ao Longo dos Novos Eixos, Programas de Aproveitamento Integrado de Vales, além de incorporar o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste) e o Programa Especial para o Vale do São Francisco (Provale), instituídos pelo I PND. Para a consecução desses programas, previam-se incentivos fiscais para o Nordeste e para a Amazônia, investimentos em infra-estrutura sócio-econômica, blocos integrados de investimento em pólos e em distritos agroindustriais, incentivos do CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) e financiamentos do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico). Em relação ao Centro-Sul, o II PND estabeleceu a estratégia de desconcentração industrial, buscando dar um maior equilíbrio ao triângulo São Paulo – Rio de Janeiro – Belo Horizonte e estimular também os pólos industriais no Sul (MENDES, 1978). Além da dimensão regional, o II PND contemplou pioneiramente uma política de desenvolvimento urbano (PNDU, que será analisada mais abaixo), haja em visto o reconhecimento do elevado grau de urbanização e de metropolização a que havia chegado o país: 56% da população total do país estavam vivendo em cidades segundo o Censo de 1970.

O abandono em 1976 do II PND, pouco após o seu lançamento, teve como consequência o abandono de diversos projetos de infra-estrutura e o fim da “era de ouro” do planejamento urbano. Tratou-se também do último fôlego intervencionista do Estado na tentativa de condução da economia brasileira por meio do planejamento. Segundo Csaba Deák (2001), o II PND, se tivesse sido levado adiante, poderia ter permitido ao país se inserir em um novo patamar do processo de acumulação de capital, permitindo a passagem para um estágio intensivo baseado no aumento da produtividade, pois previa grandes pacotes de investimento em infra-estrutura, em indústrias de base e em ciência e tecnologia. Todavia, a defesa do *status quo* pela sociedade de elite brasileira impediu que esse movimento de intervenção do Estado no sentido do desenvolvimento prosseguisse, abortando-se assim a constituição de um sistema de planejamento a nível nacional.

Ainda que o II PND tenha sido abandonado enquanto um plano abrangente e global

de desenvolvimento, os gastos públicos e das estatais mantiveram alta a demanda agregada durante toda a década de 1970, o que permitiu à economia brasileira crescer à taxa média anual de 6,8% entre 1974 e 1979, crescimento muito superior à média mundial. Os principais projetos de investimento estatal que foram realizados a partir das diretrizes básicas do II PND foram a Usina Nuclear de Angra dos Reis, a hidroelétrica de Itaipu, a Ferrovia do Aço e a expansão e modernização do Porto de Santos, além de largas inversões no setor de telecomunicações, de petróleo e na indústria de insumos básicos. Contudo, esse crescimento à “marcha forçada” (a expressão é de Antonio Barros de Castro) contra as tendências recessivas da economia internacional deu-se em decorrência de uma expressiva expansão do endividamento externo do Brasil a partir do “boom” de crédito dos petrodólares oferecido pelos bancos norte-americanos, com o subsequente atrelamento da dívida externa nacional às taxas de juros flutuantes internacionais.

O “milagre econômico” teve um enorme impacto na economia da RMBH, que entre 1970 e 1975 viveu um intenso crescimento industrial, propiciado em grande parte pelos incentivos fiscais estaduais para novos investimentos, conforme a análise de Clélio Campolina Diniz (1981) acerca da *nova industrialização mineira*. Devido ao aparato de planejamento montado durante o governo Israel Pinheiro (impulso ao BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, e criação do INDI – Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais e da Fundação João Pinheiro), e aos interesses do Regime Militar de promover a desconcentração industrial no Centro-Sul, Minas Gerais foi agraciada com um quarto de todos os novos empreendimentos industriais aprovados pelo CDI do Ministério da Indústria e do Comércio durante a década de 1970. O grosso destes novos projetos concentrou-se na RMBH, a despeito de certas tentativas de descentralizar a economia mineira, e as novas plantas industriais instalaram-se predominantemente na Cidade Industrial de Contagem, no Parque Siderúrgico de Betim e na Cidade Industrial de Santa Luzia. O grande trunfo desse projeto estadual de industrialização foi a decisão da montadora automobilística italiana FIAT de se instalar em Betim em 1973, com a inauguração da fábrica em 1976. Ela foi fundamental para reestruturar a economia mineira e para o adensamento e diversificação da matriz industrial do complexo mínero-metalúrgico para o complexo metal-mecânico, motor da industrialização metropolitana.

Em consonância com esse acelerado crescimento econômico e com o processo de

macrourbanização e metropolitização que se dava a nível nacional, a RMBH viveu também um vigoroso crescimento demográfico durante a década de 1970: se em 1970 a sua população total era de 1.605.306 habitantes, em 1980 já havia aumentado para 2.540.130 (SANTOS, 2008). Do ponto de vista da estrutura territorial metropolitana, houve um avanço da mancha urbana nas direções norte (expansão periférica da pobreza ainda dentro do município de Belo Horizonte) e oeste (expansão do eixo industrial sobre os municípios de Contagem e Betim). O processo de metropolização alcançou também os municípios de Ibirité, Vespasiano, Sabará, Santa Luzia e Ribeirão das Neves, transformadas em cidades-dormitório pobres e sem infra-estrutura, ainda que algumas delas apresentassem certa atividade industrial (TONUCCI, 2009). As taxas de crescimento demográfico apresentadas na tabela abaixo revelam que, a partir da década de 1970, a capital passou a crescer menos do que os outros municípios periféricos metropolitanos.

Tabela 1 – RMBH: crescimento demográfico anual médio (%)

| | 1950/1960 | 1960/1970* | 1970/1980* | 1980/1991* | 1991/2000** |
|------------------|-----------|------------|------------|------------|-------------|
| Belo Horizonte | 7,0 | 6,1 | 3,7 | 1,1 | 1,5 |
| Restante da RMBH | ... | 6,2 | 7,5 | 4,8 | 3,89 |
| Total da RMBH | 6,2 | 6,1 | 5,0 | 2,5 | 2,39 |

Fontes: IBGE, Censos Demográficos *apud* Observatório das Metrôpoles (2005). * RMBH com a composição vigente em 1991. ** RMBH com a composição de 2000.

2.2. Planejamento urbano e a institucionalização das regiões metropolitanas

Para Csaba Deák (2004), o período que vai de meados da década de 1960 até o fim do “milagre econômico” em 1973 constitui a “era de ouro” do planejamento urbano no Brasil. Ele teve início com a criação do Serfhau (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) em 1964, pela mesma lei que instituiu o BNH (Banco Nacional de Habitação), e que criava assim o arcabouço da primeira institucionalização do planejamento e da política urbana no Brasil a nível nacional. Até então, a prática de urbanismo e de planejamento estava restrita às investidas de algumas municipalidades mais ricas e equipadas e preocupadas com os efeitos do intenso crescimento urbano experimentado, porém sem qualquer coordenação ou integração/subordinação a uma política urbana de caráter nacional.

O Serfhau foi criado em 1964 para coordenar a elaboração de planos diretores para os municípios brasileiros. Durante os seus dez anos de duração, o Serfhau (extinto em 1974) incentivou e coordenou a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Local Integrados (PDLIs) e dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs) em uma série de aglomerados urbanos brasileiros. Como gestor do Fundo de Financiamento do Planejamento (FIPLAN) e do Programa de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), o Serfhau financiava a contratação de escritórios de consultoria para a elaboração dos planos e prestava assistência técnica aos municípios. Conquanto a intenção original era de que o BNH deveria se subordinar ao SERFHAU, houve uma inversão de papéis, já que os largos investimentos habitacionais do BHN nos grandes centros urbanos acabaram por se dar totalmente desvinculados das diretrizes emanadas do planejamento nacional, regional ou metropolitano (ALMEIDA, 1983). A resolução 101/1966 do BNH, por exemplo, determinava que somente cidades com PDLIs conseguiriam financiamento habitacional, mas esse tipo de restrição nunca se efetivou realmente.

