



METROPOLIZAÇÃO, INTERAÇÕES ESPACIAIS E A PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MONTES CLAROS-MG

Iara Soares de França
Universidade Estadual de Montes Claros

Valéria Aparecida Moreira Costa
Universidade Estadual de Montes Claros

Resumo

Montes Claros é uma cidade média localizada no Norte de Minas Gerais que juntamente com os municípios da região estabelecem intensas interações que resultam em conexão espacial de fluxos econômicos (comércios e serviços), demográficos (deslocamento pendular) e de transportes. Estas interações fomentam uma forma de planejamento de ações, com vistas às articulações das políticas públicas e da infraestrutura no âmbito regional. Nesse sentido, este artigo analisa a proposta de criação da Região Metropolitana de Montes Claros/RMMOC e as interações espaciais que se materializam entre esta cidade média e os municípios da região Norte de Minas Gerais.

Palavras-chave: Metropolização, Planejamento, Interações Espaciais, Montes Claros.

METROPOLIZATION, SPATIAL INTERACTIONS AND THE PROPOSAL FOR THE CREATION OF THE METROPOLITAN REGION OF MONTES CLAROS-MG

Abstract

Montes Claros is a medium-sized city located in the north of Minas Gerais, which, together with the municipalities of the region, establishes intense interactions that result in the spatial connection of economic flows (commerce and services), demographic (commuting and transport) flows. These interactions foster a form of action planning, with a view to articulating public policies and infrastructure at the regional level. In this sense, this article analyzes the proposal of creation of the Metropolitan Region of Montes Claros/RMMOC and the spatial interactions that materialize between this average city and the municipalities of the North region of Minas Gerais.

Keywords: Metropolization, Planning, Space Interactions, Montes Claros.

INTRODUÇÃO

No Brasil, os debates sobre a questão metropolitana e as experiências concretas de gestão se desenvolvem a partir de meados da década de 1960. Nesta primeira fase, merecem atenção o desenho institucional adotado pela Constituição Federal de 1967, que mantém-se com a Emenda Constitucional N.1 de 1969 para as regiões metropolitanas e o planejamento para o desenvolvimento nacional, com as políticas setoriais em que se desdobrava. (GARSON, 2009; AZEVEDO, MARES GUIA, 2000).

As regiões metropolitanas instituídas pelo governo federal em 1974-5, em obediência à Constituição de 1967, assim como as estruturas estaduais criadas para sua gestão, entram em crise a partir de 1979. De acordo com estudo do IPEA (1976, p.13), as políticas setoriais implementadas não eram compatíveis em termos espaciais: não havia coordenação intersetorial, interurbana e intraurbana das ações e dos investimentos realizados.

Sobre o caráter do fenômeno metropolitano no Brasil, Branco (2003) problematiza que os municípios constituintes das RMs diferem substancialmente entre si quanto à integração à dinâmica da aglomeração, entendida como o adensamento dos fluxos econômicos e espaciais. Disso resultam, unidades regionais bastante diferentes quanto ao efetivo processo de metropolização, o que acrescenta dificuldade adicional quanto à discussão e formulação públicas para esses espaços.

Após a Constituição Federal Brasileira/CFB de 1988 a União transfere a responsabilidade de criação e organização das Regiões Metropolitanas/RM para os Estados. A constituição de uma RM pode resolver problemas comuns com políticas públicas e, com isso, contribuir para o desenvolvimento de territórios. (GARSON, 2009).

Nesse contexto, o processo de desconcentração produtiva assistido a partir da década de 1970 no Brasil contou com a forte presença do Estado Federal, através de investimentos produtivos diretos e de incentivos fiscais, a exemplo da SUDENE, e de grande desenvolvimento da infraestrutura (transportes, telecomunicações, energia elétrica). Isso trouxe profunda transformação no espaço econômico nacional, amplificando-o, integrando-o e desconcentrando-o a despeito da permanência de um crescimento desigual e desequilibrado, especialmente, em termos intra-regionais. (RIBEIRO, 2000).

Assiste-se então, uma perda relativa das áreas metropolitanas primazes: São Paulo e Rio de Janeiro. A desindustrialização ocorre pela perda relativa e absoluta do peso da produção e do emprego industrial no conjunto da economia. Com a reestruturação, no entanto, tem-se a modernização tecnológica e o crescimento da produtividade, a transferência de um conjunto de atividades antes inerentes à indústria para o setor de serviços, além do aumento do emprego informal. (RIBEIRO, 2000).

Nesse cenário, as cidades médias despontam-se como foco de investimentos públicos e privados promovendo um reordenamento territorial no Brasil. Configuram-se e expandem “algumas metrópoles de segundo nível, como Belo Horizonte e Curitiba, e uma rede de cidades de porte médio, predominantemente na Região Centro-Sul do Brasil”. (RIBEIRO, 2000, p.52). O resultado desse processo foi o crescimento urbano e industrial de uma rede de cidades médias em várias partes do território nacional.

As cidades médias surgem como instrumento de intervenção das políticas de planejamento urbano e regional, com origem na França a partir de 1950, sendo tal temática analisada pioneiramente no Brasil pelo pesquisador AMORIM FILHO (2001, 2009). Os estudos por ele desenvolvidos apontam que a partir dos anos 1970 e de modo pioneiro na França, as pesquisas e reflexões sobre cidades médias se multiplicam, ao mesmo tempo em que os desequilíbrios e disfunções das redes urbanas se manifestam as cidades médias começam a ser interesse também para políticos, urbanistas e planejadores urbano-regionais. (AMORIM FILHO, 2009).

Também no Brasil as cidades médias ganham notoriedade na década de 1970 em função do seu papel estratégico, isto é, para dar maior equilíbrio interurbano e urbano-regional. Assim, o governo criou políticas urbanas para o desenvolvimento das cidades médias nacionais após esse período.

Considerando o crescimento acelerado das metrópoles e visando a reorganização do território; a partir dos anos 70, o governo criou o II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento que organiza o PNCCPM - Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte médio.

Montes Claros foi a única cidade do Norte de Minas incluída no Programa de Cidades de Porte Médio, parte integrante da política pública definida pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento na década de 1970. Montes Claros exerce relevante papel regional. O seu dinamismo tem atraído significativas atividades terciárias e instalações industriais contribuindo assim para o seu desenvolvimento. Com isso, esta cidade média, assume uma posição de centralidade intra e interurbana, destacando-se como o núcleo urbano mais dinâmico da região Norte de Minas (FRANÇA, 2007).

Nesse sentido, este artigoⁱⁱ analisa a proposta de criação da Região Metropolitana de Montes Claros/RMMOC e as interações espaciais que se materializam entre esta cidade média e os municípios da região Norte de Minas Gerais. Do ponto de vista metodológico realizou-se: análise teórica sobre as temáticas urbanização, planejamento, metropolização; pesquisa documental sobre as Regiões Metropolitanas no Brasil (IBGE) e o Projeto de Lei que trata da RMMOC (Assembleia Legislativa de Minas Gerais/ALMG) e, identificação dos fluxos aéreos (INFRAERO), de transportes, comércios e serviços (Pesquisa Empírica, 2015), deslocamentos pendulares para estudos e trabalhos (IBGE) processados entre Montes Claros e os municípios da região Norte de Minas. O artigo está organizado em 5 partes. A primeira aborda Urbanização e Planejamento no Brasil. A segunda

apresenta o histórico de Criação de Regiões Metropolitanas no Brasil. A terceira discute Metropolização do Espaço. A quarta parte do artigo analisa as interações e fluxos espaciais entre Montes Claros e municípios do Norte de Minas Gerais e, por último, tem-se o exame da proposta de criação da Região Metropolitana de Montes Claros/RMMOC (histórico e atualidade).

