

Luana Rodrigues Godinho Silveira

Instrumentos legais em Rio Acima/MG:
novas perspectivas para Habitação de Interesse Social

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2015

Luana Rodrigues Godinho Silveira

Instrumentos legais em Rio Acima/MG:
novas perspectivas para Habitação de Interesse Social

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre.

Área de Concentração: Bens Culturais, Tecnologia e Território.

Linha de Pesquisa: Gestão do Patrimônio no Ambiente Construído

Tema para orientação: Habitação social

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Cristina Villefort Teixeira.

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2015

FICHA CATALOGRÁFICA

S587i

Silveira, Luana Rodrigues Godinho.

Instrumentos legais em Rio Acima - MG [manuscrito] : novas perspectivas para habitação de interesse social / Luana Rodrigues Godinho Silveira. - 2015.

153 f. : il.

Orientador: Maria Cristina Villefort Teixeira.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Habitação popular – Aspectos sociais - Teses. 2. Planejamento urbano – Legislação - Teses. 3. Comunidade – Desenvolvimento - Teses. 4. Solo – Uso – Legislação - Teses. 5. Rio Acima (MG) – Teses. I. Teixeira, Maria Cristina Villefort. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

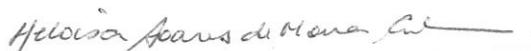
CDD 728.1

Luana Rodrigues Godinho Silveira

"Instrumentos legais em Rio Acima: novas perspectivas para Habitação de Interesse Social".

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais

Comissão Examinadora:



Profa. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa (IGC/UFMG)



Profa. Dra. Maria Cristina Villefort Teixeira (EA/UFMG-orientadora)



Profa. Dra. Stael de Alvarenga Pereira Costa (EA/UFMG)

Belo Horizonte, 10 de setembro de 2015.

Dedico esse trabalho àqueles que acreditam ser possível a construção de um país mais justo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade do acesso ao conhecimento, que nunca se esgota.

Ao Lucas Almeida Silveira pela paciência e incentivo.

À Maria Cristina Villefort Teixeira por me orientar com tanto carinho e competência.

À Cátia Rodrigues Barbosa, à Débora de Lucas Sarlo Balisa e à Nívia Rodrigues Godinho pelas contribuições.

Aos demais familiares e amigos pelo apoio, suporte e torcida.

Abre a tua boca a favor do mudo, pela causa de todos
que são designados à destruição. Abre a tua boca;
julga retamente; e faze justiça aos pobres e aos
necessitados.

Provérbios 31:8,9

RESUMO

A população de baixa renda habita a cidade de forma precária, nas periferias desprovidas de infraestrutura e serviços urbanos e em áreas de risco, de interesse ambiental. Ou seja, em áreas em que não há o interesse imediato de atuação do mercado imobiliário formal. Tal problema ocorre devido aos altos preços da terra urbanizada, que é reflexo, sobretudo, da especulação imobiliária possibilitada pela instituição da propriedade privada no Brasil. Apesar disso, a legislação brasileira vincula o direito de propriedade à sua função social a ser estabelecida no plano diretor pelos municípios. Para isso, o Estatuto da Cidade define instrumentos do planejamento urbano, que são recursos a serem utilizados com a finalidade de se obter cidades mais justas. A pesquisa discute, assim, como tais instrumentos podem ser utilizados para melhoria da condição habitacional da população de baixa renda no município de Rio Acima/MG, localizado no vetor sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Observa-se um aumento da pressão de crescimento municipal por condomínios residenciais voltados para a população de maior renda, o que tende a agravar as situações de segregação socioespacial presentes no município. Isso torna o planejamento e a gestão urbana essenciais para a minimização dos efeitos negativos sobre a condição de moradia da população de baixa renda.

Palavras-chave: Habitação social; planejamento urbano; gestão urbana; Estatuto da Cidade; Rio Acima.

ABSTRACT

The low-income population inhabits the city precariously, on the outskirts devoid of infrastructure and urban services and in risk areas of environmental interest. In other words, in areas where there is no immediate interest of the real state market activity. Such a problem occurs due to high prices of urbanized land, which reflects, above all, the real state speculation, made possible by the institution of private property in Brazil. Nevertheless, Brazilian law links the right of ownership to its social function, which is to be established in the master plan by the municipalities. For this, the Brazilian City Statute defines instruments of urban planning, which are resources to be used in order to obtain fairer cities. The research discusses how such instruments can be used to improve the housing conditions of low-income population in the municipality of Rio Acima / MG, located in the southern vector of the metropolitan region of Belo Horizonte. There has been an increase in municipal growth pressure for residential condominiums aimed at the higher income population, which tends to aggravate the situation of sociospatial segregation present at the municipality. This makes planning and urban management essential for minimizing the negative effects on the living conditions of the poor.

Key words: social housing; urban planning; urban management; City Statute; Rio Acima.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cota de Solidariedade.....	43
Figura 2 - Localização de Rio Acima e seus perímetros urbanos na RMBH e Unidades de Conservação.	68
Figura 3 - Rendimento dos responsáveis por domicílio particular permanente em Rio Acima.	71
Figura 4 - Evolução da mancha de ocupação de Rio Acima.....	74
Figura 5 - Mancha de ocupação de Rio Acima com destaque para os condomínios.	77
Figura 6 - Condomínios Canto das Águas (1) e Trilhas do Ouro (2).	78
Figura 7 - Formas de ocupação de Rio Acima.....	78
Figura 8 - Localização dos conjuntos habitacionais de Vila Duarte e Minha Casa, Minha Vida.	79
Figura 9 - Implantação do Conjunto habitacional de Vila Duarte.....	80
Figura 10 - Conjunto habitacional do Vila Duarte.....	80
Figura 11 - Implantação do conjunto de prédios do programa Minha Casa, Minha Vida.....	81
Figura 12 - Conjunto habitacional Minha Casa, Minha Vida.....	81
Figura 13 - Áreas urbanas vazias em Rio Acima.....	83
Figura 14 - Croqui tridimensional do sítio natural.	84
Figura 15 - Representação esquemática das zonas de valorização e vetores da dinâmica imobiliária – RMBH, 2010.....	87
Figura 16 - Tipologia das irregularidades em 2009.	97
Figura 17 - Tipologia vila/favela em Rio Acima. (1) Beira Linha e (2) Mutirão.....	99
Figura 18 - Rendimento por assentamento em Rio Acima.....	101
Figura 19 - Áreas com interesse para expansão da mancha urbana no município de Rio Acima.....	104
Figura 20 - Mapa geral dos assentamentos com área de risco.....	106
Figura 21 - ZIM Gandarela.....	112
Figura 22 - Zoneamento de interesse social da Zona Urbana do Município de Rio Acima.	121

Figura 23 - Proposta de ZEIS pela minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor de Rio Acima em 2014.	125
Figura 24 - Institutos de Regularização para as áreas irregulares de Rio Acima. ...	127

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Situação do domicílios em Rio Acima	91
Tabela 2- Déficit Habitacional no município de Rio Acima.	92
Tabela 3 – Coabitação familiar em Rio Acima.....	93
Tabela 4 – Inadequação de domicílios urbanos em Rio Acima.....	94
Tabela 5 – Inadequação da infraestrutura em Rio Acima	95
Tabela 6 – Inadequação por adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios em Rio Acima.....	96
Tabela 7 - Rio Acima - Distribuição das tipologias de irregularidade fundiária.....	99
Tabela 8 - Distribuição das tipologias de irregularidade por faixa de renda.	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Agência RMBH	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
APA	Área de Proteção Ambiental
APA SUL	Área de Proteção Ambiental da Região Sul de Belo Horizonte
BH	Belo Horizonte
CADÚnico	Cadastro Único
CAmax	Coeficiente de Aproveitamento máximo
CAbas	Coeficiente de Aproveitamento básico
CAmin	Coeficiente de Aproveitamento mínimo
CDRU	Concessão de direito real de uso
Conselho da Cidade	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, do Planejamento Urbano, do Patrimônio Cultural e Natural de Rio Acima
DER	Departamento Estadual de Estradas de Rodagem
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FJP	Fundação João Pinheiro
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PARNA Serra do Gandarela	Parque Nacional da Serra do Gandarela
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PEUC	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