Flávio Villaça, no seu trabalho *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil* (2004), apresenta uma periodização da história do planejamento urbano que é bastante pertinente para uma avaliação contextualizada do surgimento do planejamento metropolitano no Brasil, ainda que o autor não aborde diretamente essa questão. Na sua periodização, o primeiro período vai de 1875 a 1930, e é marcado pela elaboração e execução dos “planos de melhoramentos e embelezamento”, que buscavam remodelar as áreas centrais e portuárias das grandes cidades brasileiras para atender aos interesses de consumo conspícuo das elites dominantes. As reformas de Pereira Passos no Rio de Janeiro para a abertura da Avenida Central (1903-1906) e o plano de Joseph Bouvard para o vale do Anhangabaú em São Paulo (1907-1912) são os principais marcos desse período.

O segundo período abarca um período mais longo, de 1930 a 1990, marcado pela figura do plano-diretor compreensivo e fundamentado na técnica e na ciência. Segundo Villaça, a partir de 1930 há uma progressiva substituição das obras de embelezamento pelas de infra-estrutura, ou seja, a passagem “da cidade bela para a cidade eficiente”. O objetivo passaria a ser então o provimento das condições gerais de produção para a indústria que começava a se implantar, e a questão do sistema viário e dos transportes ganha enorme relevância. Esse é o momento também do

surgimento da figura do plano-diretor, da idéia de um “plano geral” multidisciplinar e abrangente. Para o autor, os planos que inauguram essa nova perspectiva são o *Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento para o Rio de Janeiro* de Alfred Agache, e o *Plano de Avenidas* de Prestes Maia para São Paulo, ambos do início da década de 1930. O auge desse período (1965-1971) teria sido a época do “planejamento integrado e dos superplanos” coordenado pelo Serfhau.

Como foi dito acima, Villaça (2004) caracteriza a “era de ouro” do planejamento urbano como o período da produção dos “superplanos” tecnocráticos, em que se instaurou um crescente distanciamento entre as propostas apresentadas pelos planos e as suas reais possibilidades de implementação pelas prefeituras, em parte devido ao fato de que eram na maior parte das vezes elaborados por escritórios profissionais contratados. Os planos, transformados em mero discurso, passaram a ser avaliados mais pelos seus critérios técnicos e internos do que pela sua aplicabilidade, o que acabou por transformar posteriormente os órgãos de planejamento em meros centros de pesquisa. Ainda segundo Villaça (2004, p. 218), ao analisar criticamente esse período, [...] “o discurso do planejamento (note-se que não há planejamento efetivo) é sustentado pela supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação, ou seja, a ideologia da tecnocracia”.

A principal característica do planejamento integrado ou compreensivo (*comprehensive planning*) vigente à época era a sua concepção dos problemas urbanos a partir da interdisciplinaridade, envolvendo diversas dimensões do conhecimento especializado (economia, sociologia, geografia urbana, administração, urbanismo, arquitetura etc.), baseando-se numa racionalidade técnica e científica e abarcando a aglomeração urbana em toda a sua extensão. Os PDDIs abrangiam todos os aspectos e dimensões possíveis das aglomerações urbanas, tais como urbanismo, educação, saúde, poluição, habitação, bem-estar social, desenvolvimento econômico, lazer, cultura, transportes, saneamento, cemitérios, energia elétrica, segurança pública, administração pública, dentre outros. O planejamento integrado desenvolveu-se em contraposição aos Planos Diretores tradicionais e aos “planos de melhoramentos e embelezamento” que haviam vigorado no período anterior, e que se caracterizavam por relevarem mais a dimensão arquitetônico-urbanística das cidades do que os novos aspectos sócio-econômicos e de infra-estrutura urbana a partir de uma compreensão global,

multisetorial e científica da realidade urbana (Villaça, 2004).

Os maiores exemplos da complexidade e da sofisticação técnica dos “superplanos” produzidos no período foram o *Plano Doxiadis*, ou *Plan for Urban Development para o Rio de Janeiro* (1965), o *Plano Urbanístico Básico de São Paulo* (PUB-SP, 1968) e o *Plano para a Região Metropolitana de Porto Alegre* (1973). Também esses planos tiveram pouca (ou nenhuma) influência sobre as decisões de intervenção do Estado sobre o espaço urbano. Segundo Csaba Deák (2004, p. 13-14), avaliando o período:

A onda de planejamento local centralmente orquestrado com sua desova de planos de desenvolvimento integrado durou uma década, com pico na virada de 1960 para 1970. Mas em alguns anos começou a se generalizar um crescente sentimento de frustração quanto aos planos: vistosos em sua concepção, pouco deles era efetivamente ‘implantado’ e o crivo entre ‘teoria’ e ‘prática’ de planejamento (urbano) tornava-se tão gritante já que não podia ser ignorado. Virou lugar comum os planos ‘ficarem na prateleira’ e os meados dos anos de 1970 presenciaram a extinção dos planos integrados (sintomaticamente, o Serfhau foi extinto em 1974).

Durante a década de 1960, o crescente reconhecimento de que os “problemas urbanos” extravasavam os limites administrativos municipais das grandes aglomerações urbanas levou a uma discussão acerca da necessidade de se prover essas áreas com aparatos governamentais capazes de fornecer elementos de coordenação e planejamento entre os municípios atingidos pelo processo de metropolização. O famoso encontro de Petrópolis sobre a Reforma Urbana em 1963 tinha como um dos seus temas a questão metropolitana. Na mesma década, o geógrafo francês Michel Rochefort realizou um trabalho identificando as áreas metropolitanas brasileiras, e o jurista Hely Lopes Meireles advogou a criação de um quarto nível político-administrativo – o metropolitano – dentro da estrutura federativa brasileira (ALMEIDA, 1983). Antes mesmo da existência de um aparato institucional e de uma ordem jurídica para as regiões metropolitanas no Brasil, alguns governos estaduais ensaiaram experiências embrionárias de planejamento metropolitano na segunda metade da década de 1960. O Governo do Estado de São Paulo criou o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran) em 1967. Em Minas Gerais, o governo de Israel Pinheiro constituiu a primeira iniciativa de planejamento da “Grande Belo Horizonte” com a conclusão do *Plano preliminar de desenvolvimento integrado da RMBH* em 1969. Em 1971, o Conselho Estadual de Desenvolvimento firmou convênio entre o Governo do Estado e os 14 municípios que integrariam posteriormente a RMBH, para a elaboração do *Plano metropolitano de Belo*

Horizonte (Plambel) através da Fundação João Pinheiro (GOUVÊA, 2005).

A primeira regulação federal em matéria metropolitana veio com a Constituição de 1967, que determinava vagamente no seu artigo 164 que a titularidade da gestão metropolitana seria conferida a uma associação compulsória dos municípios-membros para a realização dos serviços comuns. A Constituição de 1967 – primeira elaborada e outorgada pelo Regime Militar – ampliou significativamente a concentração dos poderes nas mãos da União e do executivo federal, e submeteu os estados e municípios às decisões e diretrizes de planejamento centrais. A emenda Constitucional nº 1 de 1969 autorizou a União a criar Regiões Metropolitanas mediante lei complementar, e expandiu ainda mais a centralização política em curso – o AI-5 havia sido promulgado em 1968 – ampliando as possibilidades de intervenção discricionária nos municípios e nos estados.