Urbanização e Planejamento no Brasil

A população urbana atingiu aproximadamente 84% do território e foi expressivamente superior em todas as regiões brasileiras. (CENSO IBGE, 2010).O acelerado processo de urbanização, após a década de 1970, associado aos fluxos migratórios levou a formação de aglomerações urbanas, onde em torno de uma unidade central, uma cidade grande, se reúnem núcleos urbanos que crescem e se desenvolvem sob a influência do núcleo metropolitano evidenciando carências a serem atendidas, tais como: sistemas de transportes deficientes, insuficiência de equipamentos básicos e unidades habitacionais, serviços precários de saúde, coleta de lixo, distribuição de água, deficiência de saneamento básico, e déficit de infraestrutura urbana, além do problema da seca (GARSON, 2009, p. 100).

O debate em torno dos problemas urbanos permeia as discussões da academia e dos órgãos de pesquisa, como também de partidos políticos e de órgãos de governo, abrangendo uma vasta temática que inclui questões práticas de gestão: planos e programas que possam solucionar os problemas criados pelo deslocamento acelerado de pessoas em busca das áreas de maior dinamismo, aí incluídas a regiões metropolitanas. (SOUZA, 2003, p.137).

Mais recentemente, a discussão sobre formas de colaboração entre entes federados diferentes União, Estado e Municípios e, entre os de mesma natureza, tem sido reativada no bojo do exame da própria questão do federalismo e da regulamentação de importantes pontos da Constituição Federal. Este debate por si só revela uma preocupação em planejar, pois a cooperação entre entes com interesses próprios, porém inter-relacionados, só pode se concretizar mediante negociação e consenso. (BUARQUE, LIMA; 2005).

BUARQUE e LIMA (2005) defendem que o planejamento é um instrumento importante para dar concretude às escolhas sociais, uma vez que seu cerne se resume a pensar o futuro, identificando o conjunto de decisões que precisam ser tomadas e implementadas para que se percorra o caminho que vai do presente até

ele. Ademais, a partir do planejamento os decisores e as instituições públicas têm a oportunidade de não caírem no imediatismo quanto a solução dos problemas. Assim, “se não há previsão e planejamento, quanto maiores as dificuldades e carências maior a tendência a ser dominado e atropelado pelas emergências”. O planejamento pode se materializar envolvendo diversos segmentos da sociedade e instituições com ampla participação, discussão e tomada de decisões.

Aguiar (2016) resgata o planejamento no Brasil a partir de fases derivadas de um conjunto de fatores e mudanças ocorridas na sociedade brasileira. A autora aponta que primeiro ocorreu uma interrupção de sua evolução, dos seus conceitos, práticas e instrumentos em razão da ditadura militar, regime autoritário que durou cerca de 20 anos. Mas, observou-se, nesse cenário, formas de resistência e práticas com vistas a transformação social. Na década de 1990 surgiu o planejamento ambiental que agregou novos aportes conceituais para o ajustamento da expansão neoliberal. No momento atual o planejamento requer um engajamento social para atender a demanda da sociedade globalizada, numa fase de intensas e rápidas transformações, de acirramento de problemas ambientais de grandes proporções e insustentabilidade do sistema socioeconômico como um todo. Há iniciativas de um planejamento democrático com novas metodologias, que ao longo de cinco décadas tenta se adequar às novas exigências e complexidades da sociedade contemporânea atual.

Rodrigues (2013, p.211) analisa a dimensão social do planejamento no atual contexto histórico abordando

Se o planejamento é um processo social, se todos os tipos de planejamento contêm, ao mesmo tempo, controles conservadores e inovadores, o planejamento inovador e/ou alternativo se insere e faz parte da totalidade, embora possa apresentar elementos, concepções e fundamentos que coloquem em destaque contradições e conflitos de cada lugar, em cada momento histórico.

O planejamento é fundamental para superar os desafios das cidades em suas regiões, tendo em vista as rápidas transformações sociais e econômicas que as caracterizam e que possa avançar para alternativas e caminhos para a melhoria de vida urbana. É necessário e urgente pensar planejamento e gestão em espaços não metropolitanos como estratégia de desenvolvimento e dotá-los de instrumentos adequados à realidade de hoje.

A Criação de Regiões Metropolitanas no Brasil

As primeiras regiões metropolitanas (RM) no Brasil foram criadas no ano de 1973. Entre 1973 e 1974 foram criadas as RMs de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Nestas RMs

habitam atualmente, aproximadamente 62 milhões de pessoas. A figura 1 possibilita o exame da distribuição espacial das RMs pelo Brasil, no ano de 2014. Dispersas por quase todo o território nacional, percebe-se a maior ocorrência de RMs nos Estados da Paraíba e Santa Catarina, com menor incidência em Estados mais populosos como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Pernambuco.

Em 2017 o país já contava com 73 regiões metropolitanas, onde viviam aproximadamente 109 milhões de pessoas, o que representa 53% da população total do país no referido ano. A dinâmica de criação de RMs revela um processo constante, ao longo dos anos, com exceção da década de 1980. Os dados do Gráfico 1 revelam uma crescente ampliação do número de RMs, especialmente a partir de 2010, quando foram criadas 48% do total hoje existente. A distribuição espacial das RMs brasileiras revela uma tendência à concentração em cinco Estados: São Paulo, Alagoas, Paraná, Paraíba e Santa Catarina, com 60% do total.

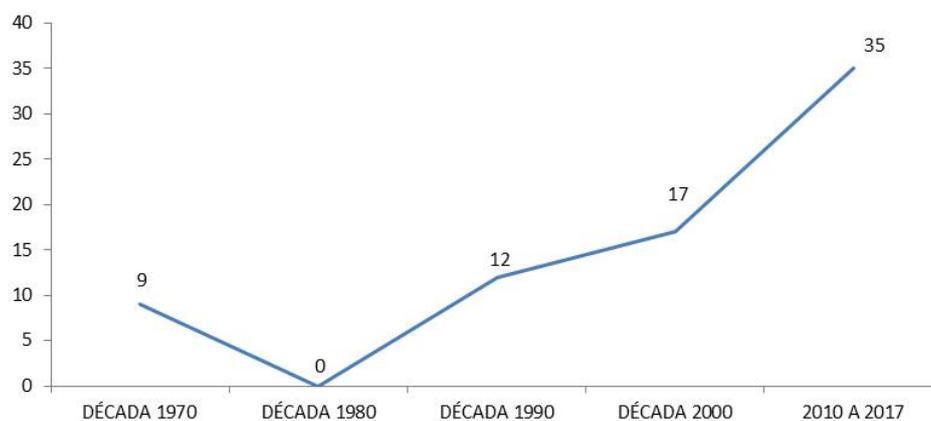


Gráfico 1. Evolução da criação de Regiões Metropolitanas no Brasil, 1970-2017
Fonte: IBGE, 2017.

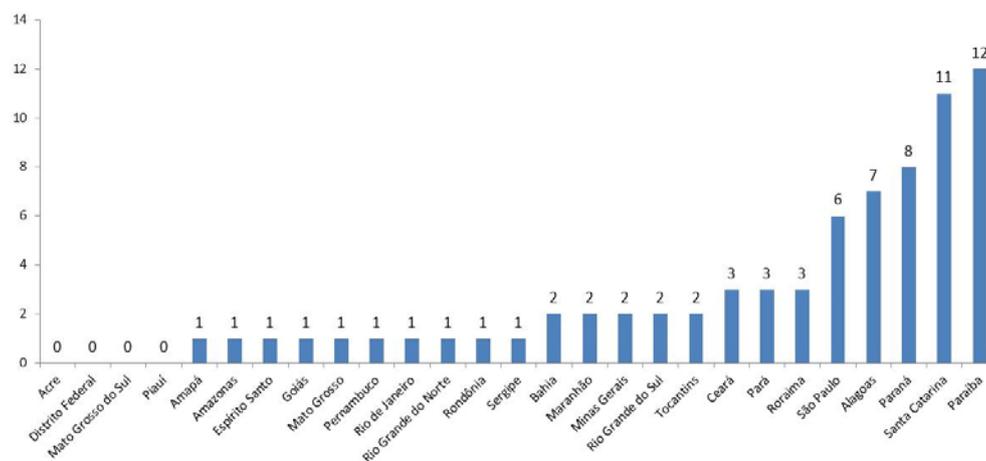


Gráfico 2. Localização das RMs por Unidade da Federação, 2017.
Fonte: IBGE, 2017.