PIB	Produto Interno Bruto
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMRR	Plano Municipal de Redução de Risco
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PRFS	Plano de Regularização Fundiária Sustentável
QTUH	Quota de Terreno por Unidade Habitacional
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAMSA	S/A Metalúrgica Santo Antônio
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TO	Taxa de Ocupação
TP	Taxa de Permeabilidade
UC	Unidade de Conservação
ZAE	Zona de Atividades Econômicas
ZC	Zona Comercial
ZEDEM-TVA	Zona Especial de Interesse Metropolitano Trama Verde-Azul
ZEDEM-URB	Zona Especial de Interesse Metropolitano de Áreas Urbanas Consolidadas
ZEIS	Zona de Interesse Social
ZEP	Zona Especial de Projeto
ZEU	Zona de Expansão Urbana
ZIMs	Zonas de Interesse Metropolitano
ZP	Zona de Proteção
ZUP	Zona Urbana de Preservação
ZUPP	Zona Urbana de Preservação Permanente
ZUR	Zona de Uso Preferencialmente Residencial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA PARA A HABITAÇÃO SOCIAL...	32
2.1	Os instrumentos da política urbana	35
2.1.1	Plano Diretor.....	35
2.1.2	Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo	39
2.1.3	Plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual	44
2.1.4	Gestão Orçamentária Participativa	45
2.1.5	Planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social.....	46
2.1.6	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU	47
2.1.7	Contribuição de melhoria.....	48
2.1.8	Incentivos e benefícios fiscais e financeiros	49
2.1.9	Desapropriação	49
2.1.10	Zonas Especiais de Interesse Social	50
2.1.11	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.....	51
2.1.12	Direito de preempção	52
2.1.13	Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	53
2.1.14	Transferência do direito de construir	54
2.1.15	Operações urbanas consorciadas	55
2.1.16	Regularização fundiária	55
2.1.17	Concessão de uso especial para fins de moradia	59
2.1.18	Direito de superfície.....	60
2.1.19	Consórcio imobiliário e reajuste de terrenos.....	60
2.1.20	Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos	61
2.2	Considerações sobre os instrumentos de planejamento urbano	62
3	A QUESTÃO HABITACIONAL EM RIO ACIMA	66
3.1	O processo de ocupação de Rio Acima.....	72
3.2	A dinâmica sul metropolitana e o município de Rio Acima.....	84
3.3	Déficit habitacional e a questão fundiária.....	91

4	RIO ACIMA E SEU PLANEJAMENTO E GESTÃO	108
4.1.1	Os efeitos do planejamento e gestão regionais em Rio Acima.....	108
4.1.2	O planejamento e gestão local do município	115
4.2	Instrumentos para habitação social em rio acima	135
5	CONCLUSÃO.....	142
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	147

1 INTRODUÇÃO

A segregação socioespacial e seus efeitos para a inserção da população de baixa renda nas cidades - sobretudo no que diz respeito ao local de sua habitação - são um problema facilmente identificado no Brasil.

A habitação passa a ser entendida como interesse social no início do sec. XX, quando há o crescimento expressivo da taxa de urbanização no Brasil. (SANTOS, 1996). Com o aumento da população urbana, considerando a carência de infraestrutura nas cidades e o direito de propriedade estabelecida pela Lei das Terras em 1850, surgem também os problemas urbanos, como o da moradia para a população de baixa renda, que deixa de ser visto como uma solução natural a ser regulada pelo próprio mercado como previsto pelo ideal liberalista e se consagra, na Era Vargas, como um problema de responsabilidade do poder público. (BONDUKI, 1994).

Esse problema envolve aspectos econômicos, políticos e sociais que perpassam as condições de acesso à moradia pela população de baixa renda, seja por meio da forma de aquisição de imóveis, geralmente em áreas periféricas e de forma irregular, ou pelo comprometimento da renda com despesas com aluguel, ou pela segurança jurídica e física dessa população quanto ao local de moradia, dentre outros.

A expressão *periferia* refere-se aqui a "setores da cidade precariamente atendidos por serviços públicos, nos quais os valores imobiliários são suficientemente reduzidos para serem suportados pela população de baixa renda" (BOLAFFI, 1982, p. 57). Como definido por Costa (2006), periferia deve ser entendida mais do que uma simples determinação geográfica, mas como algo que se situa à margem, porém estruturando-se dialeticamente com o centro.

Apesar de ser um processo histórico que define a forma de inserção e ocupação da população de baixa renda nas cidades brasileiras, o capital imobiliário oriundo da instituição da propriedade privada no Brasil gerou de maneira predominante uma

forma urbana excludente e fragmentada, onde os mais pobres se inserem nas periferias, nos morros, nas áreas de interesse ambiental, em áreas de risco, em áreas públicas destinadas à coletividade, enfim, em áreas em que o mercado formal não tem interesse, ou que, pelo menos, não possuem interesse imediato. (MARICATO, 2003)

Isso porque a terra é condição necessária ao exercício de qualquer atividade e, portanto, é necessária também à atividade produtiva. Apesar de ela não guardar relação com o trabalho, ou seja, de não extrair do trabalho o lucro, gera renda a seus proprietários pelo simples fato de eles a deterem:

O "capital" imobiliário é, portanto, um falso capital. Ele é sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade. (SINGER, 1978, p. 22).

Diferente dos produtos oriundos do trabalho humano, em que o preço do produto se estabelece pela relação entre os custos de produção e da margem de lucro capaz de garantir a taxa de lucro média sobre o capital investido, os preços no mercado imobiliário são determinados pelo que a demanda estiver disposta a pagar.

A demanda por solo urbano para habitação, assim como para o estabelecimento de atividade produtiva, guarda fortes relações locacionais, que são determinadas pelo maior ou menor acesso da moradia a serviços urbanos (transporte, serviço de água e esgoto, escolas, comércio etc.) e pelo prestígio social da vizinhança. (SINGER, 1978).

"Dito de outra forma, as parcelas de valorização do solo, manifesta pelo preço da terra, atribuída aos mecanismos de funcionamento da renda diferencial são usualmente mais visíveis do que a parcela atribuída à renda absoluta, ou seja aquela garantida pela apropriação privada do solo". (REZENDE; COSTA, 2006, p. 448).

Dessa maneira, a propriedade privada e sua renda diferencial relacionada a fatores locacionais determinam, dinamicamente, onde as diferentes classes sociais habitam a cidade, ou seja, são o grande responsável pela segregação socioespacial que ocorre nas cidades brasileiras. Rezende e Costa (2006) pontuam que a produção de moradias reguladas pelo mercado é destinada às camadas detentoras de renda e

estabelece uma relação direta entre o preço da terra e o status de determinada área, naturalizando as várias relações sociais. Isso faz com que determinadas partes da cidade sejam valorizadas e se tornem alvo dos promotores imobiliários, definidos como agentes que realizam as incorporações, financiamento, estudos técnicos, construção e comercialização de imóveis.

Dentre as estratégias utilizadas para a constante valorização de áreas na cidade e maior obtenção de lucro por parte do empreendedor imobiliário está a especulação. Bolaffi (1982) entende que a especulação imobiliária é o grande responsável pelo crescimento periférico das cidades e regiões metropolitanas. Isso porque os promotores imobiliários adquirem terrenos com objetivos puramente econômicos, alheios à necessidade de utilização, criando-se uma demanda adicional por solo puramente especulativa. Essa demanda especulativa retira grandes porções de terra urbanizada do mercado, elevando artificialmente o seu valor. Ao mesmo tempo, existe uma demanda real em crescimento geométrico que, acompanhada por investimentos econômicos, aumenta o preço da terra. Assim os valores da terra urbana se elevam a taxas bem maiores do que a da inflação, reforçando a demanda especulativa e aumentando sua velocidade. Como efeito:

uma parte da demanda real é expulsa [e outra parte direcionada] para áreas cada vez mais distantes, enquanto a retenção especulativa mantém lotes ociosos ou ineficientemente ocupados nas áreas urbanizadas, a mancha urbana se expande a níveis bem maiores que os requeridos pelo incremento demográfico. (BOLAFFI, 1982, p. 59).

Rezende e Costa explicam que uma forma tradicional de especulação presente na literatura se manifesta pela aquisição de glebas baratas adjacentes ao perímetro urbano desprovidas de serviços. O empreendedor promove o loteamento dessa gleba de forma que a área mais distante da malha urbana seja inicialmente ocupada. Geralmente esses lotes são vendidos a famílias pobres [aos não pobres também], possibilitando-lhes o pagamento em longo prazo e oferecendo-lhes material de construção de graça. A população ali instalada pressiona o poder público para obtenção de serviços públicos. Estes, necessariamente passarão pela área não parcelada, valorizando-a.

Outro modelo de ocupação oferecido pelo mercado imobiliário à população de alta

renda, que também é responsável pelo crescimento periférico e descontínuo da mancha urbana, são os "enclaves fortificados". Eles são definidos por Caldeira (1997) como "espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho". (CALDEIRA, 1997, p. 155). São prédios de apartamentos, condomínios fechados, shopping centers, conjuntos de escritórios etc. Enfim, são locais em que há a privatização de espaços públicos e sua separação do entorno por muros e sistemas de segurança. Apesar de voltados para as classes de maior poder aquisitivo, os enclaves fortificados acabam por induzir em suas proximidades novos assentamentos de população com menor poder aquisitivo, devido às relações de trabalho.