A Lei Complementar nº 14, de 08 de Junho de 1973, estabeleceu e institucionalizou as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, foi enfim criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A Lei nº 14, além de criar as Regiões Metropolitanas e definir seus municípios integrantes, estabeleceu o Conselho Consultivo e o Conselho Deliberativo como órgãos centrais do sistema de gestão metropolitano, e que os mesmos deveriam ser então instituídos pela legislação estadual. O Conselho Deliberativo seria integrado por cinco membros de [...] “reconhecida capacidade técnica e ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado” [...], sendo um deles escolhido de uma lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro indicado pelos demais municípios integrantes da Região Metropolitana. Suas competências seriam a de promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana, a coordenação e execução dos programas e projetos de interesse metropolitano, assim como buscar, sempre que possível, a programação e unificação dos serviços comuns. A Lei estabelecia que [...] “a unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênios, venham a ser estabelecidos”.

O Conselho Consultivo deveria ser composto por um representante de cada

município integrante da Região Metropolitana, sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo, cabendo a esse Conselho opinar sobre questões de interesse metropolitano quando solicitado pelo Conselho Deliberativo, e sugerir ao mesmo [...] “a elaboração de planos regionais e a adoção de medidas relativas à execução dos serviços comuns”. A Lei define os seguintes serviços comuns de interesse metropolitano para fins de planejamento: “I – Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III – Uso do solo metropolitano; IV – Transportes e sistema viário; V – Produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI – Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII - Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal”. Por fim, a Lei coloca que os [...] “municípios da Região Metropolitana que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos” (BRASIL, 1973).

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), criada em 1973, era originalmente composta por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. A partir da Lei Estadual nº 6.303 de 1974 foi criado o ente gestor da RMBH sob a forma de uma autarquia estadual, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), que surgiu a partir do grupo técnico da Fundação João Pinheiro responsável pelo *Plano metropolitano de Belo Horizonte* (também chamado de Plambel). O Plambel foi responsável por uma rica e extensa experiência de planejamento integrado, pela elaboração de estudos, diagnósticos e planos de alto nível metodológico e técnico e pela formação de uma geração de planejadores.

O período de maior atuação e dinamismo do Plambel deu-se entre 1975 e 1980, principalmente na área do planejamento do sistema de transportes, do uso e ocupação do solo e na elaboração de diagnósticos sobre a RMBH (GOUVÊA, 2005). Foi o Plambel quem coordenou, por exemplo, todo o processo de organização da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel), empresa pública criada em 1980 para gerenciar e planejar todo o sistema

viário e de transporte da RMBH. Dentre os diversos planos e estudos técnicos metropolitanos elaborados nesse período, destacam-se o *Esquema metropolitano de estruturas* (1974), o *Plano metropolitano de transportes* (1974), o *Plano de desenvolvimento integrado econômico e social da RMBH* (1975) e o *Plano de ocupação do solo da aglomeração metropolitana de Belo Horizonte* (1976). As imagens apresentadas no Anexo foram retiradas de alguns desses trabalhos.

O sistema metropolitano de planejamento adotado pelos governos estaduais era composto pelo Conselho Deliberativo, pelo Conselho Consultivo e por uma Agência técnica e executiva. Por sua vez, esse Sistema estava ligado ao Sistema Estadual de Planejamento, que em Minas Gerais era constituído pela Fundação João Pinheiro, pelo BDMG e pelo INDI. O modelo de gestão metropolitana adotado era bastante centralizado e hierárquico, baseado completamente nos executivos estaduais (submetidos ao executivo federal), e não contava com a participação efetiva dos municípios-membros nem da sociedade civil na tomada de decisões (ROLNIK & SOMEKH, 2000). Os inúmeros municípios no entorno das capitais metropolitanas possuíam apenas um representante no Conselho Deliberativo, e ainda que ocupassem o Conselho Consultivo, o mesmo não tinha nenhum poder de decisão. Com a Lei Complementar nº 27, de 03 de Novembro de 1975, a Presidência do Conselho Deliberativo foi entregue ao Governador do Estado, ampliando o caráter centralizado e autoritário do modelo de gestão adotado.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), elaborada em 1973 por um grupo do Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral, preconizava a contenção e controle sobre as áreas mais urbanizadas e desenvolvidas do país, com o intuito de minorar as desigualdades regionais e garantir a integração do território nacional. Para tanto, propunha um programa de Descentralização Industrial e um de apoio às Cidades Médias, assim como Pólos de Desenvolvimento no Nordeste, na Amazônica e no Centro-Oeste, ao mesmo tempo em que indicava a necessidade de se reverter o quadro de extrema concentração industrial e populacional nos grandes centros e metrópoles da região Centro-Sul (SOUZA, 2004).

A PNDU foi incluída como um capítulo do II PND. A partir da PNDU, foi criada a CNPU (Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas) em 1974, de caráter executivo e vinculada ao Ministério do Planejamento e da Coordenação

Geral, com o objetivo de executar as diretrizes da política urbana proposta. A CNPU surgiu também para substituir as atribuições do recém-extinto Serfhau. Todavia, segundo Maria Adélia Aparecida de Souza (2004, p. 141-142), havia uma enorme contradição entre [...] “as diretrizes urbanas de caráter eminentemente descentralizador (da sociedade e do espaço) e as diretrizes do plano de caráter centralizador [...] Enquanto a política alertava para as áreas de dinamização e promoção [...] o II PND propugnava por grandes investimentos na região sudeste, alvo de contenção e controle da política urbana”. Sabidamente, os interesses econômicos imediatistas venceram as propostas da PNDU, e a maior parte dos investimentos realizados pelo Estado na década de 1970 deu-se nas áreas mais adensadas e desenvolvidas do país, ou seja, nas regiões metropolitanas da região Centro-Sul, que viviam então intenso crescimento demográfico e econômico.

A criação das regiões metropolitanas em 1973 atendeu principalmente aos interesses estratégicos do Regime Militar de dar continuidade ao modelo de crescimento do “milagre econômico”, marcado pela concentração de renda e pela concentração espacial dos investimentos industriais e infra-estruturais nos maiores centros urbanos do país, onde o retorno das inversões realizadas seria mais rápido. Por meio das agências de planejamento metropolitano, o executivo federal tinha maior poder de ação e decisão sobre as principais regiões metropolitanas, sem precisar considerar os inúmeros interesses locais e municipais que porventura pudessem se colocar contra os seus grandes projetos de investimento. Segundo Fernando Regis Caserio de Almeida (1983), a política metropolitana serviu ao Estado Nacional como porta de entrada para o seu envolvimento com as questões urbanas, já que as mesmas eram até então consideradas de competência exclusiva dos governos municipais. Assim, o crescente envolvimento do governo federal com a política urbana, voltada para garantir a acumulação de capital, levou necessariamente ao surgimento do planejamento metropolitano.

Ainda que o modelo institucional metropolitano instituído pelo Regime Militar possa ser considerado excessivamente centralizado, havia algum grau de flexibilidade na definição do formato operacional que poderia ser adotado pelos estados. Excetuando-se os Conselhos Deliberativo e Consultivo, os detalhes administrativos e a estrutura institucional das novas instâncias de planejamento metropolitano poderiam variar de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada região

metropolitana (GOUVÊA, 2005). Em São Paulo, por exemplo, optou-se pela criação da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa), enquanto em Minas Gerais foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da RMBH (Plambel). Havia também a possibilidade da criação de empresas ou agências responsáveis por políticas setoriais de âmbito metropolitano, como a Metrobel (Companhia de Transportes Urbanos da RMBH), criada em 1980 para gerenciar e planejar os sistemas de trânsito e de transporte público de toda a RMBH.