Já na Figura 1, pode-se observar a localização, em cada Estado, das unidades RMs, Colares Metropolitanos (CM), áreas de expansão (AE), Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) e Aglomeração Urbana (AU), criadas até o ano de 2014.

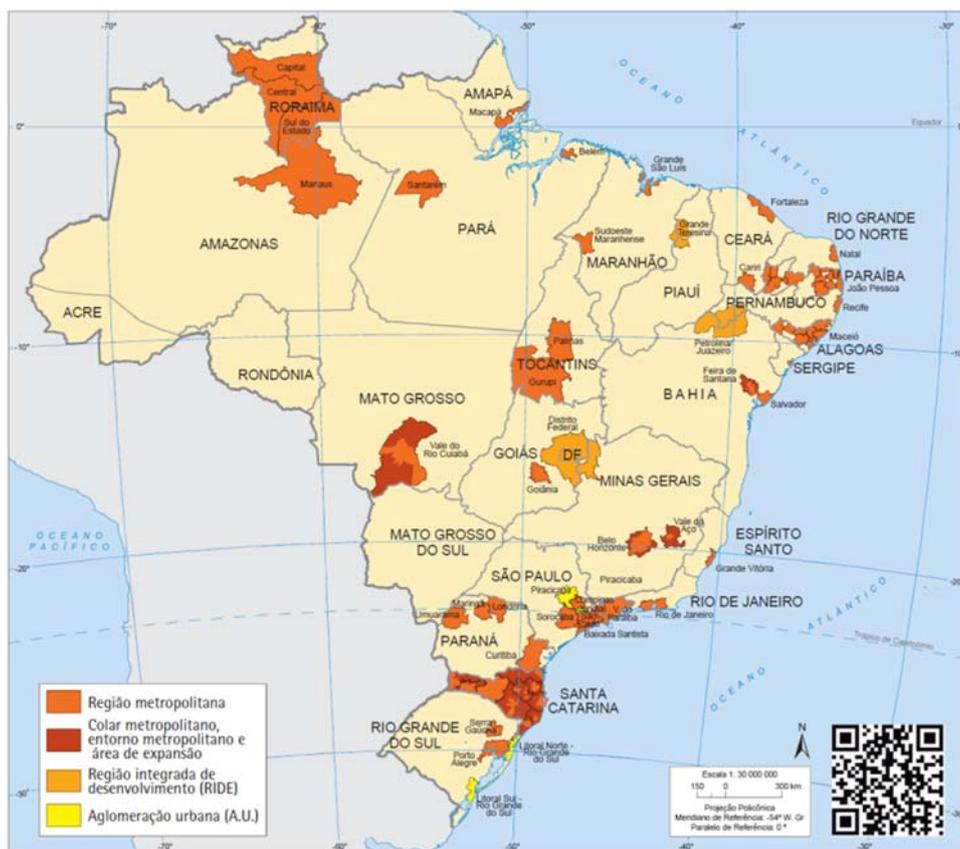


Figura 1. Distribuição Espacial das RMs, CMs, AEs, RIDEs E AUs, Brasil, 2014.
Fonte: IBGE, 2014.

No Gráfico 3 pode-se verificar a média da população total entre as RMs criadas nas décadas de 1970, 1990, 2000 e a partir de 2010. Há uma forte tendência descendente. Quando se compara o gráfico 1 com o gráfico 3, percebe-se que nos anos 1970 foram criadas RMs com grande contingente populacional nos municípios constitutivos. Já a partir dos anos 2010, ocorre a criação de quase metade das RMs hoje existentes, porém com população média muito inferior.

Quando se associa os dados de número de RMs criadas e a população média com a distribuição espacial no país, verifica-se a tendência de forte ampliação das RMs, a partir de 2010, em arranjos municipais de baixo contingente populacional, comparativamente ao experimentado nos anos 1970. É nesse contexto de

criação de RMs em espaços centralizados ou polarizados por cidades médias, que é preciso analisar a proposta de criação Região Metropolitana de Montes Claros-MG.

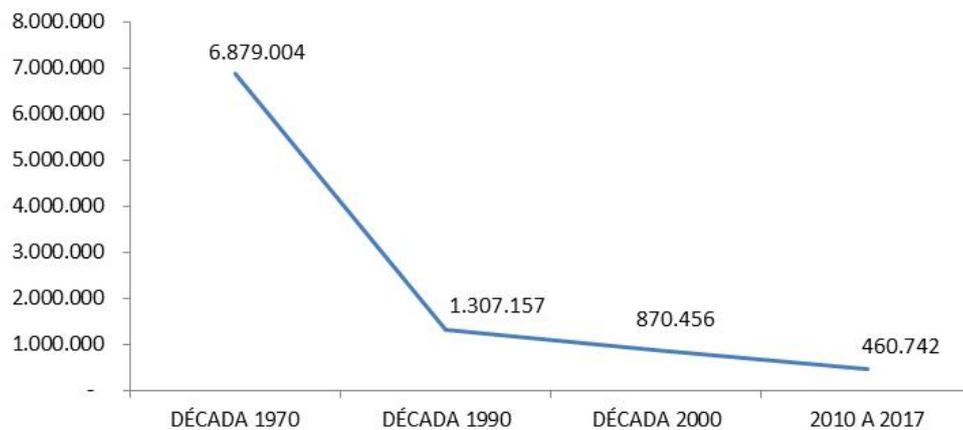


Gráfico 3. Estimativa da população média das RMs criadas nas décadas de 1970, 1990, 2000 e entre 2010 a 2017.

Fonte: IBGE, 2017.

Metropolização para além da MetrÓpole

Considerando o processo de globalização, com uma nova divisão do trabalho em escala internacional e no cerne da reestruturação produtiva, e, recolocando a urbanização brasileira após 1970, redefinem-se o papel metropolitano, as redes urbanas, as cidades. Têm-se redes de cidades inseridas numa economia financeira industrial mundializada. Nessa perspectiva: “As cidades são os nós de articulação em múltiplas escalas geográficas, não sendo possível compreendê-las apenas nas escalas local, metropolitana ou regional, sendo preciso alcançar os planos nacional e internacional”. (SPÓSITO, 2015, p.126).

Lencioni (2013, p.30-31) considera que a metropolização também se redefini na hierarquia dos lugares quando trata que:

As transformações que incidem sobre a hierarquia herdada, as que se impõe sobre ela, a modifica. Redefine-se, assim, a hierarquia entre os lugares e, conseqüentemente, se reconstrói a rede urbana. Não se pode deixar de considerar que na ideia de hierarquia está posta a ideia de ordem e, também, a de subordinação. Nesse sentido, os espaços hierarquizados, quer do passado, quer do presente, revelam a espacialização da economia e da política.

Na afirmação de Spósito (2015) desponta-se uma nova urbanização, um novo urbano na sociedade contemporânea. Essas transformações em curso incidem sobre os espaços não metropolitanos. As cidades médias, por um conjunto de processos e dinâmicas, tem sido objeto de estudos na literatura nacional e internacional. Tem havido, portanto, um esforço de analisar como diferentes estratos dos sistemas urbanos apoiam, refletem e abrigam as múltiplas redefinições funcionais, os diversos arranjos da divisão do trabalho e, sobretudo, os diferentes movimentos de rearticulação interescalar entre cidades.

O processo de planejamento deve levar em conta as interações da metrópole com o sistema urbano, as redes de cidades e as influências que recebe do seu exterior. No Brasil, a instituição de RMs está voltada predominantemente para espaços metropolitanos. Mas essa forma ou unidade de planejamento regional pode ser adaptada a outros recortes territoriais, como microrregiões e conjuntos de municípios e cidades. Planos, estratégias, procedimentos e métodos podem ser elaborados como uma estratégia de desenvolvimento e planejamento do território, focando na diversidade socioeconômica, política e ambiental das diversas regiões do Brasil.

