

Grandes projetos de infraestrutura urbana e valorização imobiliária: notas a partir da experiência recente do Vetor Norte de Belo Horizonte

Heloisa Soares de Moura Costa

Professora Associada, Departamento de Geografia, IGC/UFMG, pesquisadora do CNPq

A implantação de grandes projetos traz consigo transformações significativas para os lugares e para as pessoas que neles vivem e trabalham. As transformações costumam ser de múltiplas ordens: sociais, econômicas, territoriais, ambientais, culturais, muitas vezes também políticas e institucionais.

Ao concentrar um volume considerável de investimentos públicos e privados numa região, a implantação de um grande projeto desencadeia uma desestruturação das formas de uso e ocupação do espaço, de organização da vida cotidiana, alterando valores estabelecidos, materiais e simbólicos. A abrangência, velocidade e intensidade das transformações dependerão da natureza do projeto, de seu porte, de sua maior ou menor inserção e identidade com as práticas da região, do grau de envolvimento dos diversos grupos sociais locais no processo de decisão sobre o projeto, entre muitos outros fatores.

A localização do projeto na estrutura urbana de uma região também pode influir de maneira significativa na natureza e na intensidade das transformações desencadeadas. Projetos nas imediações de áreas urbanas ou metropolitanas, como se discutirá mais adiante, tendem a gerar impactos de longo alcance, na medida em que desencadeiam efeitos de curto e longo prazo na distribuição de preços da terra, nas demandas por deslocamentos e transportes, no acesso à habitação, trabalho ou serviços coletivos de toda ordem. Tais empreendimentos, ao se constituírem em novas frentes de expansão social, econômica e espacial, ou novas fronteiras urbanas para usar a expressão consagrada de Neil Smith (1996), deslocam os patamares de incidência da renda da terra urbana para mais a frente, incorporando todo este território ao processo de valorização fundiária e imobiliária.

Provavelmente a construção de barragens seja o exemplo mais emblemático de profundas transformações sócio-ambientais dos lugares, muitas vezes envolvendo deslocamentos populacionais expressivos, construções de novas cidades, alterações profundas nos sistemas biológicos e hídricos regionais, entre outros. A imagem da inundação das áreas, destruindo formas tradicionais de uso da terra, tem um forte conteúdo simbólico que dispensa maiores palavras. Por isto mesmo, ao catalisar um conjunto significativo de conflitos de várias ordens, constitui também o caso mais conhecido de formação de movimentos sociais de resistência, articulados em diferentes escalas espaciais, inclusive na escala internacional (Vainer, 2004).

No caso de impactos de empreendimentos imobiliários urbanos a situação é bem mais ambígua, principalmente em áreas de expansão em que muitas vezes não há a figura de um grupo atingido diretamente. Os efeitos são mais difusos e serão sentidos por um conjunto muito mais amplo de pessoas, às vezes toda a população de uma metrópole. Um bom exemplo são os efeitos da implantação de grandes empreendimentos produtivos ou imobiliários, geradores de novos fluxos de veículos e pessoas, sobre a mobilidade, que atinge toda a população, ainda que de formas bastantes diferenciadas. A contínua pressão sobre os sistemas viário e de transportes, crescentemente congestionamentos, o aumento da poluição por veículos e do próprio número de veículos individuais, o aumento dos tempos de deslocamento e consequente subtração do tempo disponível para outras atividades, são algumas facetas de um problema que se apresenta de forma difusa, genericamente atribuído ao crescimento urbano e muitas vezes diagnosticado apenas como “falta de planejamento”. Assim, a matriz calcada no transporte rodoviário e individual, intensiva em combustíveis fósseis é naturalizada. Ao mesmo tempo a acessibilidade aos novos empreendimentos, que deveria ser uma pré-condição para a escolha locacional dos mesmos, quando precária, transforma-se em objeto de demanda dos novos moradores e usuários.

Embora os instrumentos de planejamento do uso e ocupação do solo tenham se mostrado, por inúmeras razões, historicamente incapazes de efetivamente articular espacialmente a implantação de novos assentamentos com a capacidade instalada ou prevista de infra-estrutura e serviços - viária, sanitária, social, econômica - , é importante ressaltar que os agentes sociais ligados ao capital fundiário e imobiliário usualmente vêem como direito adquirido a

possibilidade de realizarem novos empreendimentos nas áreas que considerarem mais adequadas aos seus interesses, mesmo que elas contrariem as diretrizes urbanísticas e de crescimento urbano contidas nos planos e estudos realizados. Nas regiões metropolitanas, muitas vezes um empreendimento imobiliário lançado em um município desencadeia efeitos importantes em outros, sem que efetivamente haja mecanismos de articulação e ações conjuntas entre as instâncias de planejamento e gestão territorial destes municípios.