Na opinião de Fernando Regis Caserio de Almeida (1983), A Lei Complementar nº 14 foi impositiva ao criar as Regiões Metropolitanas, incluindo a definição dos municípios integrantes, mas ao mesmo tempo dúbia ao deixar aos estados a tarefa de criar e compor os conselhos, criando uma possibilidade virtual de participação voluntária. Além disso, ao colocar que os municípios que participassem das atividades de planejamento integrado teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, ficava implícito que a adesão dos municípios ao arcabouço institucional metropolitano também poderia se dar de forma facultativa. Trata-se assim de uma legislação híbrida, autoritária, que subordina o planejamento metropolitano ao Executivo Estadual, mas que não o provê com instrumentos reais de intervenção. Na opinião do autor (ALMEIDA, 1983), a legislação não chegou a propor nenhuma alteração radical na organização administrativa, carregando assim dois problemas essenciais: primeiro, o respeito à divisão de poderes estabelecido na Constituição que estabelece como de competência municipal o uso do solo e a execução de serviços locais; e segundo, o cerceamento da possibilidade de exercício da cidadania política durante o Regime Militar.

As agências, autarquias e empresas estaduais ligadas ao planejamento metropolitano produziram durante a década de 1970 uma série de planos, diagnósticos e estudos técnicos para subsidiar e orientar os investimentos e políticas públicas nos maiores aglomerados urbanos nacionais. Entretanto, a maior parte desses investimentos se deu de forma setorial e desarticulada, através das agências e companhias estatais responsáveis pelos setores de habitação, saneamento e transporte, como o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Planasa (Plano Nacional de Saneamento) e o DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), dentre outros. Existia uma *política urbana de fato*, de concepção setorialista, que em contraposição à visão globalista da PNDU, dava-se por meio de [...] “um conjunto de

ações desarticuladas que se processavam na cidade” (SOUZA, 2004, p. 124).

Assim, durante o período do Regime Militar, a maior parte das intervenções do Estado sobre o espaço urbano deu-se sem nenhum vínculo ou subordinação às propostas e diretrizes emanadas das agências de planejamento. Os detalhados e minuciosos planos metropolitanos elaborados neste período acabaram transformando-se em meras “peças de ficção” e “declarações de boas intenções”, e a atividade de planejamento urbano continuou perpetuando a sua irrelevância para a tomada de decisões do Estado. Ainda assim, não se pode negar que a experiência de planejamento do Regime Militar tenha sido fundamental para um maior conhecimento da realidade urbana e regional brasileira e para a montagem de bancos de dados com informações municipais, além de ter contribuído para a formação e qualificação de uma geração de técnicos competentes e qualificados.

Com o abandono do II PND e com a crise econômica e fiscal do Estado que se aprofundou no início dos anos 1980, as agências de planejamento metropolitano, associadas aos interesses econômicos do Regime Militar, enfraqueceram-se e tornaram-se praticamente inoperantes. Sintomaticamente, em 1979 foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) junto ao Ministério do Interior. A atuação do CNDU (incorporado em 1985 pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente) privilegiou ações pontuais de atendimento a projetos considerados prioritários para estados e municípios. A extinção do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (que havia incorporado o CNDU, o BNH e a EBTU) durante o Governo Collor significou o abandono completo do ideário do planejamento urbano no Brasil, pelo menos do ponto de vista de uma política urbana articulada em nível nacional.

Durante os anos 1980 o Plambel funcionou mais como um instituto de pesquisas do que como um efetivo órgão de planejamento metropolitano. Em 1987 ele foi transferido para a recém-criada Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos, com o objetivo de elaborar o *Plano Diretor da RMBH*, do qual só foi concluído o *Diagnóstico*. Em 1992, a Secretaria foi extinta e o Plambel transferido para a Secretaria de Estado de Planejamento. Em 1996, o Plambel foi definitivamente extinto, e as suas atribuições foram parcialmente assumidas pela Secretaria de Estado de Planejamento e pela Fundação João Pinheiro.

3. O OCASO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO

Parte-se da hipótese de que as duas principais causas do ocaso do planejamento metropolitano no Brasil, subjacentes ao abandono das instâncias de planejamento do Regime Militar, foram o forte municipalismo instaurado na redemocratização do país com a Constituição de 1988 e a crescente hegemonia da ideologia neoliberal que atacava a intervenção do Estado. Ainda que a crise econômica da década de 1980 seja um fator conjuntural, o municipalismo e o neoliberalismo podem ser considerados aquelas causas substanciais e relacionadas às especificidades da sociedade brasileira. As duas subseções abaixo abordarão esses dois processos.

3.1. O fortalecimento do municipalismo

Segundo Ronaldo Gouvêa (2005, p. 127), [...] “a defesa intransigente do princípio da autonomia municipal tem sido um dos principais obstáculos ao equacionamento da questão metropolitana”. Com o processo de redemocratização e com a promulgação da nova Constituição em 1988, houve um intenso fortalecimento da autonomia municipal, e a passagem para um período de intensa competição entre os entes federados. Essa “retomada do poder municipal”, somada à falta de elementos de coordenação e cooperação federativos, acabaram contribuindo sobremaneira para a fragilização da União e para uma fragmentação da gestão do território na ausência de um projeto nacional (BECKER, 1991), levando a uma desarticulação dos arranjos institucionais e dos aparatos burocráticos de planejamento do Regime Militar e para o ocaso do planejamento metropolitano no Brasil.

Um dos dilemas constitutivos da história política do país desde a Independência é a oposição entre centralização e descentralização, sintetizada na metáfora da “sístole/diástole” cunhada pelo general Golbery do Couto e Silva. Ainda que a instituição do federalismo – compreendido enquanto uma [...] “forma de Estado em que o governo central, soberano, se concilia com uma multiplicidade de unidades territoriais, as quais devem gozar de autonomia política administrativa e financeira” (GOUVÊA, 2005, p. 55) – tenha-se dado com a proclamação da República em 1889, a idéia de federação e de descentralização já havia sido bastante defendida desde o Império. Durante o século XX, o Brasil vivenciou padrões diversos de federalismo, desde a excessiva descentralização da República Velha que se consubstanciou no

poder das oligarquias estaduais, até a enorme centralização unitária empreendida pelo Estado Novo e pelo Regime Militar pós-1964. Grosso modo, os períodos de centralização corresponderam a regimes autoritários e ditatoriais, enquanto os de maior descentralização federativa a regimes de abertura democrática.

Mesmo com a duradoura e permanente oposição entre centralização e descentralização política, as estruturas de poder municipal acabaram sendo constrangidas na maioria dos períodos da história política nacional. Ou seja, apesar da ideologia municipalista estar arraigada e ser uma construção discursiva extremamente resistente, associada a inúmeros interesses locais, o que reinou no mais das vezes foi a falta de autonomia dos municípios, seja nas dimensões política, financeira ou administrativa. Isso em parte explica a força e o vigor da “retomada do poder municipal” com a Constituição de 1988, em contraposição ao período de extrema centralização do Regime Militar. A “retomada do poder municipal” esteve também associada à luta pela descentralização das políticas públicas, causa defendida como fundamental para a reconstrução do federalismo e da democracia.

A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a natureza federativa do Estado brasileiro, e se distingue de todas as demais por considerar o município como um ente federativo, e não apenas uma instância administrativa local. A União passou a ser formada por estados autônomos, e os estados por municípios autônomos. Além disso, ela considera de competência municipal o ordenamento territorial, o desenvolvimento urbano, a criação/supressão de distritos, além de ampliar a participação municipal na repartição tributária e transferir para os estados a competência de criar as regiões metropolitanas (GOUVÊA, 2005).