Nesse intento, Lencioni, (2013, p.19) com base no geógrafo francês Bernard Kayser (1969), admite que

Isso significa dizer que podemos encontrar espaços metropolizados fora das metrópoles instituídas pela administração pública. Em outros termos, o espaço metropolizado não é exclusivo da metrópole e não se confirma nas fronteiras de uma região metropolitana. Eles tendem a se apresentar mais intensamente junto a um núcleo metropolitano, mesmo sendo esse de porte regional.

Ferreira, Rua e Mattos (2015) acrescentam que a metropolização incorpora algumas características anteriores e desenvolve outras. Por exemplo, a grande intensidade de fluxos de pessoas, mercadorias, capitais, o crescimento das atividades de serviços, a maior demanda do trabalho imaterial, da concentração das atividades de gestão e administração, a maior utilização de tecnologias de comunicação e informação.

Além do mais, na visão dos referidos autores, a metropolização marca o momento atual da organização do espaço e das práticas espaciais que nele se realizam. Contribui, assim, para a realização de profundas transformações das formas, estrutura e dinâmicas espaciais ao superar a urbanização, marca de uma “geografia” anterior à atual (ou às atuais).

Nesse pensamento, Lencioni (2013, p.17) aborda a metropolização do espaço, destacando novas referências de análise para entender a dinâmica socioespacial contemporânea e como a geografia se coloca nessa conjuntura.

[...] Podemos até dizer que o que temos a fazer é produzir uma geografia contemporânea que busque tornar mais inteligível o mundo atual. Uma geografia que trate dos aspectos do novo mundo e que traga instrumentos analíticos que permitam melhor evidenciar essa nova realidade. Dentre esses instrumentos, por assim dizer, dentre as novas referências de análise para se entender a dinâmica socioespacial contemporânea, se situa a metropolização do espaço.

Assim, é possível afirmar que o processo de metropolização imprime características metropolitanas ao espaço. Trata-se da alteração das estruturas pré-existentes, sendo esses espaços metrópoles ou não; ou seja, trata-se da transcendência das características metropolitanas a todo o espaço. Se o fenômeno urbano tomou o planeta, se a sociedade é urbana, atualmente experimenta-se um processo de metropolização do espaço. Em decorrência disso “a metropolização do espaço com suas dinâmicas e processos, não se restringe, pois, às regiões metropolitanas, já que incorpora as cidades médias, as pequenas e o chamado mundo rural, hoje muito transformado e incorporando urbanidades” (FERREIRA, RUA, MATTOS; 2015).

Nesse cenário, as estratégias de gestão territorial são atingidas por tais dinâmicas e processo. Deve-se avançar em novas formas de políticas públicas, planejamento e gestão, seja em espaços metropolizados e não metropolizados, já que esses não são antagônicos espacialmente.

Interações e fluxos espaciais entre Montes Claros e municípios do Norte de Minas Gerais

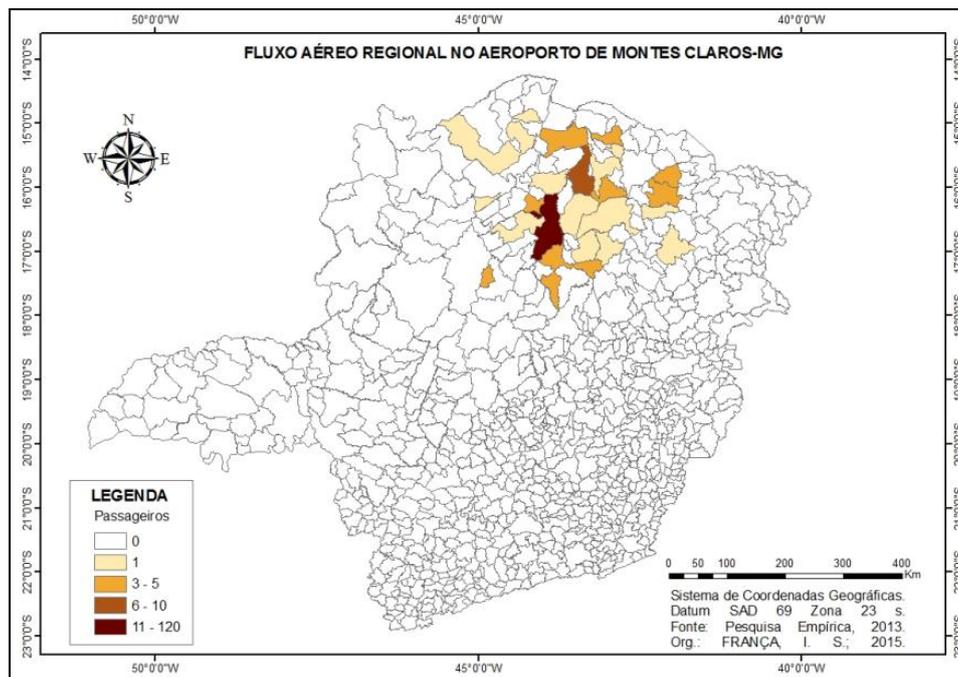
Estudos realizados sobre a temática cidades médias, dentre eles: Os Limiares Demográficos na Caracterização das Cidades Médias (AMORIM FILHO; RIGOTTI 2002), Cidade média e região: o significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais (PERERA, 2007) e A cidade média e suas centralidades: O exemplo de Montes Claros no Norte de Minas Gerais (FRANÇA, 2007) qualificam Montes Claros como cidade média tendo como pressupostos, dentre outros fatores, a posição geográfica que se encontra no território norte mineiro e a função regional que exerce nesse espaço.

Montes Claros possui o sexto maior contingente populacional do Estado de Minas Gerais, com população total estimada em 402.027 habitantes, no ano de 2017, e densidade demográfica de 101,41 hab./km². (IBGE, 2017). O Produto Interno Bruto calculado para o ano de 2015 totalizou R\$ 7.965.637.450,00, sendo classificada

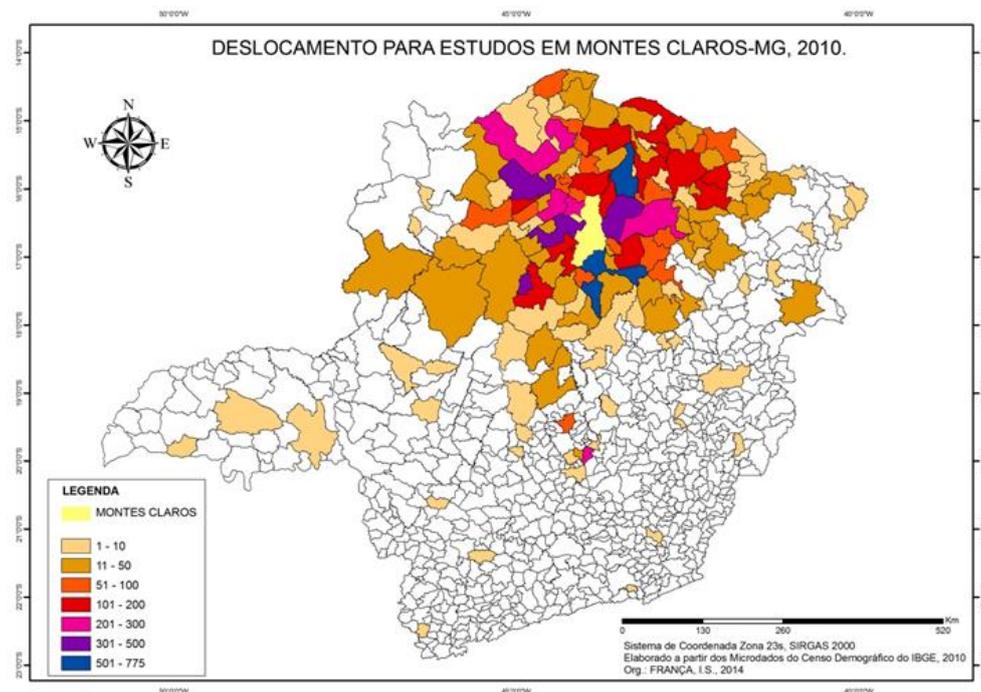
como a oitava maior economia do Estado. O PIB per capita, para o referido ano, foi de R\$ 20.199,41. Já o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDM-M) calculado para o ano de 2010 foi de 0,770, posicionando o município no estrato alto. Montes Claros é uma importante economia alicerçada em Comércio, Serviços e Indústria. Os setores de Comércio e Serviços respondem por 70% e a indústria por 26% do PIB municipal (IBGE, 2015).