É importante destacar que a "expansão descontínua da mancha urbana aumenta as distâncias, encarece os investimentos para implantação de serviços públicos, eleva os custos de operação e de manutenção e reduz o aproveitamento per capita dos investimentos existentes". (BOLAFFI, 1982, p. 58). Ou seja, enquanto há um aumento contínuo da ocupação em áreas desprovidas de infraestrutura na periferia, a cidade permanece com áreas ociosas e bastante servidas, dificultando permanentemente a gestão urbana pelo poder público. Além disso, esse padrão de ocupação gera outros problemas como o de mobilidade, por ser altamente dependente de automóveis, sobretudo para a população de baixa renda, que para acessar seus locais de trabalho, compromete parte da renda com transporte e tempo com o deslocamento (sem contar com a baixa qualidade dos transportes que lhes são disponibilizados).

Bolaffi (1982) ressalta ainda que o processo de valorização do solo urbano não resulta apenas da demanda especulativa e nem dos movimentos puramente financeiros. A política econômica, de um modo geral, sobretudo a de ampliação de crédito para aquisição de moradia, muitas vezes tem como consequência a elevação do preço do solo urbano. É importante destacar esse aspecto, pois os investimentos mais recentes do governo federal voltados para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa, Minha Vida (MCMV), de maneira análoga ao que Bolaffi (1982) analisa em relação aos investimentos governamentais no Banco Nacional de Habitação (BNH), são estratégias que, diferentemente do discurso, têm como principal objetivo a movimentação da economia nacional diante de um cenário

de crise mundial. Dessa forma, os investimentos públicos muitas vezes contribuem para "a privatização da riqueza gerada no setor público e na transferência para a população, e para a sociedade como um todo, das deseconomias provocadas pelo padrão ineficiente de crescimento físico". (BOLAFFI, 1982, p. 60).

Outro aspecto a ser destacado que se relaciona diretamente com a repercussão dos elevados preços de imóveis urbanos na forma de moradia da população de baixa renda é a ilegalidade urbana. Smolka (2003b) chama a atenção para o fato de que a população de baixa renda (e não apenas ela) encontra como opção de moradia os lotes informais, comumente menores que os formais/legais e mais baratos que eles. "Além disso, sob vários aspectos, o custo (de transação, licenças, etc.) de acesso à terra através de meios legais é bastante alto". (SMOLKA, 2003b, p. 6). Porém, se considerado o preço por metro quadrado, o lote informal costuma possuir preços mais elevados que o formal. "Assim, contrariamente à crença popular, a 'opção' pela aquisição de lote informal tende, em geral, a ser cara". (SMOLKA, 2003b, p. 6).

Há que se falar ainda na relação de preço do solo entre o mercado formal e informal. De maneira análoga ao que Santos¹ (1979) aborda sobre o circuito superior e inferior da economia, há uma relação entre o crescimento urbano formal ou regular, que obedece às normas urbanísticas, e informal ou irregular das cidades. Dessa maneira, Smolka (2003a) destaca:

Más allá de estos argumentos convencionales acerca de la oferta y demanda, hay que tener en cuenta la interdependencia de los mercados formales e informales de tierra como factores que contribuyen a sus altos precios. Específicamente, el alto precio de la tierra urbanizada en el mercado formal parece incidir en los relativamente altos precios de los loteos informales, y viceversa. (SMOLKA, 2003a, p. 73).

A rentabilidade do mercado imobiliário, formal ou informal, e a falta de outras fontes

¹ O termo 'circuito inferior da economia' (SANTOS, 1979) é caracterizado "por trabalho intensivo; organização primitiva; capitais reduzidos; grande volume de emprego, porém sem obrigatoriamente serem assalariados; pequena quantidade de estoques, com qualidade inferior; crédito pessoal não institucional; a margem de lucro é elevada por unidade, mas pequena em relação ao volume de negócios; as relações com a clientela são diretas e personalizadas; custos fixos desprezíveis; publicidade nula; reutilização de bens frequente; ajuda governamental nula ou quase nula; e dependência direta com o exterior reduzida ou nula". (SANTOS, 1979, p. 50 e 51). O circuito superior está fortemente relacionado à alta tecnologia, constituído por atividades do setor terciário de serviços, como bancos, indústria de exportação, comércio atacadista etc.

de investimento seguras e rentáveis fazem com que a aquisição de imóvel para constituição de patrimônio e possibilidade de extração de renda seja um negócio desejado e investido pelas diversas classes sociais. Exemplo disso é a quantidade de imóveis alugados dentro das favelas.

No entanto, é importante destacar que "a informalidade não só é efeito, mas também causa da pobreza, na medida em que a população residente em áreas informais é capturada por muitos 'círculos viciosos' que reiteram sua condição". (SMOLKA, 2003b, p. 7).

Maricato (2003) aponta que:

A relação entre habitat e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somam-se menores oportunidade de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural. (MARICATO, 2003, p. 79).

Esse é um problema vivido pelo município de Rio Acima/MG, situado no eixo sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), com menos que 10 mil habitantes (IBGE, 2010). Seu desenvolvimento urbano está fortemente relacionado ao processo de periferização da RMBH, sobretudo pelas classes de renda mais elevadas por meio dos condomínios fechados, e por uma ocupação predominantemente informal de população de baixa renda, resultante das possíveis relações de trabalho e processo de especulação imobiliária, que gerou uma mancha urbana espalhada com vazios urbanos infraestruturados.

O início de sua ocupação se dá com a descoberta de ouro nas margens do Rio das Velhas. A atividade mineradora foi intensa, porém pouco expressiva no município. Por se localizar em local de passagem obrigatória entre Sabará e Ouro Preto e devido à escassez de oferta de alimentos durante o ciclo do ouro, a cidade acabou se mantendo por meio da atividade agrícola das grandes fazendas, que chegaram a fornecer alimentos para grandes mineradoras estrangeiras, como a inglesa Saint

John del Rey Mining Company instalada em Nova Lima na década de 1830. No início do século XX, possibilitado pela infraestrutura de transporte, sobretudo o ferroviário, pela construção da nova capital (Belo Horizonte), pela oferta de matéria-prima e ainda pelo estímulo ao desenvolvimento industrial, Rio Acima vive seu período de maior pujança econômica com o surgimento de fábricas e siderúrgicas. Estas, para que tivessem mão de obra disponível, criaram algumas vilas operárias² e loteamentos informais. Cabe ressaltar que, além das indústrias, havia ainda a concentração de terras nas mãos de outros poucos proprietários e, provavelmente, já nesse período, a aquisição de terrenos por grandes mineradoras. A emancipação de Rio Acima como município, se dá apenas no final da primeira metade do sec. XX, período em que já era possível observar o reflexo da fase de maior expansão da mancha urbana municipal ocorrida ao longo da primeira metade do século. É importante frisar que, desde 1937, por meio do Decreto-Lei 58, já existia um procedimento legal em nível nacional para o registro e venda de lotes. Em Rio Acima, tais procedimentos foram, de maneira generalizada, ignorados, fazendo com que grande parte da nova área urbana fosse informal do ponto de vista da legislação. Atraídos por oferta de empregos pelas indústrias, Rio Acima se constitui de maneira predominante, por população de renda mais baixa, o que pode ainda ser observado hoje. Com a perda de estímulo para o desenvolvimento da indústria nacional, estas perdem espaço para grandes multinacionais, o que, dentre outros fatores, ocasionam o fechamento das siderúrgicas e demais fábricas no município. Como resultado, perde-se a pujança para o desenvolvimento urbano baseado no mercado de solo para a classe trabalhadora.

Apesar da retração econômica sofrida no início da segunda metade do sec. XX, as qualidades ambientais e paisagísticas da região em que se insere Rio Acima e sua proximidade com Nova Lima e Belo Horizonte deram início a um novo modelo de ocupação urbana para o território municipal: os condomínios fechados. Refletindo de forma mais lenta o fenômeno imobiliário de Nova Lima, Rio Acima passa a receber

² Como alternativas para a questão habitacional por parte da iniciativa privada, e, estimulada pelo poder público, foram criadas vilas operárias. Estas eram construídas próximas às instalações das indústrias que mantinha seus funcionários “sob seu controle político e ideológico e criando um mercado de trabalho cativo”. (BONDUKI, 1994, pag. 715).

esse tipo de empreendimento imobiliário voltado, exclusivamente, para a população de classe mais elevada com a finalidade predominante de segunda moradia. Isso traz reflexos na ocupação, acentuando-se a segregação socioespacial.

É ainda importante destacar o papel das mineradoras no processo de ocupação do território. Seus interesses, em um primeiro momento, é a aquisição de vastas porções de terra para viabilização da atividade minerária. Em seguida, frente à rentabilidade dos empreendimentos imobiliários e esgotadas algumas possibilidades de lavra, se tornam promotoras de loteamentos fechados, como aconteceu em Nova Lima. (PIRES, 2006).

Ainda que a ocupação por condomínios tenha acontecido de maneira lenta se comparada a municípios como Nova Lima durante o final do século XX e início do século XXI, na segunda década do atual século, o interesse imobiliário em formação dos condomínios em Rio Acima é intensificado. É possível dizer que essa tendência de crescimento da cidade baseada na expansão urbana para classes de maior poder aquisitivo reforçará para a população de baixa renda os problemas já enunciados, como a implantação de assentamentos em áreas com menos infraestrutura, o reforço da tradicional ocupação ilegal do território, enfim, principalmente a falta de acesso aos bens da cidade e dificuldades na garantia de exercício da cidadania por essa população.