Para Edésio Fernandes (2005), apesar do amplo debate sobre a questão da gestão metropolitana durante o processo constituinte que se desenrolou entre 1986 e 1988, o movimento de intenso municipalismo e descentralização acabou se impondo na Constituição de 1988 devido à tradição de autoritarismo e extrema centralização do Regime Militar. A nova Constituição elaborada acabou delegando às Constituições Estaduais o poder de criar e definir o marco jurídico-institucional das regiões metropolitanas. Segundo Raquel Rolnik e Nadia Somekh (2000, p. 84), [...] “a descentralização e o aumento da autonomia municipal acabaram evidenciando a não legitimidade e representatividade dos organismos de gestão metropolitana,

contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los”. Para Heloísa Soares de Moura Costa (2009), o desmonte das instâncias de planejamento e regulação metropolitanos deu-se em função de um desgaste político já que as mesmas haviam sido criadas pelo Regime Militar, de um desgaste conceitual do planejamento integrado funcionalista e tecnocrático e de um desgaste associado à difícil convivência entre a autonomia municipal e as instituições metropolitanas.

Na relação de competências, a Constituição de 1988 estabelece que cabe ao município “legislar sobre assuntos de interesse local”, assim como “organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte público, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988, art. 30, incisos I e V). Todavia, no capítulo referente às competências estaduais, estabelece que “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988, art. 25, §3º). Porém, na carta legislativa, não se explicita qualquer elemento que possa distinguir os *serviços públicos de interesse local* (municipais) das *funções públicas de interesse comum* (metropolitanos), nem tampouco fica claro se cabe aos municípios ou aos estados definir seus conteúdos.

Essa indefinição decorrente da referida sobreposição tem servido de respaldo aos interesses municipalistas, na medida em que a legislação não diferencia o município tradicional do município integrante de uma região metropolitana, dificultando a institucionalização de um nível de poder supramunicipal. Os defensores intransigentes da autonomia municipal defendem a separação dos serviços comuns metropolitanos em segmentos, alguns a serem gerenciados de forma unificada e outros a cargo das municipalidades. Dessa forma, no caso do sistema de transporte público, por exemplo, somente as linhas intermunicipais poderiam ser operadas pela autoridade metropolitana, enquanto as linhas intramunicipais continuariam a cargo das agências locais (GOUVÊA, 2005). Todavia, a segmentação e fragmentação dos serviços públicos de interesse comum impedem o adequado tratamento integrado e compreensivo que é de se esperar de uma autoridade metropolitana, que deveria superar os limites administrativos municipais.

Para Gouvêa (2005), um dos elementos que dificulta a implementação de arranjos institucionais metropolitanos é a natureza do sistema federativo brasileiro, notadamente predatório e não-cooperativo. A expressão “federalismo predatório” refere-se ao fenômeno pós-1988 de permanente e crescente conflito entre os entes federados (estados e municípios) em busca de recursos e receitas, assim como à “guerra fiscal” pela atração de novos investimentos por meio de mecanismos de renúncia fiscal. Ao contrário de outros países que adotam o sistema federativo, como a Alemanha e o Canadá, inexistem no Brasil instrumentos institucionalizados de cooperação entre os municípios, os estados e a União, o que obstaculiza a elaboração de políticas plurimunicipais, como é o caso metropolitano.

Uma das proposições correntes no meio acadêmico é a da criação de um “federalismo regional”, por meio da representatividade institucionalizada de um nível da federação supramunicipal e intra-estadual, ou seja, da “região”. Tratar-se-ia de uma tentativa de equalização das enormes disparidades regionais dentro dos estados, e de colaboração para a maior cooperação entre municípios limítrofes que compartilham problemas e potencialidades em comum. Nesse sentido, o “federalismo regional” contribuiria para a gestão conjunta de regiões metropolitanas e para a superação do “federalismo predatório”, se devidamente associado à retomada do planejamento nacional. Todavia, essas propostas não estão hoje colocadas na pauta política nacional, e não existem grupos a defendê-las.

Mas é também fundamental abordar qual tem sido o papel do planejamento metropolitano dentro do contexto de obrigatoriedade do planejamento urbano pela Constituição de 1988, de aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e de criação do Ministério das Cidades. Se, de um lado, conforme colocado por Marcelo Lopes de Souza (2006), os municípios brasileiros estão agora munidos de uma série de instrumentos de planejamento voltados para a redução das desigualdades socioespaciais no território urbano, por outro lado não há qualquer referência na legislação sobre a coordenação desses instrumentos no âmbito metropolitano. Pode-se mesmo dizer que o ideário da “reforma urbana” continua restrito aos municípios, e que todo o arcabouço de políticas urbanas montado após a Constituição de 1988 tem pouco a dizer sobre o planejamento metropolitano, já que está constitucionalmente preso ao âmbito municipal. Esse silêncio em relação à questão metropolitana é sintomático de que o municipalismo exacerbado e a crítica ferrenha

ao planejamento tecnocrático do Regime Militar acabaram por abalar a própria crença na necessidade de uma autoridade de planejamento e gestão metropolitanos. É necessário então compreender em que medida o fortalecimento da capacidade de atuação dos municípios no seu ordenamento territorial deu-se em detrimento do enfraquecimento das instâncias metropolitanas de planejamento, e de como poderiam ser edificadas novas formas de cooperação capazes de se contrapor às ineficiências e injustiças resultantes da competitividade intra-metropolitana.

3.2. O ataque neoliberal ao Estado

Desde a década de 1970, tem havido uma profunda virada nos países capitalistas para o neoliberalismo enquanto uma prática de política econômica e também como uma forma de pensamento ideológico, a ponto de ele haver se incorporado ao senso-comum e de ter-se tornado hegemônico enquanto um discurso. Quase todos os países do mundo capitalista avançado e dos países em desenvolvimento, seja voluntariamente ou a partir de coerção externa, adotaram de alguma forma os princípios básicos do neoliberalismo, daí a desregulamentação, a privatização e a retirada do Estado do domínio da provisão social terem se difundido generalizadamente desde então pelo mundo (HARVEY, 2007).

O neoliberalismo é, a princípio, uma teoria de política econômica que propõe que o bem-estar coletivo é melhor alcançado a partir da liberação das liberdades empreendedoras e criativas individuais dentro de um arcabouço institucional que assegure a propriedade privada plena, a abertura dos mercados e o livre comércio entre os países. O Estado não deve intervir para além dessas funções básicas, seja porque não dispõe de informações suficientes e de qualidade para atuar substituindo o mercado ou porque a sua atuação pode ser enviesada e distorcida em benefícios de grupos de interesse fortes. Daí a concepção do conceito de “estado-mínimo”. O pensamento neoliberal parte do pressuposto de que a lógica de mercado estabelece uma ética finalista e única para guiar todas as ações humanas, e de que todas as relações sociais devem ser encaradas enquanto puras transações monetárias e mercantis. Parte-se também da firme convicção de que as liberdades individuais e a dignidade humana são garantidas pelas liberdades de mercado, e que elas estariam ameaçadas não apenas pelas ditaduras (tais como o fascismo e o comunismo), mas

por qualquer forma de intervenção do Estado sobre a sociedade (HARVEY, 2007).