Destaca-se a o comércio especializado de atacado e varejo, a educação superior e tecnológica, com a presença de duas universidades públicas (Unimontes e UFMG) e um instituto federal (IFNMG), além de faculdades privadas. Nos serviços de saúde, cabe relevo a medicina diagnóstica, bem como o atendimento de alta complexidade. No setor industrial, ressalta-se o polo têxtil (grupo Coteminas), alimentício (Nestlé e Três Corações), químico-farmacêutico (Novo Nordisk, Vallée/Merck, Hipolabor), cimenteiro (Lafarge/Holcim) e de biocombustíveis (Petrobrás Biodiesel).

Em Montes Claros está localizado o Aeroporto Mário Ribeiro da Silveira. Criado em 1939, passou a operar com serviço postal em 1942 e com voos de passageiros em 1948. Atualmente duas empresas aéreas operam naquele aeroporto, Azul e Gol, com voos diários para Belo Horizonte (Confins). O movimento (embarque/desembarque) registrou 280.022 passageiros, no ano de 2017. (INFRAERO, 2017). É o terceiro terminal aeroportuário mais movimentado de Minas Gerais, sendo o primeiro BH/Confins e o segundo Uberlândia. O terminal de Montes Claros atende a demanda regional. No Mapa 1 pode-se verificar, a partir da análise do movimento em 1 (um) dia, a origem dos passageiros do Norte de Minas que utilizaram o aeroporto para embarque e desembarque, demonstrando a centralidade regional daquele terminal. Como centralidade educacional, Montes Claros recebe estudantes para o ensino superior, médio e tecnológico de vários municípios do Estado de Minas Gerais. No Mapa 2 pode-se observar a origem destes estudantes. O Norte de Minas Gerais, Noroeste, Nordeste e Centro são as principais regiões atendidas. (IBGE, 2010).

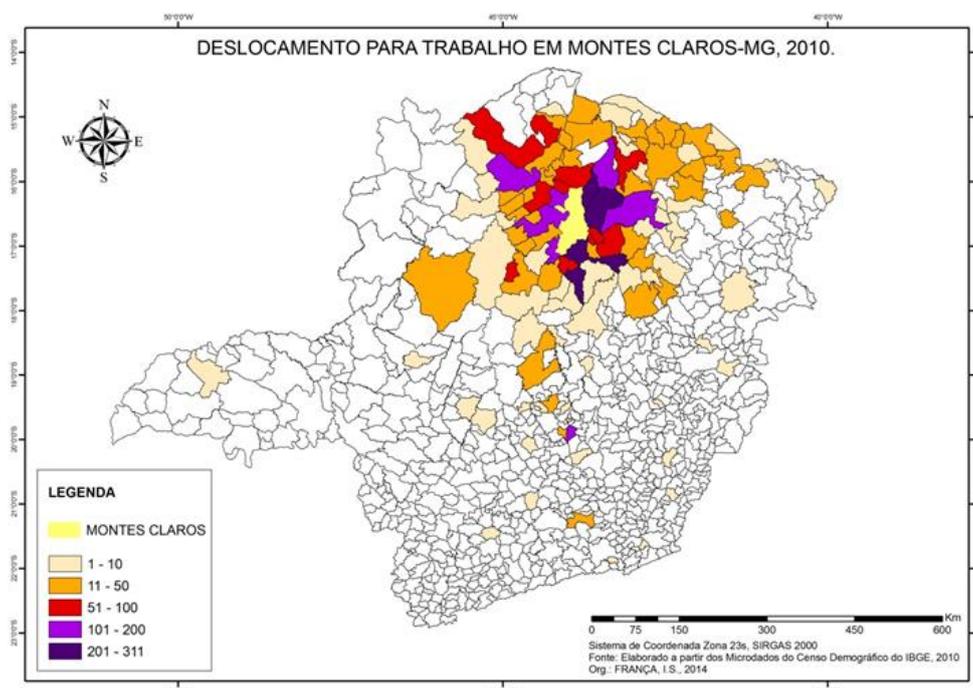


Mapa 1. Aeroporto de Montes Claros: origem dos passageiros da região Norte de Minas no Embarque e Desembarque, 2015.



Mapa 2. Origem de estudantes que se deslocam para Montes Claros em 2010.

Por ser uma importante economia e Minas Gerais, Montes Claros atrai trabalhadores de vários municípios do Estado. No Mapa 3 pode-se examinar a origem das pessoas que se deslocam para trabalhar em Montes Claros no ano de 2010. (IBGE, 2010)



Mapa 3. Origem de pessoas que se deslocaram para trabalhar em Montes Claros em 2010.

Em estudo realizado por França (2012) foi demonstrada a importância do setor de comércio e serviços instalado em Montes Claros para a região Norte de Minas. Foram pesquisados 11 (onze) municípios limítrofes, com aplicação de entrevistas direta à população sobre onde realizam suas compras. No gráfico 4 percebe-se que 83% dos entrevistados se deslocam para Montes Claros para essa finalidade. A presença de grandes redes de lojas em Shopping Center, bem como de Supermercados Atacadistas, contribuem para essa centralidade.

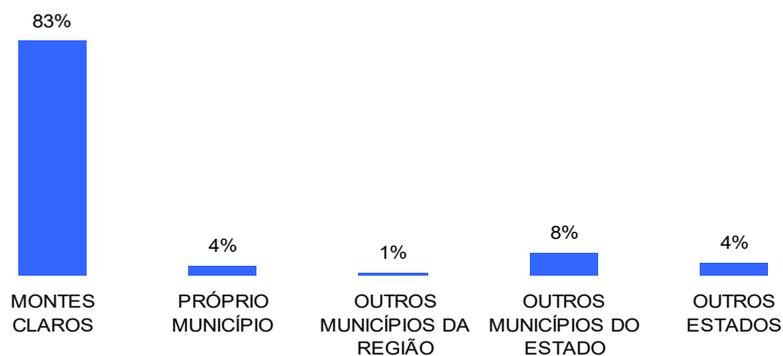


Gráfico 4. Aglomeração/Municípios do entorno de Montes Claros/MG: onde realizam compra direta para comércio e serviços, 2011.

Fonte: FRANÇA (2012)

No gráfico 5 pode-se observar, a motivação do deslocamento de pessoas para Montes Claros. França (2012) entrevistou passageiros de táxi, em situação de deslocamento pendular. O acesso ao comércio, serviços públicos e de saúde concentram os motivos.

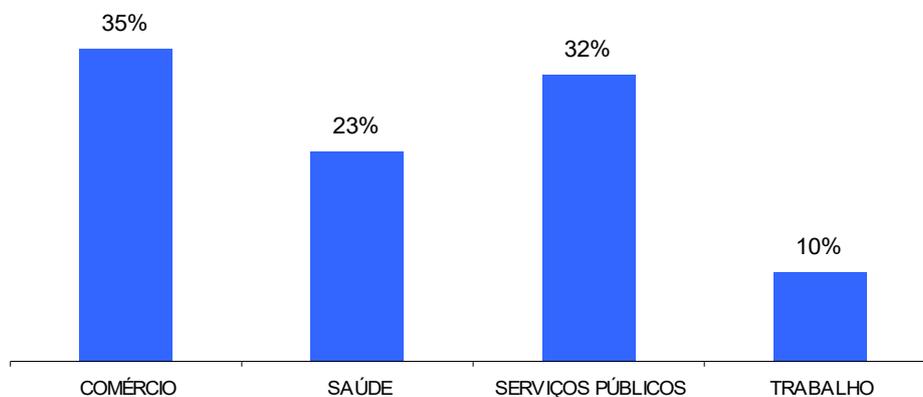


Gráfico 5. Aglomeração/Municípios do entorno de Montes Claros/MG: passageiros de táxi, motivo para migração pendular para Montes Claros, 2011.