Com base no planejamento e implementação de instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, a questão que esse trabalho se propõe a responder é como podem ocorrer interferências no processo de crescimento urbano do município de Rio Acima, de forma a promover habitação social de maneira legal e inserida na própria infraestrutura da cidade.

Parte-se da compreensão de que planejamento, gestão urbana e habitação são, na verdade, um mesmo problema.

Planejamento urbano e habitação – popular, não popular ou impopular – constitui, na realidade, um mesmo problema. Ou a sociedade se dispõe a equacioná-lo corretamente e a encontrar vontade e a coragem política para resolvê-lo, ou, como tudo sugere se persistirem as tendências atuais, o aumento dos conflitos, das contradições e da violência poderá conduzir a

um novo estado atual de barbárie. Isto é, a barbárie em que vivem hoje as populações urbanas marginalizadas poderá estender-se a toda a sociedade. (BOLAFFI, 1982, p.63).

Problema esse passível de ser enfrentado no Brasil porque a ordem jurídica que define o direito de propriedade é a mesma que determina que toda propriedade deve cumprir com sua função social. Função essa, segundo art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil, expressa pelo plano diretor.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...).

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor." (BRASIL, 1988)

O plano diretor se institui então como instrumento indispensável para o planejamento e gestão das cidades com capacidade de enfrentamento do problema da segregação socioespacial e ainda da habitação social. Apesar da relevância atribuída a ele pela Constituição Federal, foi com a promulgação da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), que ele ganhou um conteúdo mínimo a ser utilizado. Tal lei estabelece ainda uma série de instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados de forma articulada com os princípios e objetivos determinados pelo plano diretor. É importante ainda destacar que, apesar de o Estatuto da Cidade estabelecer uma série de instrumentos para o planejamento e gestão urbana, a Constituição Federal de 1988 já traz em seu texto alguns instrumentos para a minimização do problema das áreas ociosas servidas de infraestrutura na cidade e da apropriação pelos donos de terrenos da elevação da renda da terra oriunda de investimentos públicos diretos, como é o caso do parcelamento, edificação e utilização compulsórios seguido de Imposto Predial e Territorial Progressivo no Tempo (IPTU Progressivo) e desapropriação com títulos da dívida pública e a contribuição de melhoria.

Apesar dos avanços legais, Villaça (2010) afirma que os planos diretores têm sido apenas um discurso:

Exceção feita ao zoneamento – o único aspecto do planejamento urbano brasileiro que tem sido vivo e consequente, embora sabidamente elitista, o planejamento urbano no Brasil tem sido fundamentalmente discurso,

cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano. (VILLAÇA, 2010. p. 222)

Maricato (2011) compartilha essa visão e atribui grande parte dos problemas urbanos, sobretudo os ligados à habitação, à disputa pela renda imobiliária:

Há base legal para enfrentar esse problema. A função social da propriedade prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) nasceu da crítica referida acima. Mas apesar da base legal para fazer mudanças, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana. A geração e captação de renda fundiária e imobiliária continua a orientar o crescimento urbano e a falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo no Brasil. (MARICATO, 2011. p. 70)

Rezende e Costa (2006) destacam que o Estado tem uma importante atuação na configuração urbana no sistema capitalista na medida em que atua como grande industrial, consumidor do espaço, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sendo também um agente regulador do solo urbano e alvo dos movimentos sociais urbanos. As ações do Estado podem elevar o preço da terra urbana e de maneira desigual no território, agravando a segregação socioespacial.

O problema da segregação socioespacial e da inserção da população de baixa renda na cidade deve ser entendido então, não apenas como oriundo da propriedade privada e da renda que dela é extraída, mas também na relação desse aspecto com a atuação do poder público, seja como promotor de políticas econômicas, seja diante do planejamento e gestão do território. Nesse sentido, a discussão sobre os aspectos jurídicos e urbanísticos relacionados ao direito de propriedade também deve ser trazida à tona.

Em regra, esses incrementos [NO VALOR DA TERRA] resultam de ações realizadas por outros que não o proprietário, mais notadamente pelo setor público - como na autorização para o desenvolvimento de usos do solo e densidades específicas ou por meio de investimentos em infra-estrutura, ou ainda por forças de mercado decorrentes do aumento geral da população etc. (SMOLKA; AMBORSKI, 2001, p.38).

Santoro e Cymbalista (2005) consideram que são principalmente três tipos de ações do poder público que acarretam incremento no valor da terra: realizações de obras públicas localizadas, alteração dos parâmetros de uso e ocupação do solo pela legislação urbanística e alteração na classificação do solo no processo de expansão

urbana (as áreas rurais passam a ser urbanas).

É importante destacar que ações públicas, ou seja, que refletem o esforço de toda a coletividade, resultam em benefícios para entes privados, reforçando a injustiça na distribuição dos benefícios e ônus resultantes do processo de urbanização. Dessa ideia nasce o conceito de gestão social da valorização da terra urbana, também denominado de recuperação da mais-valia fundiária retratado por Santoro e Cymbalista (2005).

Buscamos incorporar à discussão o tema “gestão social da valorização da terra”, entendendo que esse tema – e a expressão que o designa – são mais amplos que “recuperar” ou “captar”. Entendemos que a ideia de gestão social da valorização da terra envolve não somente o poder público e o proprietário beneficiado, mas sim o poder público e a sociedade como um todo, como atores ativos da gestão dessa valorização; e em prol da redistribuição de renda no território, de investimentos visando a promover o equilíbrio de oportunidades e transformando as cidades – que concentram investimentos, renda e poder – em cidades mais justas e equilibradas. (SANTORO; CYMBALISTA, 2005, p. 12).

A gestão social da valorização da terra urbana é fruto do planejamento e gestão urbanos que, tomando como princípio a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização expresso no Estatuto da Cidade, visa a implementação de instrumentos do planejamento urbano de caráter redistributivo. A intenção é captar a valorização da terra urbana e redistribuir esse valor para toda a coletividade.

A atuação do Estado reforça a segregação socioespacial não apenas por elevar de forma desigual o preço do solo urbano. Ela define também as formas de apropriação e utilização do espaço que são permitidas ou proibidas, reforçando a diferença entre a cidade legal e ilegal. A primeira, predominantemente ocupada por população de média e alta renda e a segunda predominantemente ocupada por população de baixa renda. A legislação urbanística, expressa pelo plano diretor e pelas leis dele derivadas, acabam por "definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada." (ROLNIK, 1997, p.13).

Pelo exposto até aqui, é possível considerar que os agentes sociais da produção do espaço urbano são os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os

grupos sociais excluídos. (CORRÊA, 1995).

Os proprietários do meio de produção são agentes de produção do espaço em razão da necessidade de grandes terrenos baratos com qualidades locacionais pertinentes à suas atividades. (CORRÊA, 1995).

Os proprietários fundiários atuam no sentido de obterem a maior renda fundiária possível, procurando, assim, que suas terras possuam usos que a atribuem maior valor. (CORRÊA, 1995).

Os promotores imobiliários, que são um conjunto de agentes que realizam as operações de incorporação, financiamento, estudo técnico, construção ou produção física do imóvel e comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, atuam no sentido de produzir habitação com inovações, fazendo-as mais caras que as antigas. Como estratégia, dirigem-se em primeiro lugar à produção de residências para satisfazer a demanda solvável (com renda suficiente); e, depois, obtém-se ajuda do Estado no sentido de tornar solvável a produção de residências para satisfazer a demanda não solvável (sem renda suficiente). (CORRÊA, 1995).

O Estado atua na organização espacial da cidade, embora sua atuação tenha sido complexa e variável tanto no tempo como no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte. No geral a sua atuação está vinculada aos instrumentos legais que lhes são disponíveis. (CORRÊA, 1995).

Os grupos sociais excluídos são aqueles que não possuem renda para pagar o aluguel de uma habitação digna e muito menos para comprar um imóvel formal. As opções de moradia para estas pessoas são os cortiços, os sistemas de autoconstrução, os conjuntos habitacionais fornecidos pelo agente estatal e as favelas. Como nas três primeiras possibilidades habitacionais pressupõem uma vinculação a um agente, é na produção da favela, em terrenos públicos e privados que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores. (CORRÊA, 1995).

A ocupação destes terrenos que dão ensejo à criação das favelas é uma forma de resistência à segregação social e sobrevivência ante a absoluta falta de outros meios habitacionais. Aparentemente desprovida de qualquer elaboração espacial, as favelas acrescentam uma lógica que inclui a proximidade a mercados de trabalho. Outro fenômeno observado é a progressiva urbanização da favela, até se tornar um bairro popular. Isto se explica pela ação dos moradores que pretendem a melhoria das condições de vida, conjuntamente com o Estado que, por motivos diversos, destina recursos à urbanização das favelas. (CORRÊA, 1995, p. 4-5).