O pensamento neoliberal foi gestado por um pequeno e exclusivo grupo de economistas, historiadores e filósofos, que se reuniram em torno do filósofo liberal austríaco Friedrich von Hayek. Eles fundaram em 1947 a *Mont Pelerin Society* na Suíça, do qual eram membros também Ludvig von Mises, Milton Friedman e Karl Popper. Do ponto de vista econômico, os neoliberais basearam-se nas teorias marginalistas desenvolvidas por León Walras, Stanley Jevons, Karl Menger e Alfred Marshall na segunda metade do século XIX, em contraposição à economia clássica de Adam Smith, de David Ricardo e principalmente de Karl Marx. De Adam Smith, herdaram a crença na “mão-invisível” do mercado para se alcançar o bem-estar coletivo. A doutrina neoliberal colocou-se então em direta oposição às teorias econômicas que postulavam a necessidade da intervenção estatal, como as formulações de John Maynard Keynes, que ganharam proeminência a partir da década de 1930 em resposta à Grande Depressão, e mais veementemente ainda contra as teorias de planejamento econômico centralizado do Estado de cunho socialista. Até a década de 1970, o grupo de *Mont Pelerin* permaneceu marginalizado como uma seita econômica exótica, mas foi progressivamente aumentando o seu poder e os seus canais de influência por meio de suporte político e financeiro de poderosos grupos privados. Contribuíram também o crescente prestígio e hegemonia da Universidade de Chicago, a fundação do *Institute of Economic Affairs* em Londres e do *Heritage Foundation* em Washington, e a premiação do Nobel de Economia à Hayek em 1974 e à Friedman em 1976. Todavia, foi só a partir de 1979 que Margaret Thatcher, Ronald Reagan e Paul Volcker retiraram a ortodoxia neoliberal do obscurantismo e lhe deram a condição de ideologia hegemônica na orientação das políticas públicas e na condução dos instrumentos de política econômica (HARVEY, 2007). Enquanto na década de 1980 o neoliberalismo tomou fôlego com o “thatcherismo” e com o “reaganismo”, a partir de 1990 houve uma disseminação do ideário neoliberal para o resto do mundo e a sua transformação em uma nova ortodoxia com o “Consenso de Washington”.

A primeira experiência neoliberal prática tomou curso no Chile, após o golpe militar do general Pinochet em 1973 que derrubou o governo socialista e democrático de Salvador Allende, com o apoio das elites locais e dos EUA. Para renegociar as dívidas com o FMI e no intuito de reerguer a economia chilena, Pinochet recrutou

economistas que haviam sido formados na Universidade de Chicago, templo dos monetaristas seguidores de Milton Friedman e de difusão acadêmica das idéias neoliberais. Os famosos “Chicago boys” reestruturaram a economia chilena por meio da privatização de empresas públicas e da previdência social, da desregulamentação e abertura de diversos mercados, e da ampla liberdade de atuação ao investimento externo e às empresas estrangeiras. A experiência neoliberal chilena acabou servindo como um laboratório para a adoção do neoliberalismo enquanto princípio hegemônico de orientação de políticas econômicas pela Grã-Bretanha e pelos EUA na década de 1980, e posteriormente pelo resto dos países capitalistas avançados. Esta experiência é também reveladora da não existência de qualquer relação direta e determinista entre liberdades civis e liberdade econômica, haja em vista que o projeto neoliberal chileno foi implantando durante uma das mais autoritárias e violentas ditaduras da América Latina.

Em maio de 1979 Margaret Thatcher foi eleita primeira-ministra britânica pelo partido conservador, com o objetivo de retirar a economia da *stagflação* que já durava quase uma década. Sob a influência de pensadores e ativistas neoliberais, Thatcher condenou e atacou durante a década de 1980 o Estado keynesiano de bem-estar social que havia sido construído após a Segunda Guerra. Para tanto, confrontou os sindicatos trabalhistas e o corporativismo estatal, desmontou os compromissos sociais do sistema de bem-estar, privatizou grande parte das empresas públicas, reduziu impostos progressivos e estimulou a iniciativa privada. Em outubro de 1979, Paul Volcker, presidente do *Federal Reserve Bank* (banco-central norte-americano), implementou uma mudança dramática na política monetária do país: abandonou o objetivo keynesiano de perseguir o pleno-emprego e passou a adotar medidas austeras e ortodoxas para combater a inflação, como o forte e súbito aumento das taxas de juros básicas dos EUA (que chegaram a 20% em 1981), o que aprofundou a recessão mundial e levou os países em desenvolvimento endividados à bancarrota. Em 1980, Ronald Reagan foi eleito presidente dos EUA pelo partido republicano, e manteve Volcker como presidente do FED, crente de que as políticas monetaristas que estavam sendo adotadas eram necessárias para tirar o país da recessão. Além disso, durante os seus dois mandatos na década de 1980, Reagan também implementou uma série de reformas neoliberais e adotou políticas agressivas tais como o enfraquecimento dos sindicatos trabalhistas mais fortes, a

desregulamentação de diversos mercados (como telecomunicações, finanças e de recursos naturais) e a redução de impostos para as grandes corporações e para o estrato mais rico da população (HARVEY, 2007).

O neoliberalismo emergiu como uma das respostas à crise de acumulação de capital que marcou o fim da “era de ouro” do capitalismo e do *modo de regulação fordista*, que do pós-guerra até o início da década de 1970 logrou produzir intenso crescimento econômico. Durante esse período, os países capitalistas desenvolvidos cresceram a uma taxa média de 5% anuais, além de ter havido a expansão do comércio internacional, o aumento do salário real dos trabalhadores acoplado aos ganhos de produtividade, a elevação das taxas de lucro, a manutenção do pleno emprego e alguma redistribuição de renda. Esse período de vigoroso sucesso do sistema capitalista só pode ser compreendido a partir de uma série de especificidades históricas, e as análises unilaterais e neoclássicas que ignoram a interdependência entre as formas institucionais, o modo de regulação e o regime de acumulação¹ são incapazes de encontrar o “motor do crescimento” e os seus fatores explicativos. Dentre os principais fatores reconhecidos como fundamentais para a sustentação do ciclo expansivo do pós-guerra, estão o forte intervencionismo do Estado keynesiano estimulando o crescimento econômico, a pesada regulamentação sobre a mobilidade do capital e sobre o sistema financeiro, o estabelecimento de um “compromisso de classe” mais cooperativo entre o capital e os sindicatos trabalhistas, a existência de uma ordem internacional estável estabelecida em Bretton Woods e a expansão das políticas redistributivistas do Estado de bem-estar social (GLYN et ali, 1990; HARVEY, 2007).

O grande e primeiro sintoma da crise do *modo de regulação fordista* (que deu suporte ao regime de acumulação intensivo que vigorou durante a “era de ouro do capitalismo”) foi a diminuição do ritmo de crescimento da produtividade a partir dos fins dos anos 60 (GLYN et ali, 1990), que se deu em parte como consequência de

1 Esses conceitos foram elaborados dentro daquilo que se convencionou chamar de Teoria da Regulação Francesa. Esta corrente teórica teve como objetivo compreender a crise do capitalismo que se instaurou a partir da década de 1970, e para tal buscou construir categorias analíticas menos abstratas do que as utilizadas originalmente por Marx, tais como *modo de produção* e *formação social e econômica*. Um *regime de acumulação* corresponderia a um padrão coerente de crescimento e reprodução do sistema capitalista delimitado historicamente, capaz de minimizar ou repartir as distorções deste sistema por um dado período. Um *modo de regulação* seria a forma de articulação das *formas institucionais* e convenções sociais – normas, hábitos, leis, regulamentações etc. – responsáveis por dar suporte, estabilidade e unidade a um determinado *regime de acumulação*. Para uma apresentação mais completa destes conceitos e de seus desdobramentos teóricos, ver o livro de Richard Boyer, *A Teoria da Regulação: uma análise crítica* (1990).