Fonte: FRANÇA (2012)

Os dados apresentados possibilitam inferir sobre a centralidade de Montes Claros em relação aos municípios do Norte de Minas, especialmente, os mais próximos. Essa intensidade de interações e fluxos cria uma população flutuante que demandam pensar e organizar a cidade para a oferta de infraestrutura de serviços públicos, condições de mobilidade, dentre outros, para além da população local. Trata-se de um espaço de interações e fluxos regionais. O planejamento deste espaço precisa ser, também, regional.

Os Projetos de Criação da Região Metropolitana de Montes Claros/MG

A criação de unidades regionais no país sejam elas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento, está prevista na Constituição Federal/CF de 1988. A instituição dessas unidades regionais tem como finalidade o planejamento integrado regional a partir de ações em comum que visem a organização dos municípios em torno de interesses comuns. A gestão desses espaços apresenta-se como uma grande dificuldade na instituição dessas unidades regionais. Isso porque, há interesses locais de caráter político partidário e a questão dos recursos e mecanismos legais que a viabilize. O desenvolvimento de novos espaços de concentração no país é um desafio político e prático, mas também teórico científico.

O Estado de Minas Gerais possui apenas duas Regiões Metropolitanas: uma no entorno da Capital do Estado Belo Horizonte com 34 cidades e, outra que engloba quatro municípios da Região do Vale do Aço. O governo do Estado criou a Secretaria de Gestão Metropolitana no intuito de criar novas regiões metropolitanas (ALMG, 2011).

O PLC-04/2011: RM Montes Claros e os municípios limítrofes

Em 2002 foi submetido à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 51/2002, de autoria da então Deputada Elbe Brandão, do PSDB, propondo a criação da Região Metropolitana de Montes Claros.

Naquele mesmo ano o referido projeto foi apreciado, em dois turnos, pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia que emitiu parecer favorável à tramitação do mesmo naquela casa legislativa, apresentando o seguinte argumento:

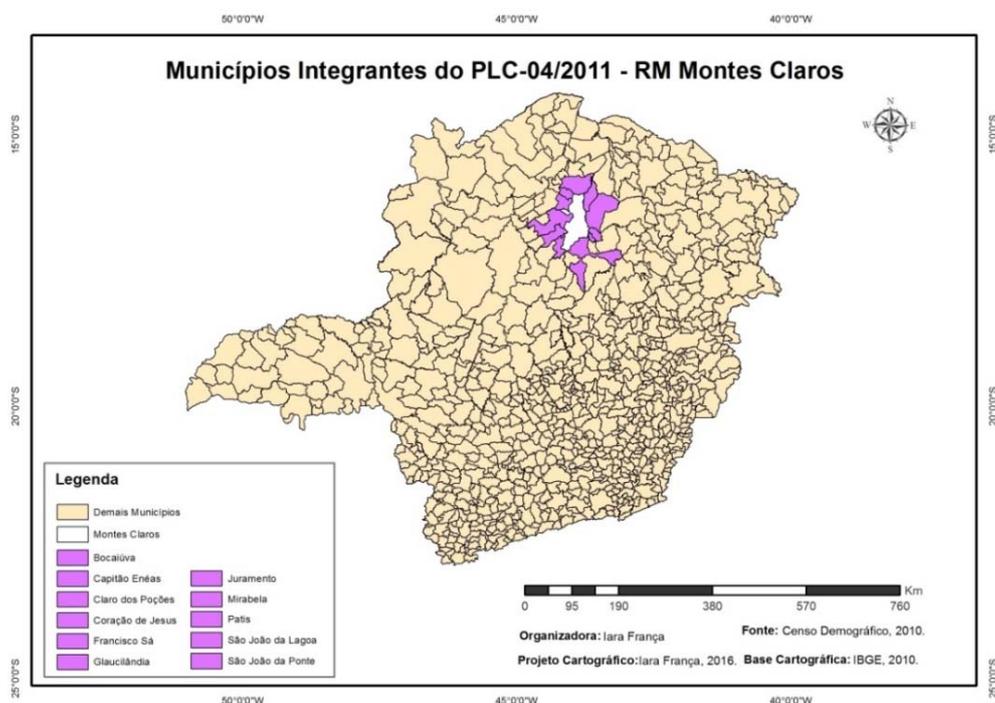
A proposição visa a instituir a Região Metropolitana de Montes Claros, integrada pelos Municípios de Montes Claros, São João da Ponte, Capitão Enéas, Francisco Sá, Juramento, Bocaiúva, Engenheiro Navarro, Claro dos Poções, São João da Lagoa, Coração de Jesus e Mirabela. O projeto cria, também, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Metropolitano e o Colar Metropolitano. A matéria em foco tem pleno respaldo no art. 25 da Constituição da República, o qual dispõe que os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. De acordo com os arts. 42 a 51 da Constituição mineira, a ação administrativa do Estado deve-se orientar pelo princípio da regionalização, com o objetivo de integrar o planejamento, a organização e execução de funções públicas de interesse comum, em áreas de intensa urbanização, e contribuir para a redução das desigualdades regionais, mediante a consecução articulada de planos, programas e projetos regionais e setoriais dirigidos ao desenvolvimento global das coletividades do mesmo complexo geoeconômico e social. Para a criação de região metropolitana a Carta Estadual preconiza, nos arts. 42, "caput", e 44, que essa medida se dê por meio de lei complementar, tendo por base estudo técnico no qual serão apurados, entre outros fatores, a população e o crescimento demográfico, com projeção quinquenal, o grau de conurbação e fluxos migratórios, a atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento e os fatores de polarização e deficiência dos serviços públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região. Importante ressaltar, à guisa de esclarecimento, que a proposição em comento atende apenas ao requisito da forma prescrita. No entanto, entendemos que a falta de estudo técnico pode,

no curso do processo legislativo, ser suprida nas demais comissões para as quais a proposição foi distribuída, uma vez que fato semelhante também ocorreu quando da tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 51/98, que instituiu a Região Metropolitana do Vale do Aço. Ademais, naquela oportunidade, o Poder Executivo, que exerce, também no processo legislativo, controle de constitucionalidade das proposições aprovadas por esta Casa, não alegou violação de dispositivo constitucional nos casos das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço. A partir dessas constatações, infere-se que o legislador está interpretando a exigência do estudo técnico de forma relativizada, ou seja, ele não é condição indispensável para a criação de região metropolitana quando o grau de conurbação urbana é um fato e os problemas dos serviços públicos já estão presentes nas áreas de fronteiras entre municípios, reclamando a criação de um órgão de âmbito regional para resolvê-los. Conclusão Diante do exposto, concluímos pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar nº 51/2002. (MINAS GERAIS. DIÁRIO DO LEGISLATIVO, 2002)

Em 11 de abril de 2002 foi apresentado pela deputada autora do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 51/2002 um requerimento à Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização solicitando a realização de audiência pública em Montes Claros/MG para tratar da criação da região metropolitana. Não há registros de que essa audiência tenha sido realizada ou mesmo que o estudo técnico foi produzido. O PLC 51/2002 foi arquivado em 31 de janeiro de 2003, em virtude da finalização da legislatura.