É importante destacar, como aponta Trindade Junior (1998), que os agentes de produção do espaço atuam de forma articulada por meio de redes. Em função de seus interesses, um ou mais agentes se aproximam ou se distanciam e desenvolvem, de maneira coligada, estratégias de ação, visando aumentar as suas vantagens e garantir seus interesses específicos.

Há também que ser considerado como agente de produção do espaço o dinheiro. Santos (2007) coloca que o dinheiro globalizado, possibilitado pela tecnologia da informação, se impõe ao território de maneira autônoma, impondo-lhe dificuldades de regulação interna e externa, já que cada empresa global tem uma lógica que lhe é própria. Assim, para organizar-se, desorganiza todo o restante. "E como o território é o lugar de todos os homens, de todas as empresas e de todas as instituições, o país também se tornou ingovernável como nação, como estado e como município". (SANTOS, 2007, p. 20 e 21).

Mesmo diante do quadro geral da informalidade gerada pela atuação dos agentes de produção do espaço, alguns avanços legais para enfretamento da situação foram estabelecidos no Brasil. Exemplo disso foi a promulgação da Lei Federal nº 6766/79, que, além de definir parâmetros e procedimentos mínimos para o parcelamento do solo urbano, estabeleceu sanções para os promotores de parcelamento do solo irregular. O Estatuto das Cidades em 2001 também contribuiu trazendo como instrumentos a regularização fundiária e a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Em 2009, juntamente com o programa MCMV, a Lei Federal nº 11.977/09 trouxe definições e flexibilização de parâmetros e custos para a regularização fundiária, cuja definição é a seguinte:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a

garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009. art. 46).

Apesar de a irregularidade fundiária alimentar a pobreza, a regularização fundiária como promovida na atualidade pode estar contribuindo para o agravamento de seu problema. Isso porque a perspectiva de regularização por si só já é um atrativo para a irregularidade, uma vez que se observa um acréscimo de população em assentamentos informais no momento de suas regularizações e o aumento de ocupações irregulares em períodos que antecedem ou sucedem o período eleitoral de candidatos que possuem como pauta a regularização fundiária. Além disso, os custos da urbanização de assentamentos informais são muito superiores aos de promoção de novas áreas urbanizadas e, após o processo de regularização, ainda que o assentamento se torne plenamente regular (o que é difícil), permanece por muito tempo o estigma de área irregular. Há ainda que se falar que a valorização dos imóveis irregulares após a sua regularização muitas vezes resulta na venda dos terrenos pelos proprietários beneficiados, que se apropriam do lucro e acabam comprando terreno irregular em outra área como solução de moradia. (SMOLKA, 2003b).

Smolka (2003b), com base nessas constatações, introduz então um desafio e um dilema:

O dilema é que não regularizar, simplesmente, não é uma opção política (senão social e humanitária). O desafio apresenta-se em como regularizar, sem alimentar o círculo vicioso da irregularidade, assegurando um conteúdo preventivo a tais políticas e programas. (SMOLKA, 2003b, p. 17).

Entende-se, então, que o enfrentamento do problema da habitação social deve passar por uma visão política mais abrangente com alterações na "regra do jogo imobiliário urbano - o que por sua vez, exigiria uma política fiscal mais contundente sobre o valor da terra urbanizada". (SMOLKA, 2003b, p. 17).

Rio Acima, por integrar a RMBH, possui um plano diretor e suas leis acessórias aprovadas desde 2006 e 2007, mas sua repercussão na ocupação do território e na efetivação da função social da propriedade foi quase nula. Isso porque o predomínio da ocupação informal para a população mais pobre e a alteração de parâmetros

legais para possibilitar a implantação de condomínios acentuam as distinções socioterritoriais. Além disso, a novidade que o Estatuto da Cidade ainda é para grande parte dos técnicos e sociedade civil aliado à falta de capacidade institucional da prefeitura trazem dificuldades na interpretação e implementação dos instrumentos. Dessa forma, é possível dizer que em Rio Acima o conjunto de legislação urbanística teve efeito direto apenas para legitimar o interesse do mercado imobiliário nos últimos anos, não contribuindo para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda.

Mesmo assim, acredita-se que é possível promover habitação social sem paralisar o interesse do mercado imobiliário, que tem papel fundamental na produção de lotes urbanizados e na expansão da própria cidade utilizando no planejamento e gestão urbana os instrumentos urbanísticos definidos no Estatuto da Cidade.

A pesquisa proposta pretende, então, analisar mediante a implementação dos instrumentos da política urbana definidos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) como é possível a melhoria da inserção da habitação de interesse social para população de baixa renda. Pretende-se ainda avaliar quais e como os instrumentos da política urbana podem ser utilizados para a melhoria da habitação de interesse social, verificar possibilidades de avanço no planejamento e gestão do município de Rio Acima para minimização dos efeitos relacionados à segregação socioespacial e provimento de habitação social de maior qualidade e verificar possibilidades de melhorias no planejamento e gestão municipal que favorecem o crescimento formal da cidade, ou seja, estimule o mercado imobiliário, favorecendo as diversas classes de renda.

Para o cumprimento dos objetivos, esta dissertação se divide em quatro capítulos, sendo o primeiro a presente introdução.

O segundo capítulo apresenta como os instrumentos do Estatuto da Cidade podem contribuir para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda por meio do planejamento e da gestão municipal.

O terceiro capítulo apresenta um diagnóstico acerca do problema habitacional em

Rio Acima. Tal diagnóstico perpassa o processo histórico de ocupação do município, as influências da dinâmica metropolitana em sua ocupação, a caracterização do déficit habitacional quantitativo e qualitativo, a identificação de áreas de risco e de ocupações informais e as tendências de expansão urbana.

O quarto capítulo avalia as implicações do planejamento e gestão municipal no enfrentamento do problema da habitação social no município. Para isso são utilizados pesquisas bibliográficas, dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), diagnósticos de planos municipais e legislação vigentes. Além disso, ele relaciona a compreensão mais ampliada acerca do problema da habitação social e como podem ser utilizados os instrumentos do Estatuto da Cidade para o caso específico de Rio Acima.

Por fim, o capítulo de conclusão faz um apanhado do que fora tratado na dissertação.

2 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA PARA A HABITAÇÃO SOCIAL

Bollafi (1982) acredita que habitação e planejamento urbano são um mesmo problema. Este também é o entendimento da política nacional de habitação que estabelece como um dos princípios do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) a:

função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. (BRASIL, 2005, art. 4º, I, d')

Essa visão está presente também na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que apresenta como proposta para o desenvolvimento urbano a "decidida aplicação do Estatuto da Cidade e de uma política fundiária voltada para a inclusão social", que não será viável enquanto a propriedade continuar capturando por meio da especulação imobiliária os ganhos resultantes dos investimentos públicos e do processo de urbanização. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 55).

Sem desconsiderar a importância do governo federal para o enfrentamento do problema da habitação de interesse social, é no âmbito municipal que ele ganha força por meio dos planos diretores participativos, responsáveis por definir a função social da propriedade e estabelecer uma política e gestão urbana mais justa. Com o propósito de orientar sobretudo essa ação municipal, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) estabelece um conteúdo mínimo para elaboração do Plano Diretor e ainda de instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados para equacionar de forma equilibrada o desenvolvimento urbano, buscando contribuir para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda. É o que se propõe o presente capítulo.

É possível dizer que existe um consenso entre estudiosos e formuladores de políticas habitacionais de que "o solo urbano deva ser um dos componentes essenciais da política e que sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas para a promoção de programas e projetos de moradia é condição

fundamental para seu êxito". (ROLNIK, 2008, p.27).

Sem dúvida, para a promoção de melhorias nas condições habitacionais da população de baixa renda, fazem-se necessárias intervenções do poder público no sentido de ampliar o acesso à terra urbanizada, seja por meio da adequação de áreas já ocupadas, seja pela oferta de novas áreas, pelo menos em proporção equivalente à demanda. Para isso, o Estatuto da Cidade estabelece os instrumentos urbanísticos. Eles são ferramentas a serem utilizadas pelo poder público que possibilitam enfrentar a especulação imobiliária, aumentar a oferta de terrenos urbanizados, melhorar a receita municipal, entre outras coisas.

Os instrumentos da política urbana elencados no artigo 4º do Estatuto da Cidade devem ser utilizados no planejamento e gestão urbana de forma a atender as diretrizes gerais estabelecidas pela lei. Das diretrizes gerais destacam-se:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

(...)

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

(...)

h) a exposição da população a riscos de desastres. [\(Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

(...)

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

(...)

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

(...)

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

(...)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015\)](#). (BRASIL, 2001, art. 2º).