um movimento generalizado de lutas e resistências nas fábricas ocidentais, com altos índices de absenteísmo, de *turnover*, de sabotagens, além do aumento dos dias perdidos com greves e paralisações da produção. Houve também um avanço do poder dos sindicatos, que passaram a exigir a continuidade da incorporação dos ganhos de produtividade aos salários. É nesse acirramento da luta de classes e no esgotamento dos ganhos de produtividade associados à extensão dos métodos do taylorismo-fordismo que se explica parte da crise do *modo de regulação fordista* e da “era de ouro do capitalismo”. Todavia outros fatores também são fundamentais, tais como a crise fiscal do Estado keynesiano de bem-estar social, o desarranjo da ordem econômica internacional (crise do dólar em 1968 e o fim das taxas de câmbio fixas em 1971), choques exógenos de custo (os choques do petróleo em 1973 e 1979) e a aceleração da inflação (GLYN et ali, 1990). O ano de 1968, marcado por violentas manifestações de rua e estudantis, ocupações de fábricas, greves em massa etc., pode ser considerado o primeiro indício da crise. Essas eclosões súbitas de insatisfação em todo o mundo revelaram uma crescente recusa aos padrões vigentes de organização econômica e sociopolítica (TONUCCI, 2007).

A crise da década de 1970 combinou aumento do desemprego com aceleração da inflação, e diante do descontentamento geral houve um avanço forte dos partidos socialistas e comunistas em países como Itália, França, Espanha, Portugal e Inglaterra, apoiados pelos sindicatos e pelos trabalhadores. Segundo a análise de David Harvey (2007), esse avanço das esquerdas durante a década de 1970 representou tanto uma ameaça *política* quanto uma ameaça *econômica* às elites e classes capitalistas dominantes, na medida em que, desde o início do ciclo expansivo do pós-guerra, estava havendo um processo consistente de redistribuição de renda em favor da classe trabalhadora. Enquanto a economia crescia, tal elemento não constituiu uma ameaça, mas com a redução das taxas de acumulação e de lucro na década de 1970, o poder econômico das elites capitalistas começou a ser minado. Daí a interpretação do autor de compreender o neoliberalismo enquanto um projeto político para restabelecer as condições para a acumulação do capital e para restaurar o poder das elites econômicas, ameaçadas pelos avanços da classe trabalhadora e do Estado keynesiano de bem-estar social.

Enquanto do ponto de vista do restabelecimento do crescimento econômico o neoliberalismo tenha se revelado uma falácia, pode-se dizer que o poder econômico

das elites se fortaleceu via uma acelerada reconcentração de renda e de riqueza no topo da hierarquia social (agora ligado majoritariamente às atividades financeira, gerencial e científico-tecnológica): em todos os países que aderiram ao neoliberalismo houve um aumento acentuado da desigualdade social e da pobreza (HARVEY, 2007). Enquanto a teoria neoliberal proclamava o mercado enquanto instância fundamental para a liberdade e para a dignidade dos homens, ironicamente o pragmatismo das políticas neoliberais logrou produzir uma violenta concentração de renda e de capital, revelando assim tanto a falta de rigor interna às formulações teóricas de seus defensores quanto como a ideologia neoliberal servia para justificar e legitimar determinados interesses das classes dominantes.

Associado a esse processo, a partir da década de 1980 a elites brasileiras passaram a incorporar a ideologia neoliberal que se torna hegemônica nos países capitalistas centrais, e que representa efetivamente a base material da sociedade brasileira, a saber, o superprivilegiamento, a fragilidade do Estado e a negação do interesse coletivo (DEÁK, 2001). Enquanto no mundo desenvolvido o neoliberalismo surgiu como uma reação à expansão do Estado keynesiano de bem-estar social, no Brasil ele serviu para garantir a manutenção do *status quo* e da sociedade de elite.

Na década de 1990, o Brasil aderiu ao receituário neoliberal do Consenso de Washington (1989), optou pela abertura econômica do país, privatizou grande parte de seu patrimônio público e de suas estatais e abandonou a possibilidade de um projeto nacional de desenvolvimento. Do ponto de vista do planejamento espacial, o que se instaurou foi a fragmentação da ação do Estado no território, a ausência de políticas de desenvolvimento regional coordenadas e a crescente competição entre as cidades e os estados. Ganhou força nesse período o ideário do “planejamento estratégico”, da competitividade e do desenvolvimento local “de baixo para cima” em contraposição às práticas estatais de planejamento tecnocrático e autoritário gestadas durante o Regime Militar. Bertha Becker (1991) fala da passagem de um projeto geopolítico de modernização conservadora por meio da integração nacional a uma crise do Estado que leva à fragmentação do território e à busca pela integração competitiva diante das pressões do mercado mundial. Em decorrência dessas profundas transformações, durante a década de 1990 viveu-se um imenso retrocesso e o abandono do planejamento metropolitano e regional no Brasil.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Regis Caserio de. **O planejamento metropolitano no governo do Estado de São Paulo**. São Paulo: USP, 1983. (Tese de doutorado).

BECKER, Bertha K. Modernização e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. In: **Espaço e Debates**: Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo, nº 32, 1991.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 14**, de 08 de Junho de 1973. Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasil, 1973.

BOYER, Richard. **A Teoria da Regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Política e gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: REIS, Nestor Goulart Reis (org.). **Sobre dispersão urbana**. São Paulo: Via das Artes, 2009.

DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: USP, 2001. (Tese de Livre Docência).

DEÁK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas (prefácio). In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

DINIZ, Clélio Campolina. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1981.

FERNANDES, Edésio. Apresentação. In: GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

GLYN, A. & HUGUES, A. & LIPIETZ, A. & SINGH, A.. The Rise and Fall of the Golden Age. In: MARGLIN, S. & SCHOR, J. (Org.). **The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience**. Oxford: Clarendon, 1990.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2007.

MENDES, Ana Gláucia Mendes. A experiência de planejamento econômico no Brasil. In: CINTRA, Antonio Octavio; HADDAD, Paulo Roberto. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: Observatório das Metrôpoles. **Como andam as Metrôpoles** (Relatório Final), 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista; o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14 n 4, 17 nov. 2000.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

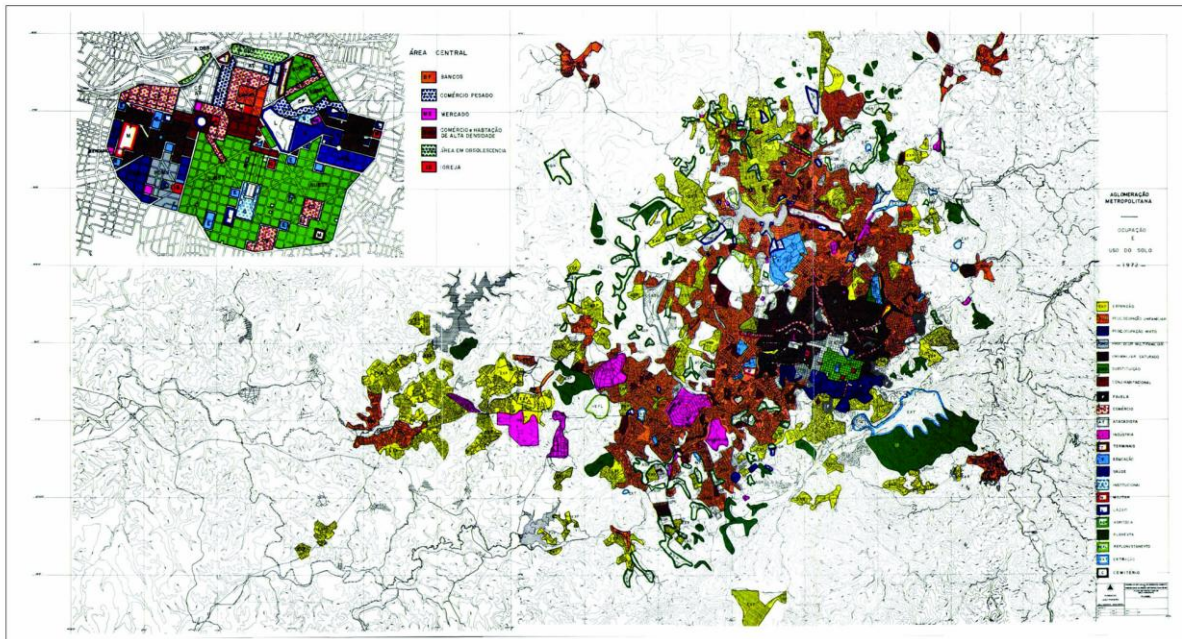
SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