Todavia, em 2011, o deputado Luiz Henrique Maia Santiago (PSDB) solicitou o desarquivamento do PLC 51/2002, através do Projeto de Lei Complementar nº 4/2011. Em entrevistaⁱⁱⁱ, o debate afirmou que a região Norte de Minas possui as características necessárias para a criação da Região Metropolitana de Montes Claros: “Acho que não só Montes Claros, mas outras regiões têm condições técnicas para solicitar uma região metropolitana”.

O objetivo apresentado na proposta refere-se à integração das ações de desenvolvimento, para os próximos anos, de 11 municípios que estão no entorno da cidade, localizada no Norte de Minas. Os municípios que integrariam a Região Metropolitana de Montes Claros são: São João da Ponte, Capitão Enéas, Francisco Sá, Juramento, Bocaiúva, Engenheiro Navarro, Claro dos Poções, São João da Lagoa, Coração de Jesus e Mirabela (Mapa 4).



Mapa 4. Municípios Integrantes do PLC-04/2011 – RM Montes Claros

A justificativa do Projeto de Lei Complementar anuncia que a Região Metropolitana de Montes Claros “será composta por seus municípios limítrofes”. Todavia no artigo 1º do referido PLC estavam ausentes os municípios limítrofes: Glaucilândia e Patis, sendo incluído o município de Engenheiro Navarro, que não tem limite territorial com Montes Claros. (ALMG, 2011). De acordo com o autor do projeto, Deputado Luiz Henrique Maia Santiago a Criação da Região Metropolitana de Montes Claros:

[...] vem facilitar as políticas para saúde, educação, segurança pública e transporte em todas as cidades, já que vai ser possível um planejamento conjunto nessas áreas em todos os municípios. Será preciso fazer um plano de desenvolvimento integrado, constituir uma assembleia metropolitana. Diversos atores vão participar, juntos, do desenvolvimento da região. (Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Maio de 2011).

O deputado considera que o crescimento de Montes Claros está diretamente ligado a Juramento, a São João da Ponte, a Mirabela, então nós não podemos pensar única e exclusivamente em Montes Claros. Há funções públicas de interesse comum: segurança, transporte, saúde e a questão hídrica. Toda a água que abastece Montes Claros vem de Juramento. Os mananciais que abastecem o nosso município de água, 50 a 60% vêm dos municípios limítrofes.

O PLC 04/2011 define como funções da Região Metropolitana de Montes Claros: planejamento, organização e execução de ações do aglomerado, no que tange a integração física e tarifária do transporte intermunicipal; integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário; definição de diretrizes habitacionais; planejamento integrado do desenvolvimento econômico; dentre outras.

Conforme o autor do projeto de lei complementar, a Região Metropolitana tem como intuito “desenvolver a região de forma planejada e homogênea”, pois o Norte de Minas Gerais^{iv} “emergente e em crescente desenvolvimento, necessita dessa Região Metropolitana para que haja realmente uma gestão dos interesses comuns”.

Em entrevista, o deputado foi indagado sobre o interesse do executivo na criação da Região Metropolitana de Montes Claros:

Há uma secretaria para instituição de região metropolitana. Ela está funcionando. Hoje nós só temos duas regiões metropolitanas em Minas: a de Belo Horizonte e a do Vale do Aço [...]. Esta secretaria está para aí fomentar, induzir novas regiões metropolitanas. Montes Claros está aí, merece uma RM. Nós vamos ganhar um fórum de planejamento, de decisão compartilhada. (Entrevista realizada em novembro, 2011).

O entrevistado complementou que se não houvesse o interesse do executivo, o então governador Antônio Anastasia não teria criado a Secretaria para a Criação de Novas Regiões Metropolitanas. O governador não iria criar uma secretaria para administrar apenas duas regiões metropolitanas, sendo que, uma delas nem está totalmente implementada. É necessário também para descentralizar.

A Região Metropolitana estaria associada à criação de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Montes Claros, com o objetivo de apoiar a elaboração, implantação e execução de projetos e programas “de interesse comum dos municípios”. Certamente, o Fundo permitirá a captação de recursos públicos das esferas estadual e federal, além de agências multilaterais internacionais, tais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Nesse sentido, mais do que uma região de planejamento estatal, a Região Metropolitana institucionaliza possibilidades de investimentos e gestão de recursos destinados ao desenvolvimento da infraestrutura regional.

O PLC 11/2015 – Ampliando a RM para municípios não limítrofes

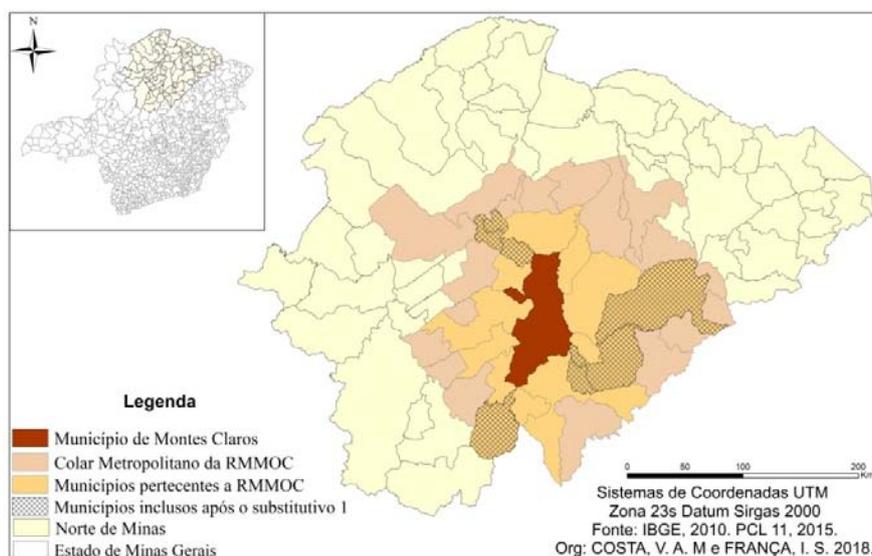
O Deputado Estadual Tadeu Martins Leite (PMDB) solicitou em 20015, o desarquivamento do Projeto de Lei, agora intitulado PLC 11/2015 que dá continuidade à tramitação. Consta no referido PL que a RMMOC abrangerá áreas

como transporte intermunicipal, habitação, educação, uso do solo, saneamento básico e saúde, ou seja, “serviços e instrumentos que repercutam além do âmbito municipal e provoquem impacto no ambiente metropolitano”. Entre as emendas apresentadas (aprovadas por meio do Substitutivo nº1) estão:

A definição de macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana, assim como modificações quanto as funções do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, entre as quais fixar diretrizes e prioridades, orientar, planejar e coordenar a execução de funções públicas de interesse comum e aprovar o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado/PDDI.

No que refere à competência da gestão da RMMOC, a Emenda acrescenta a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, além da Assembleia Metropolitana, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Metropolitano e das instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculadas às funções públicas de interesse comum, que já eram previstas pelo projeto original. A Assembleia Metropolitana será composta por prefeitos, presidentes de câmaras municipais, representantes do Poder Executivo estadual e da ALMG. (ALMG, 2017).

O substitutivo nº 1 propõe a inclusão dos municípios de Grão Mogol, Glaucilândia, Itacambira, Guaraciama, Francisco Dumont, Patis, Japonvar e Lontra à Região Metropolitana de Montes Claros. Além disso, esse mesmo substitutivo apresenta o colar metropolitano, sendo este composto pelos municípios do entorno atingidos pelo processo de metropolização, ou seja, Varzelândia, Verdelândia, Riacho dos Machados, Porteirinha, Nova Porteirinha, Janaúba, Padre Carvalho, Josenópolis, Cristália, Botumirim, Olhos d'Água, Jequitaí, Lagoa dos Patos, Ibiaí, São João do Pacuí, Brasília de Minas, São Francisco, Pedras de Maria da Cruz e Ibiracatu. (Mapa 5).



Mapa 5. Localização dos Municípios da RM Monte Claros-MG, PLC 11/2015.