Considerando as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e que a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda passa pela ampliação da oferta de terreno formal servido por infraestrutura urbana para a população de baixa renda, os instrumentos a serem analisados pelo presente capítulo são os que:

- Possam ser utilizados pelo poder público para a obtenção de terrenos urbanos infraestruturados para utilização em programas de habitação social;
- Possam ser utilizados para o financiamento de programas de habitação social para a população de baixa renda;
- Possam ser utilizados na promoção da regularização fundiária plena;
- Possam ser utilizados para o combate da especulação imobiliária, contendo a subutilização de terrenos urbanizados e a elevação do preço do solo urbano;
- Possuam caráter redistributivo, possibilitando a gestão social da valorização do solo urbano. (SANTORO; CYMBALISTA, 2005);
- Sejam instrumentos de planejamento e gestão que possam ser utilizados pelo município.

Alguns instrumentos, como o tombamento de imóveis ou mobiliários urbanos, a instituição de unidades de conservação, o zoneamento ambiental, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Estudo de Impacto Ambiental (EIA), as servidões administrativas e o referendo e plebiscito, embora sejam importantes instrumentos de planejamento e gestão para o ordenamento territorial, não serão analisados no presente capítulo por não se enquadrarem nos critérios acima mencionados.

2.1 Os instrumentos da política urbana

Os instrumentos que serão avaliados a seguir são: plano diretor; disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros; desapropriação; Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; concessão de uso especial para fins de moradia; direito de superfície; consórcio imobiliário e reajuste de terrenos; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades de grupos menos favorecidos.

2.1.1 Plano Diretor

A Constituição Federal dá a esse instrumento grande poder na ação do planejamento urbano, uma vez que atribui a ele a responsabilidade de definir a função social da cidade e da propriedade por meio de exigências fundamentais da ordenação da cidade. Tal definição, entretanto, deve seguir as diretrizes gerais fixadas pelo Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor é uma lei municipal elaborada por meio de processo participativo que define como será o desenvolvimento territorial da cidade por meio da expansão e ocupação da mancha urbana existente. Ele tem o papel de articular as políticas setoriais, dentre elas a habitação, visando o desenvolvimento urbano mais justo e equilibrado. Por meio do plano diretor são estabelecidos os instrumentos da política urbana e suas finalidades, como eles se articulam e onde e como devem ser utilizados.

É importante destacar também que, embora alguns instrumentos devam ser regulamentados por lei específica, ou seja, fora do Plano Diretor, todos eles, além de

atender às diretrizes do Estatuto da Cidade, devem observar o disposto pelo Plano Diretor.

Seu conteúdo mínimo está definido no Art. 42 do Estatuto da Cidade que prevê:

Art. 42. O Plano Diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle. (BRASIL, 2001)

As disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 são as que tratam do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir. Tais instrumentos devem integrar o Plano Diretor municipal, mas serão avaliados individualmente.

Os municípios que estão incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverão ainda traçar uma série de medidas preventivas e corretivas para evitar os desastres. Dentre elas está a adequação dos Planos Diretores aos planos de recursos hídricos elaborados por bacias hidrográficas.

Além disso, para os municípios que desejam ampliar seu perímetro urbano, deverá ser elaborado projeto específico de expansão urbana, conforme art. 42 -B do Estatuto da Cidade. Tal projeto específico pode ou não estar contido no Plano Diretor. Entretanto, mesmo que o conteúdo do projeto específico não esteja previsto no Plano Diretor deverá obedecer às diretrizes fixadas por ele.

Tanto os mecanismos para prevenção e controle dos riscos, quanto a criação de projeto específico de expansão urbana abordam a questão habitacional da população de baixa renda, colocando como conteúdo mínimo para sua regulamentação a regularização fundiária, realocação de pessoas em área de risco, controle da expansão urbana e ocupação de áreas de risco e delimitação de área

para habitação de interesse social.

Apesar de o Plano Diretor ser responsável pela orientação e articulação dos demais instrumentos, por ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, a avaliação nacional dos Planos Diretores elaborados no Brasil após a promulgação do Estatuto da Cidade quanto ao quesito habitação não foi boa.

Conforme analisam Oliveira e Biasotto (2011), os Planos Diretores "pouco avançaram ou nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada". (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 95). Isso porque os instrumentos raramente foram plenamente regulamentados, sendo direcionados a leis específicas que, na maioria das vezes, sequer foram elaboradas. Dos instrumentos que pareciam ser possíveis implementar pelo disposto no Plano Diretor, muitos foram ignorados pelo órgão municipal competente para sua execução. É o caso do município de Duque de Caxias/RJ, que apesar de o Plano Diretor estabelecer coeficiente de aproveitamento básico, as aprovações utilizavam o parâmetro da lei anterior, muito mais permissiva. Dessa forma, como afirmam Oliveira e Biasotto (2011), a autoaplicabilidade da lei é uma construção social que não se resolve simplesmente no meio jurídico, mas na política.

Cardoso e Silveira (2011) também avaliam que os Planos Diretores pouco avançaram no quesito acesso à terra urbanizada porque desvinculam os instrumentos do planejamento urbano das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. Os autores apontam também como problema a falta de regulamentação dos instrumentos para a sua implementação. Quanto à política de habitação, Cardoso e Silveira (2011) não observaram avanços principalmente nas estratégias socioterritoriais. A maior parte dos Planos Diretores se limitou a estabelecer diretrizes genéricas para a habitação, sem definir prazos, recursos e mapeamento das ações. Dessa forma,

a integração das políticas setoriais raramente é alcançada; é nítida a falta de estratégias concretas para o enfrentamento do problema habitacional, bem como de instrumentos específicos e programas direcionados para o mesmo propósito; poucos definem a reserva de áreas para habitação de interesse social em novos processos de parcelamentos; medidas de incentivo a cooperativas populares são restritamente contempladas; é

precária a articulação da política de habitação instituída no Plano com as peças do orçamento municipal objetivando a definição de prioridades de investimento; também não foi priorizada a determinação de critérios de gênero, raça ou outra política afirmativa; é baixo o grau de aplicabilidade atribuído aos elementos integrantes das definições sobre a política de habitação, encontrando-se referências claras à quase inexistência de regulamentações ou legislações complementares já aprovadas. (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 122-123)

Entretanto, destaca-se a existência de Planos Diretores que dão ênfase à criação de Planos Locais de Habitação e de Fundo de Habitação de Interesse Social e sua vinculação a conselhos. A grande ocorrência de demarcação de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) para áreas já ocupadas com assentamentos precários também é relevante. Há ainda relatos de experiências inovadoras, como o caso de Assu/RN. Seu Plano Diretor vincula o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo ao consórcio imobiliário, propondo a seus proprietários adesão ao consórcio voltado para o desenvolvimento de Programas Habitacionais de Interesse Social. (CARDOSO; SILVEIRA, 2011).

Pelo exposto, é possível afirmar que o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana tem papel fundamental no planejamento e gestão da cidade de forma a ampliar o acesso à terra urbanizada e garantir moradia digna para a população de baixa renda. Obrigatório para municípios integrantes de regiões metropolitanas, ele deve regulamentar e articular os instrumentos da política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade de maneira a cumprir com suas diretrizes gerais que apontam para a construção de cidades mais justas. No entanto, após alguns anos de promulgação do Estatuto da Cidade pode-se verificar pouco avanço nos Planos Diretores municipais, sobretudo no quesito ampliação do acesso à terra urbanizada e habitação de interesse social. Isso se deve, sobretudo, ao fato de os Planos Diretores não regulamentarem os instrumentos de planejamento urbano e não os vincularem aos objetivos estabelecidos pela lei federal considerando a realidade local.

Outro ponto que ganha destaque é a importância da apropriação do Plano Diretor e demais leis urbanísticas pelo executivo municipal e instâncias de controle, como os conselhos. É recorrente a falta de domínio técnico, que vinculado aos interesses políticos e econômicos, deturpam a norma estabelecida, seja por meio de

interpretações equivocadas, seja pelo desconhecimento da norma, seja por meio simplesmente da não implementação de instrumentos ou parâmetros. Há ainda que se falar em casos de alteração do Plano Diretor para beneficiamento de grupos específicos de pessoas. Pode-se dizer que é recorrente a alteração de zona de interesse ambiental para ZEIS para possibilitar a aquisição de terrenos baratos para a construção, por exemplo, de habitação social para o Programa Minha Casa, Minha Vida, como ocorrido em Raposos/MG. O apelo social desses programas faz com que a população de um modo geral seja favorável à destituição de uma área de interesse ambiental para construção de moradia.

Enfim, o Plano Diretor é o principal instrumento do planejamento municipal e deve propor as estratégias socioterritoriais para a habitação social articulando as políticas setoriais (mobilidade, saneamento e habitação) a fim de favorecer a melhoria da condição habitacional da população utilizando os demais instrumentos para o planejamento urbano.

2.1.2 Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo

A disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo é um instrumento tradicional do planejamento urbano que estabelece parâmetros que definem como cada parte do solo urbano deverá ser ocupada impondo-lhe limitações administrativas.

As limitações administrativas são conceituadas por Carmona (2010) como:

medidas de caráter geral, impostas com fundamento no poder de polícia do Estado, que geram para os proprietários indeterminadas obrigações positivas, negativas ou permissivas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social (...). (CARMONA, 2010, p. 29).