Outro aspecto importante nesta discussão é de natureza eminentemente política: em um grande projeto como a construção de barragens, os grupos atingidos podem ser claramente identificados e, ao se reconhecerem como tal, podem desenvolver estratégias de resistência aos, e de negociação com, os agentes sociais responsáveis pelos empreendimentos, ainda que em situações de grande desigualdade política e de visibilidade pública. Já na expansão da fronteira urbana/metropolitana, que incorpora novos espaços a partir do parcelamento do solo e da implantação de novos empreendimentos imobiliários, os grupos atingidos nem sempre são claramente identificáveis. Aparentemente todos que são, ou se transformam em, proprietários ganham com a valorização fundiária e imobiliária. O comprador de lote, de qualquer faixa de renda, está adquirindo não só um valor de uso, mas principalmente um valor de troca, um patrimônio e, para tanto, aposta na sua valorização. Assim, o ganho imobiliário de origem especulativa é visto como um “bom negócio”, mas também como uma poupança, uma garantia para um futuro muitas vezes incerto. Há uma naturalização deste processo, uma vez que o rentismo e a cultura da propriedade da terra, e não de sua posse ou usufruto, é um valor extremamente arraigado na sociedade brasileira.

A discussão sobre os custos e benefícios de investimentos em grandes projetos de infraestrutura passa pela compreensão e o enfrentamento de alguns dilemas: de um lado as infraestruturas regionais e urbanas, especialmente quando criam as condições para o uso de tecnologias de ponta, são fundamentais para o processo produtivo, sendo parte das chamadas condições gerais de produção (capitalista, no caso). Há, assim, uma racionalidade econômica e de incentivo à produção claramente associada a este tipo de investimento, o que muitas vezes contribui para alimentar a competição entre os lugares (o que na maioria das vezes significa entre municípios) para sediar tais projetos, uma vez que o investimento produtivo é uma importante fonte de recursos para as localidades, seja pela geração de tributos, seja

pela geração de oportunidades de trabalho e renda. De outro lado, sempre há custos envolvidos de diversas ordens, particularmente custos sócio-ambientais e territoriais de forma geral, que podem ou não serem compensados pelos ganhos econômicos ou pela ampliação das possibilidades de trabalho, educação e cultura, ou geração de renda para as populações envolvidas.

A implantação de grandes projetos pode também desencadear perdas e conflitos sociais importantes, tais como remoções de moradias em virtude das obras, perda de acesso a bens, serviços e trabalho, entre outros. Algumas destas perdas são formalmente compensáveis por indenizações, por programas de reassentamento ou outras medidas, ainda que raramente a compensação financeira e material permita recompor o bem perdido no mesmo nível. O exemplo mais frequente é a indenização por remoção de moradias precárias, cujo valor de troca para efeitos de indenização raramente permite a compra de outro imóvel nas proximidades do anterior, pois só a perspectiva de realização da obra que motivou a remoção já provoca uma onda de valorização fundiária e imobiliária. Outras perdas, mais de caráter simbólico e afetivo, associadas ao espaço vivido (Lefebvre, 1993), ao valor de uso e às relações sociais existentes nos lugares, dificilmente podem ser compensáveis em termos materiais, ainda que o custo de reconstrução possa até ser estimado em termos financeiros. O reassentamento de grupos sociais removidos em virtude de grandes projetos é um exemplo desta última situação. Mesmo que as condições de reassentamento no novo lugar possam ser urbanística e ambientalmente mais adequadas do que as que existiam no lugar de origem, ainda assim trata-se de recuperar toda uma experiência coletiva de vida a partir da apropriação social do novo lugar para que novas condições de sociabilidade se instalem.

Tais perdas tendem a incidir de forma mais aguda sobre os grupos sociais mais vulneráveis, por inúmeras razões, desde aquelas mais estruturais associadas às formas precárias de sua inserção no modo de produção capitalista periférico, geradoras de imensas, conhecidas e de certa forma naturalizadas desigualdades de renda, educação e oportunidades em geral, que se materializam na cidade principalmente no acesso à moradia precária em áreas inadequadas e usualmente distantes; até outras razões mais contingenciais, embora não menos importantes, como a dificuldade que os grupos vulneráveis têm de garantir um espaço de re-

apresentação política em que possam explicitar suas demandas em condições de igualdade com outros agentes que atuam na produção do espaço urbano.