A população total estimada em 2017 para o conjunto dos 19 municípios da RM Montes Claros é de 643.374 habitantes. Montes Claros concentra 62% desse contingente, num total de 402.027 habitantes (Gráfico 6). Na visão do Deputado Tadeu “a região metropolitana terá como foco desenvolver de forma planejada e homogênea [os municípios integrados], contribuindo para a redução das desigualdades regionais, mediante execução articulada de planos, programas e projetos regionais e setoriais, dirigidas ao desenvolvimento global das coletividades do mesmo complexo geoeconômico e social”. Ele enfatiza que “o Norte de Minas necessita dessa região metropolitana para que haja realmente uma gestão dos interesses comuns”. (Fonte: <http://www.gazetanortemineira.com.br>, 2017).

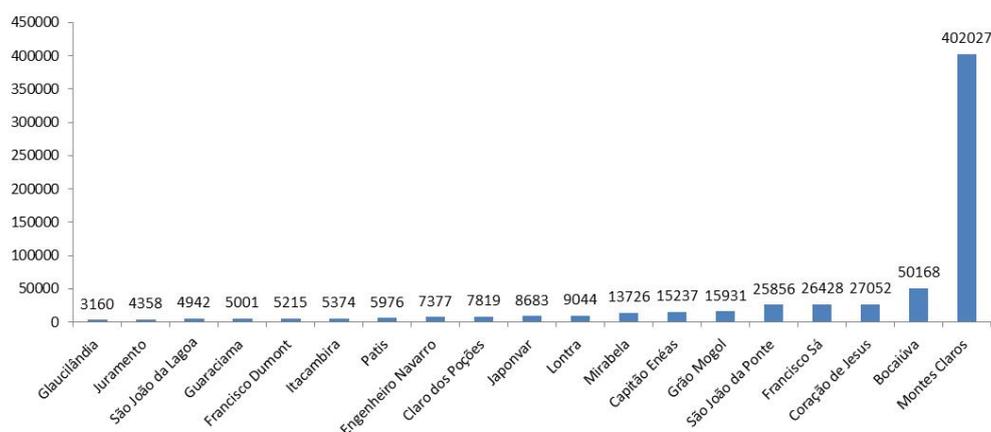


Gráfico 6. População Total dos Municípios da RM Montes Claros-MG, 2017.

Fonte: IBGE, 2017.

Em 09 de agosto de 2017 o PLC 11/2015 foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça. Em 05 de dezembro de 2017 o mesmo foi aprovado pela Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização. Em 11 de dezembro de 2017, foi registrada a última movimentação do PLC, aguardando o parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária.

Quatro professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia, dentre eles a autora principal deste artigo, foram convidados para elaborarem uma Proposta de Parecer Técnico sobre a viabilidade da Região Metropolitana de Montes Claros, para ser apresentado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Este processo está em curso e, em breve, o resultado do parecer deverá ser finalizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de 2010 houve um crescimento importante na criação de novas Regiões Metropolitanas no Brasil. Há uma especificidade nesse processo que são arranjos municipais com baixo contingente populacional, quando comparado com as

grandes metrópoles nacionais. Além disso, há uma interiorização das RMs polarizadas por cidades médias. Esse cenário não é homogêneo entre os Estados, com destaque para Paraíba, Santa Catarina, Alagoas e Paraná.

No caso de Minas Gerais há somente duas regiões metropolitanas. No entanto, há um movimento em direção à criação de novas RMs no Estado. O caso da RM de Montes Claros deve ser compreendido nesse contexto.

As interações entre Montes Claros e os municípios do Norte de Minas Gerais, demonstradas ao longo deste artigo, permitem inferir pela intensidade dos fluxos de pessoas em direção à cidade para acesso a serviços e comércio, além de estudos e trabalho. Esse processo implica em considerar o Projeto de Lei Complementar 11/2015 como uma possibilidade de criação de um importante instrumento de planejamento regional.

AGRADECIMENTO

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Tereza Coni. Planejamento Ambiental: o desafio da interação sociedade/natureza. Rio de Janeiro: Editora Consequência 2016. 272p.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. A evolução dos estudos sobre Cidades Médias em Minas Gerais. In: SATHLER, Douglas; AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno, VARAJÃO; Guilherme Forte D. C. Cidades Médias: bases teóricas e estudos aplicados à Diamantina. Belo Horizonte/MG: Editora Fino Traço, 2015. p. 9-83.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno; SERRA; Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. (Org). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p.1-34.

AZEVEDO, Sérgio de., MARES GUIA, Virgínia R. dos. Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **O futuro das Metrôpoles: Desigualdades e Governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000. p.525-551.

CASTELO BRANCO. Maria Luiza G. Espaços Urbanos: uma proposta para o Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. 229p.

BUARQUE, Sérgio C.; LIMA, Ricardo R. A. Manual de Estratégia de Desenvolvimento para Aglomerações Urbanas. Brasília: IPEA, 2005. 74p.

FERREIRA, Alvaro; RUA João; Matos Regina Célia de. (Org.). **Desafios da Metropolização do Espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015. p.15-32.

FRANÇA, Iara Soares. **Aglomeraco urbana descontínua de Montes Claros/MG: novas configuraoes socioespaciais**. 2012. 393p. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia: UFU, 2012.

FRANÇA, I, S. **A cidade média e suas centralidades: O exemplo de Montes Claros no Norte de Minas Gerais**. (Dissertao Mestrado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, 2007.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas – Por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópolis, 2009. 249p.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Produto Interno Bruto 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Estimativa da Populao 2017. Disponível em: <www.ibge.gov.br>

LENCIONI, Sandra. Metropolizao do espaço: processos e dinâmicas. In: FERREIRA, Álvaro; RUA, João; MARAFON, Gláucio José; SILVA, Augusto César Pinheiro. (Org.). **Metropolizao do Espaço – Gestão Territorial e Relaoes Urbano-Rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p.17-34.

PEREIRA, A.M. **Cidade média e região: o significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais**. (Tese Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, 2007.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Planejamento e Política Urbana: desafios no contexto metropolitano. In: FERREIRA, Álvaro; RUA, João; MARAFON, Gláucio José; SILVA, Augusto César Pinheiro. (Org.) **Metropolizao do Espaço – Gestão Territorial e Relaoes Urbano-Rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p.207-223.

RUA, João. Urbanidade, urbanidades no rural: uma construo para melhor compreender a unicidade do espaço geográfico. In: FERREIRA, Álvaro; RUA, João; MARAFON, Gláucio José; SILVA, Augusto César Pinheiro. (Org.) **Metropolizao do Espaço – Gestão Territorial e Relaoes Urbano-Rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p.383-407.

SPÓSITO, Maria Encarnao Beltrão. Metropolizao do Espaço: cidades médias, lógicas econmicas e consumo. FERREIRA, Alvaro; RUA João; Matos Regina Célia de. (Org.). **Desafios da Metropolizao do Espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015. p.125-151.

SOUZA, Celina. **Regiões Metropolitanas**: condicionantes do regime político. Lua Nova, N.59. p.137-159, 2003.

Contato com o autor: Iara Soares de França <iara.franca@unimontes.br>

Recebido em: 13/06/2018

Aprovado em: 27/12/2019

ⁱ“Artigo 164 – A União, mediante Lei Complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independente de sua vinculação administrativa, façam parte de uma mesma comunidade socioeconômica”.

ⁱⁱ Este artigo resulta da Pesquisa "Planejamento Regional e Instrumentos de Gestão Intermunicipal no Norte de Minas Gerais", desenvolvida pelos autores no Laboratório de Estudos Urbanos e Rurais (LAEUR), vinculado ao Departamento de Geociências e ao Mestrado em Geografia da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES. Apoio Financeiro: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG

ⁱⁱⁱ Entrevista concedida no dia 10 de Dezembro de 2011.

^{iv} Destaca-se que na mesorregião Norte de Minas existem os Consórcios Intermunicipais de Saúde/CIS Saúde, as Associação Intermunicipais, por exemplo, a Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene/AMAMS e Agência de Desenvolvimento do Norte de Minas/ADENOR.