Os parâmetros urbanísticos que impõem limitações administrativas à propriedade estão em geral, vinculados a um zoneamento, que, a partir de estudos específicos, define a que cada parte do solo se destina e para onde e como o solo urbano deve crescer. Ou seja, para cada zona estabelecida estão vinculados os padrões de loteamento, de ocupação dos lotes e de uso do solo no formato de parâmetros ou índices urbanísticos.

Considera-se adequado que os parâmetros urbanísticos estejam inseridos no Plano Diretor, embora seja recorrente a elaboração de leis específicas que tratam do parcelamento do solo e do uso e ocupação do solo. O excesso de normas urbanísticas dificulta a interpretação e dá margem a entendimentos equivocados. Exemplo disso são os defensores de que o processo participativo só é necessário para alterações no Plano Diretor. Para eles, as demais normas urbanísticas podem ser uma proposta sem a devida participação popular. Apesar de ser uma realidade na prática, tais entendimentos contrariam as diretrizes básicas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Outro problema que se verifica relacionado à implementação da legislação urbanística pelo executivo municipal se refere à leitura casada de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo anteriores ao Plano Diretor com as diretrizes fixadas no Plano Diretor vigente. É comum identificar problemas quanto ao parâmetro que será utilizado quando não há revogação das leis anteriores.

Os parâmetros para o parcelamento do solo, apesar de serem fixados pelo município, devem obedecer a lei federal, sobretudo a Lei nº 6766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo. Essa lei estabelece a infraestrutura básica que o parcelamento do solo deve conter, as obrigações do parcelador, vincula a quantidade de áreas públicas à densidade do parcelamento de acordo com o Plano Diretor, prevê que os lotes tenham no mínimo 125m² e frente mínima de 5m (salvo os casos de urbanização específica e habitação de interesse social). Prevê ainda o conteúdo mínimo do processo de aprovação do parcelamento pelo órgão público municipal e sanções para o descumprimento da norma. A lei também diz:

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (BRASIL, 1979, art. 4º §1º)

A Lei Federal nº 6766/79 determina a obrigatoriedade de conter, dentre os índices urbanísticos para o parcelamento, o coeficiente máximo de aproveitamento para cada zoneamento.

Há que destacar a exigência de anuência prévia do órgão metropolitano à aprovação do parcelamento do solo pelos municípios (BRASIL, 1979, art. 13 parágrafo único). Na RMBH, a anuência prévia compete à Agência RMBH que, até a aprovação do macrozoneamento metropolitano, segue o disposto no Decreto Estadual nº 44.646/07. Tal decreto estabelece lote mínimo de 200m² com frente de 10m (a não ser em casos de zoneamento específico e habitação de interesse social), no mínimo 35% de doação do terreno para as áreas públicas¹ e o procedimento e projetos para a anuência do órgão. Caso o Plano Diretor não discrimine, o decreto estadual prevê ainda, dentre outras coisas, as características para o sistema viário e a quadra máxima de 200m.

Quanto aos parâmetros de uso e ocupação do solo, além da vinculação pelo uso ao zoneamento, como é o caso de área destinada à indústria, por exemplo, os índices mais utilizados são os afastamentos frontais, laterais e fundos da construção em relação ao lote; os coeficientes de aproveitamento mínimo (CA min), médio (CA bas) e máximo (CA max) do lote; taxa de ocupação (TO) do lote; taxa de permeabilidade (TP) do lote; altimetria máxima permitida; e quota de terreno por unidade habitacional (QTUH).

É importante destacar que o zoneamento e a sua maior ou menor permissividade em relação ao parcelamento, uso e ocupação de determinada área influenciam o valor dos terrenos ali inseridos. Quanto mais se pode edificar em uma área, mais ela costuma ser valorizada, por exemplo. Assim, é principalmente relacionado a esses parâmetros, que há o incremento do valor da terra por parte de alterações da normativa urbana.

É também com a imposição de limitações administrativas sobre os terrenos que a dualidade entre cidade formal e informal acontece. É comum o estabelecimento por lei de parâmetros urbanísticos de caráter elitista que inviabilizam a oferta de terrenos

¹ As áreas públicas são Espaços Livres de Uso Público (praças, áreas verdes, etc), Áreas Institucionais para equipamentos urbanos e comunitários e sistema viário. Tal redação teve como base o disposto na Lei Federal nº 6766/79 antes de sua alteração sofrida em 1999.

para a população de baixa renda. Em contrapartida, a lei determina quais seriam as porções de terra que não podem ser utilizadas pelo mercado formal, tais como áreas declivosas, destinadas à preservação ambiental e áreas públicas. Tais áreas muitas vezes acabam por possuir um aproveitamento econômico por meio do mercado informal ou são invadidas.

Apesar das críticas em relação à utilização desse instrumento que é proposto muitas vezes de forma a beneficiar a elite e a segregar os pobres, a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo é um instrumento importante para o planejamento e gestão urbana, e pode ser utilizado para a melhoria da condição habitacional articulado com outros instrumentos e de diferentes maneiras.

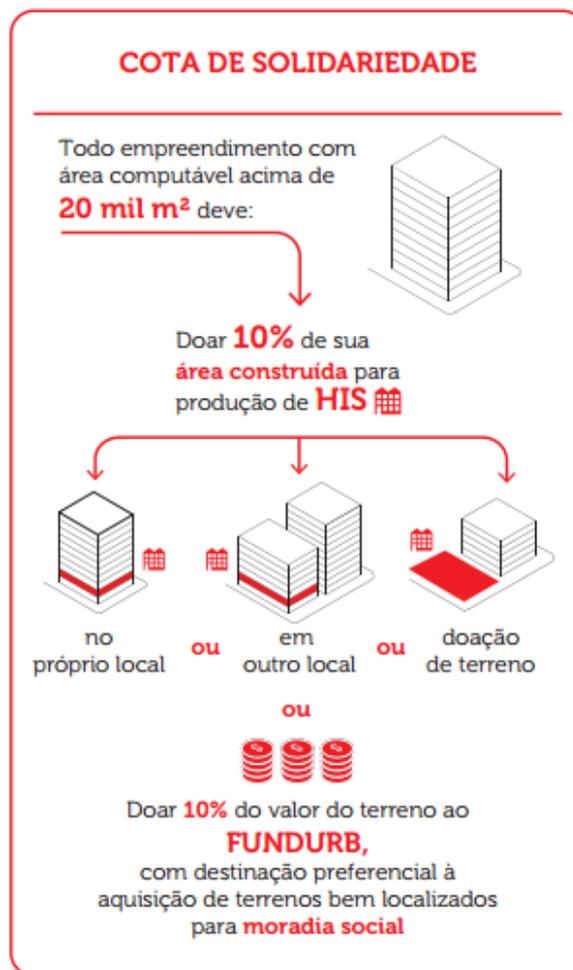
Uma delas seria o estabelecimento de parâmetros e processos simplificados quando se tratar do interesse social para provimento/melhoria de habitação social. Nesses casos, a definição de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), tanto para áreas ocupadas como áreas vazias, e a assistência técnica e jurídica gratuita seriam fundamentais.

Cabe lembrar ainda da necessidade de estabelecimento claro de sanções para o descumprimento da norma e da efetividade da fiscalização para conter as irregularidades. Smolka (2003b) considera que, aliado à promoção de habitação social de forma a absorver a demanda, a devida coerção da atividade irregular é fundamental para se evitar a implantação de assentamentos irregulares.

Outra forma interessante de utilizar o instrumento para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda toma como base a cota de solidariedade, estabelecida no Plano Diretor de São Paulo. Essa cota prevê que para os empreendimentos que possuam mais de 20.000m² de área construída o empreendedor deverá doar 10% de sua área construída para habitação de interesse social no mesmo local ou em outro local. O empreendedor pode optar também por doar terreno ou 10% do valor do terreno para o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) com destinação prioritária para aquisição de terrenos bem localizados para a habitação social. Os locais de doação das áreas construtivas e terrenos localizados fora da área do empreendimento também são definidos pela legislação.

Além disso, como contrapartida, a área a ser doada não computa como construída, o que serve de incentivo à implementação do instrumento.

Figura 1 - Cota de Solidariedade



Fonte: SÃO PAULO, 2015

É importante lembrar que a cota de solidariedade é um parâmetro que leva em consideração a realidade do município de São Paulo, mas nos mostra que são várias as possibilidades de utilização da disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo para melhoria da condição habitacional. Municípios de menor porte, cuja dinâmica urbana pressiona mais para um crescimento horizontal por meio de parcelamento do solo do que para a ocupação dos terrenos por seu potencial construtivo poderiam, por exemplo, exigir um percentual de terreno a ser doado para o poder público no momento do registro do parcelamento, como acontece com as demais áreas públicas. O estabelecimento de incentivos por meio da utilização desses parâmetros pode ser também um bom caminho para a introdução de novas

exigências.