Assim, as ameaças ou perspectivas de transformação socioespacial podem ser geradoras de processos políticos que criem as condições de debates mais amplos, assim como podem gerar o desenvolvimento de múltiplas estratégias de resistência ao empreendimento em si e/ou às suas formas de implantação. A informação clara sobre que custos e que benefícios incidem sobre que grupos sociais e sobre que parcelas do território, constitui elemento central, mas raramente claro e em linguagem acessível, do debate público em torno de um grande projeto. Cabe apontar ainda que nem sempre tal debate ocorre, pois embora previsto nos processos de licenciamento ambiental, é necessário que haja uma demanda e/ou uma mobilização social expressiva para que ele ocorra. Na medida em que um conflito socio-ambiental se materializa enquanto um fato político (Acselrad, 2004), os termos do debate se estabelecem em novas bases.

Além da questão da percepção pouco clara ou diferenciada dos impactos, já mencionada, há também significativas diferenciações a serem feitas quanto à natureza dos projetos e das transformações por ele desencadeadas, dos custos socioambientais envolvidos e de quem se beneficia por eles. Quanto maior a complexidade das intervenções, maior a ambiguidade. No caso dos grandes projetos de infra-estrutura urbana, a experiência histórica mostra que em geral esta tem sido a situação. A experiência recente de expansão territorial da Região Metropolitana de Belo Horizonte, principalmente em seu Vetor Norte, ilustra bem o conjunto de preocupações aqui discutidas.

Ao longo das últimas duas décadas, principalmente ainda que não exclusivamente, esta região vem sendo objeto de várias iniciativas públicas e privadas com vistas à modernização da infraestrutura econômica da RMBH e à sua inserção produtiva na expansão capitalista de alcance global. Neste processo o governo do estado de Minas Gerais assumiu um importante protagonismo ao investir principalmente na infra-estrutura viária e econômica da região, não caracterizando um único grande projeto, mas constituindo um conjunto de projetos e intervenções que se alimentam mutuamente e já vem provocando importantes transformações na região.

Do lado do investimento público estadual cabe mencionar, entre outros, a ampliação e modernização da acessibilidade rodoviária pela chamada Linha Verde, a modernização e expansão física e funcional do aeroporto de Confins visando transformá-lo em aeroporto-indústria, a localização de um futuro polo de micro-eletrônica em Vespasiano e de um complexo aero-espacial em Lagoa Santa, além da recente construção da Cidade Administrativa de Minas Gerais para onde se deslocou a maior parte das instituições públicas estaduais, além do Palácio do Governo. Este projeto, de expressivo conteúdo simbólico, tem forte presença na paisagem urbana da região ao justapor uma grandiosa arquitetura modernista assinada por Oscar Niemeyer a um território nitidamente popular. Tal território, no Vetor Norte, está historicamente associado tanto à implantação de conjuntos habitacionais públicos de interesse social, como à produção massiça de loteamentos populares privados típicos da produção da periferia metropolitana, nos quais a compra do lote associado a processos de autoconstrução de moradias constituiu a tônica da (não)política habitacional popular que caracterizou a expansão metropolitana dos anos de 1950 a 1970, principalmente, e cujos impactos em termos da precariedade sócio-ambiental destas áreas periféricas se fazem sentir até hoje em vários municípios (Costa, 1994).

No nível federal há o projeto do Anel Viário de Contorno Norte que promete alterar radicalmente as condições de acessibilidade na região ao romper com o padrão centro-periferia e permitir ligações intermunicipais, além de discussões acerca das possibilidades de expansão do metrô de Belo Horizonte até o aeroporto de Confins. Já o município de Belo Horizonte tem vários projetos de impacto na região, entre eles cabe destacar uma parceria com a UFMG na implantação do BH-TEC, um parque tecnológico de incentivo à pesquisa e à inovação tecnológica em área limdeira ao campus da Pampulha; a estação de transbordo de passageiros do Vilarinho em Venda Nova sobre a qual encontra-se em construção um shopping center, além de um ambicioso projeto de uso do solo e ocupação controlada da chamada região do Isidoro, uma grande área de expansão no limite norte do município, a ser viabilizada pela instituição de uma parceria público-privada na forma de uma Operação Urbana.