TONUCCI, João B. M.. O paradigma japonês de organização industrial: outras perspectivas. **Multiface - Revista da Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG**, v. 2, p. 7-14, 2007.

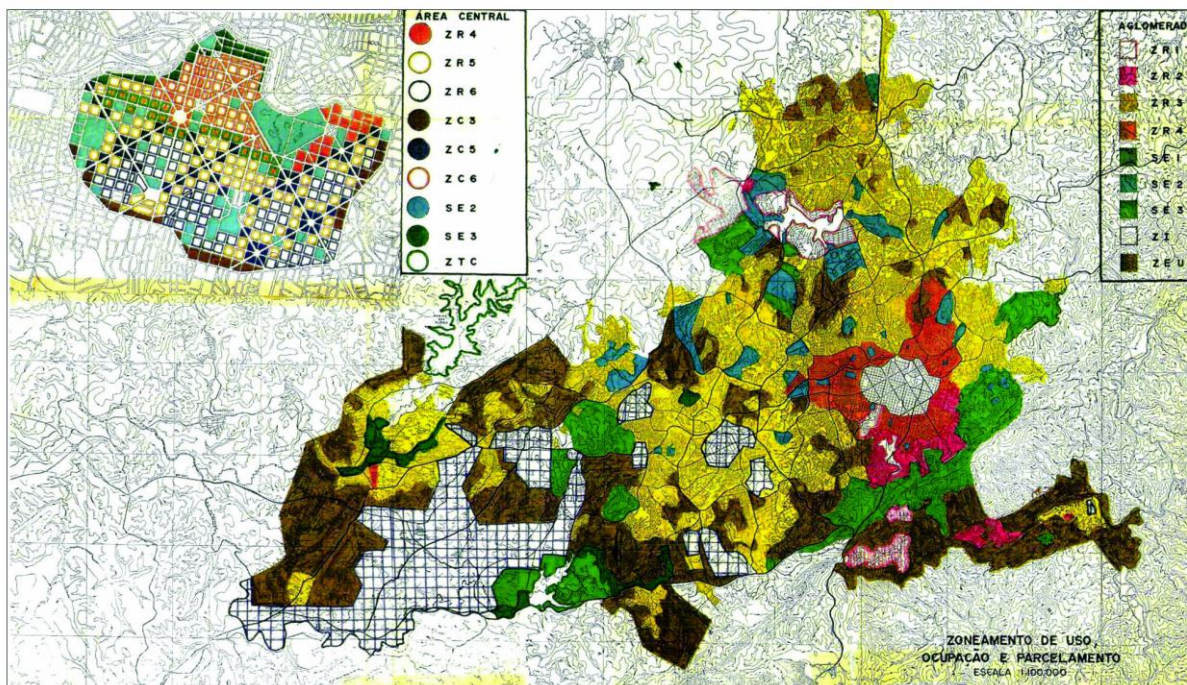
TONUCCI, João B. M.. Cidade Fractal - Transformações Recentes na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: **XIII ENANPUR - Encontro Nacional da ANPUR**, 2009, Florianópolis. Anais do XIII ENANPUR, 2009.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

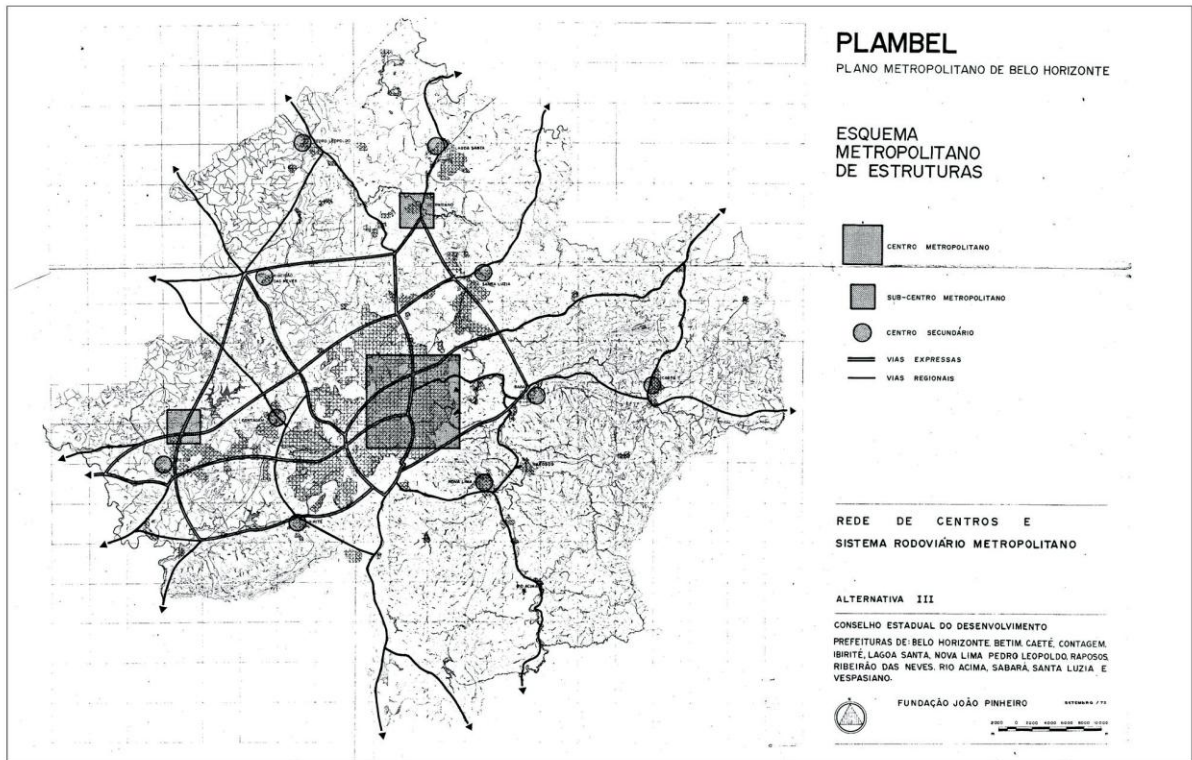
5. ANEXO: PLANOS, PROJETOS E DIAGNÓSTICOS DO PLAMBEL



Ocupação e Uso do Solo 1972 - Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte - Plambel, 1976.



Zoneamento de Uso, Ocupação e Parcelamento - Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte - Plambel, 1974 (volume 1).



Alternativa III de organização territorial - *Esquema Metropolitano de Estruturas Primeiro Esboço* - FJP Plambel, 1972.