Do lado dos investimentos privados, há várias iniciativas em muitos municípios da região, dos mais variados portes e direcionados a vários segmentos de renda. Com disponibilização relativamente recente de crédito habitacional em nível federal, pode-se observar um conjun-

to expressivo de lançamentos imobiliários direcionados para os grupos sociais de renda média e baixa (programas Minha Casa, Minha Vida, crédito solidário, entre outros), adotando diversas tipologias construtivas, conjuntos habitacionais de grande porte, prédios em condomínio, casa geminadas, loteamentos, etc., a maioria de acesso restrito e buscando oferecer alguns serviços comuns que os valorize e equipare aos lançamentos direcionados aos grupos de alta renda.

Nesta última categoria há uma profusão de novos lançamentos em praticamente todos os municípios. Cabe aqui destacar, pelo impacto regional que gera e pela natureza das transformações na região, aqueles empreendimentos de grande porte, que se anunciam como “verdadeiras cidades”, portadores de uma complexidade de atividades e tipologias habitacionais que é nova para a região. São assentamentos residenciais tanto horizontalizados como de grupos de edificações verticais, associados a complexos comerciais, de negócios, turismo e eventos, alguns articulados com centros universitários e de pesquisa, outros associados a atividades de lazer de abrangência metropolitana, como campos de golfe e outras amenidades. Em casos mais extremos, a população prevista supera a população urbana do município, o que deverá provocar demandas diferenciadas de mobilidade, infra-estrutura, serviços, abastecimento, educação e cultura, saúde e trabalho tanto no nível local quanto metropolitano.

As consequências cumulativas de tais processos ainda são difíceis de serem previstas em termos de sua intensidade e alcance. Os efeitos sobre o preço da terra e dos imóveis já se fazem sentir por qualquer parâmetro que se queira adotar. As implicações em termos dos conhecidos processos de valorização imobiliária e consequente elitização das áreas tradicionais também são bastante possíveis de ocorrer. Já as consequências sobre os territórios populares, principalmente os informais, prometem ser uma importante arena de disputa e negociação. Para que os grupos sociais historicamente mais frágeis possam se beneficiar deste processo mais geral, na medida em que a centralidade da cidade efetivamente chegue à periferia, e tenham garantida sua condição de permanência na região, será preciso que as políticas públicas nas diversas escalas espaciais atuem no sentido de fazer valer os princípios da função social da propriedade por meio, por exemplo, da adoção de instrumentos já previstos na legislação urbanística em vigor, particularmente no Estatuto das Cidades e em

muitos dos Planos Diretores municipais (Costa et al, 2010). Como esta não tem sido a prática cotidiana da gestão pública, abre-se aqui uma importante campo de lutas e negociações.

Este processo não é novo, embora se revista de novas roupagens. A trajetória da expansão urbana da RMBH é marcada pela ampliação de fronteiras a partir de investimentos públicos particularmente em infraestrutura urbana e econômica, apontando as macro direções de atuação do capital associado à produção imobiliária e conseqüentemente restringindo as possibilidades de uso agrícola e de atividades associadas à pequena produção. Neste caso caberia inclusive ampliar o conceito de função social da propriedade para áreas construídas e não construídas de forma a subsidiar argumentos de resistência à tendência de homogeneização do espaço metropolitano nas formas hoje prevalentes. As possibilidades de novas relações entre atividades associadas ao universo urbano e ao universo rural/agrícola podem ser elementos catalizadores de estratégias políticas de movimentos sociais urbanos e rurais que até o momento vem atuando em universos paralelos.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, Henri. *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

COSTA, Heloisa. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto (coord). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: PBH/CEDEPLAR, 1994.

COSTA, Geraldo; COSTA, Heloisa; VEIGA, Fernanda; TALMA, Matheus. Planos Diretores e Políticas Territoriais: reflexões a partir de transformações no Vetor Norte de expansão da RMBH In: XIV Seminário sobre a Economia Mineira, 2010, Diamantina. *Anais...* Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2010.

LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. Oxford, UK & Cambridge, USA: Blackwell, 1993.

SMITH, Neil. *The new urban frontier*. Gentrification and the revanchist city. London & New York: Routledge, 1996.

VAINER, Carlos. Águas para a vida, não para a morte. Notas para ua história do movimento dos atingidos pelas barragens. In: ACSELRAD, Henri. (org.) *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.