Pelo exposto, esse instrumento pode ser utilizado para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda se:

- 1) for regulamentado preferencialmente no Plano Diretor, de maneira clara, objetiva e simplificada de forma a atender à diretriz "simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais". (BRASIL, 2001, art. 2º- XV).
- 2) estabelecer parâmetros de contrapartida do empreendedor com a finalidade de obtenção de imóveis infraestruturados para a utilização em programas de habitação social;
- 3) utilizar CA básico único igual a 1, conforme recomenda a Resolução nº 148/2013 do Estatuto da Cidade, salvo em áreas de proteção ambiental ou do patrimônio cultural que poderão ter CA bas inferiores a 1. Essa medida evita a valorização desigual de terrenos e possibilita a implementação de outros instrumentos como a transferência do direito de construir e a outorga onerosa do direito de construir;
- 4) estabelecer parâmetros diferenciados que possibilitem e incentivem a criação e/ou a regularização de habitações sociais.

2.1.3 Plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual

Tais instrumentos são obrigatórios para a União, Estados, municípios e Distrito Federal e importantes para a definição dos gastos públicos e para a promoção de melhorias na condição habitacional da população de baixa renda na medida em que preveem orçamento para a viabilização de planos, programas e projetos habitacionais. Cabe destacar que o Estatuto da Cidade prevê que o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LDO)

devam incorporar as diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor. Daí a importância do tratamento da questão habitacional no Plano Diretor. Além disso, é obrigatório pelo Estatuto da Cidade que antes da aprovação das referidas leis orçamentárias, as propostas sejam discutidas pela população, se constituindo processo de gestão orçamentária participativa.

2.1.4 Gestão Orçamentária Participativa

A gestão democrática participativa é uma premissa do Estatuto da Cidade que assume como pressuposto que a política e o planejamento urbano devem ser concebidos por um *locus* técnico e caminhar rumo a práticas mais transparentes e socialmente compartilhadas, refletindo com mais fidelidade as necessidades e desejos dos diversos grupos sociais. Como resultado, acredita-se que a gestão democrática participativa engendra um maior controle social. (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2005, p. 30).

Como parte do processo de gestão democrática participativa está a implementação do instrumento Gestão Orçamentária Participativa. Tal instrumento consiste na determinação de quais são as ações prioritárias que devem ter gastos públicos. se constitui parte do processo de elaboração do Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, e por isso tem papel fundamental na melhoria da condição habitacional pela população de baixa renda.

Um exemplo de utilização desse instrumento para promoção de melhorias na condição habitacional da população de baixa renda está no município de Belo Horizonte, que instituiu o Instrumento Orçamento Participativo da Habitação. Por meio desse instrumento, a sociedade discute os recursos orçamentários municipais voltados à produção habitacional para beneficiar famílias organizadas em núcleos do movimento de luta pela moradia.

2.1.5 Planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social

Os planos, programas e projetos setoriais são instrumentos importantes porque aprofundam em questões específicas sobre determinado tema no município, como a regularização fundiária, a habitação social, a redução de risco, saneamento básico etc.

Os Planos de Regularização Fundiária Sustentável (PRFS) fazem um levantamento das ocupações informais ou irregulares no município e traçam estratégias para sua regularização. Os programas de regularização fundiária partem para ações mais concretas de regularização e o projeto torna-se parte do programa de regularização fundiária devendo ser aprovado pelo município conforme define a Lei Federal nº 11.977/09.

Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) avaliam e qualificam o déficit habitacional municipal e estabelecem a base da Política de Habitação de Interesse Social municipal. Os Programas de Habitação de Interesse Social determinam procedimentos e critérios para o acesso à moradia digna. Já os projetos são urbanísticos, paisagísticos e arquitetônicos à habitação de interesse social.

Os planos de saneamento e redução de risco também perpassam a questão habitacional já que tratam muitas vezes da melhoria da condição de moradia da população de baixa renda quando preveem melhoramentos na infraestrutura e/ou formas de minimização dos riscos nas áreas ocupadas por população de baixa renda.

Apesar da falta de definição e critérios acerca do plano de desenvolvimento econômico e social pelo Estatuto da Cidade, entende-se que se trata de um importante instrumento para definição de diretrizes para o desenvolvimento econômico e social do município.

2.1.6 Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU

O IPTU é um instituto tributário e financeiro, mas que também possui uma finalidade extra fiscal podendo ser utilizado como instrumento para o planejamento urbano.

Como instrumento fiscal é uma importante fonte de receita municipal e incide sobre o valor total (valor venal) do imóvel urbano. Como o valor venal deve ser atualizado anualmente, esse instrumento se torna importante para a captação do incremento do valor da terra também denominado mais-valia fundiária. (FURTADO, 2005).

O aspecto extra fiscal desse instrumento se refere à possibilidade por meio de sua progressividade estabelecida pela Constituição Federal:

Art. 156 § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#). (BRASIL, 1988).

A progressividade em relação ao valor do imóvel é uma forma de garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e colaborar com a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda. Quem pode pagar mais, paga mais. Essa é uma forma de política redistributiva.

As alíquotas diferenciadas em relação à localização e uso do imóvel são uma ferramenta importante para o planejamento urbano, uma vez que podem inibir a ocupação e uso de determinadas áreas e incentivar o uso e ocupação de outras na cidade. Exemplo de utilização do IPTU para desestimular a retenção especulativa de imóvel urbano é a cidade de Niterói/RJ que estabelece um IPTU três vezes mais alto para os terrenos vazios do que para os edificadas. (FURTADO; ACOSTA, 2012).

A progressividade no tempo também é uma função do IPTU estabelecida pela Constituição Federal. Deve ser utilizada após transcorrido o prazo para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, devendo a alíquota ser majorada

anualmente até atingir a máxima. A cobrança do IPTU pela alíquota máxima deverá ser efetuada até que a propriedade seja parcelada, utilizada ou edificada ou então que o imóvel seja desapropriado.

Piza, Santoro e Cymbalista (2005) destacam também a possibilidade de aquisição pelo município de imóveis abandonados conforme previsto pelo Código Civil.

Ou seja, o novo Código Civil prevê a possibilidade de arrecadação do imóvel pelo Município, quando o imóvel estiver vago e o proprietário não pagar os impostos respectivos, no caso, o IPTU. Trata-se de dispositivo que busca também combater a especulação imobiliária e ao mesmo tempo incentiva o pagamento pelos contribuintes do imposto territorial devido. (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2005, p. 29)

O imóvel abandonado arrecadado pelo município pode ser utilizado para programas habitacionais.

2.1.7 Contribuição de melhoria

A contribuição de melhoria é um instrumento previsto pela Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto-Lei nº 195/1967, que visa recuperar, pelo poder público, a valorização de imóveis decorrentes das seguintes obras públicas:

- I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;
- II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;
- III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;
- IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;
- V - proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;
- VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;
- VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;
- VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico. (BRASIL, 1967, Art. 2º)

Ele é um instrumento para a promoção de melhorias da condição habitacional da população de baixa renda porque recupera para a coletividade a valorização de imóveis específicos até o valor utilizado para a obra, possibilitando a implementação de melhorias como as de infraestrutura em mais áreas da cidade. A recuperação da valorização dos imóveis exerce efeito de retenção dos preços e diminuição da especulação imobiliária.

2.1.8 Incentivos e benefícios fiscais e financeiros

Os incentivos e benefícios fiscais e financeiros são descontos, isenções parciais ou totais, suspensão etc. de impostos, taxas e contribuições com finalidade extra fiscal.

Piza, Santoro e Cymbalista (2005) ressaltam que o importante no caráter extra fiscal desse instrumento é a sua utilização em função da realização das funções sociais da cidade e da propriedade.

Para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda são vastas as possibilidades de utilização do instrumento. Pode-se, por exemplo, incentivar por meio de isenção temporária de IPTU os consórcios imobiliários para habitação social.

2.1.9 Desapropriação

A desapropriação pode ser entendida como:

um procedimento estatal destinado a substituir compulsoriamente um direito de propriedade pelo seu equivalente econômico, de modo a permitir sua afetação a um interesse público ou social. (CARMONA, 2010, p.54).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) apresenta três espécies de desapropriação:

- A comum ou ordinária, que prevê a prévia indenização em dinheiro e pode ocorrer por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social;

- A especial para a reforma urbana, sendo considerada uma espécie de sanção ao descumprimento da notificação para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Ela prevê a indenização por títulos da dívida pública, previamente aprovados pelo Senado Federal com resgate em até dez anos;
- A especial para a reforma agrária ou rural, que exige indenização prévia por meio de títulos da dívida agrária. (CARMONA, 2010).

Esse instrumento pode ser utilizado para a aquisição de imóveis urbanos que sirvam para construção de habitação de interesse social, regularização fundiária ou melhorias de áreas ocupadas por população de baixa renda, com a constituição de equipamentos urbanos e comunitários e ainda espaços livres de uso público, seja por meio da ação-sanção da desapropriação, seja por meio de seu interesse social.

2.1.10 Zonas Especiais de Interesse Social

A ZEIS é um importante instrumento para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda por favorecer a ampliação de seu acesso à terra urbanizada e a urbanização de assentamentos precários.

A Lei Federal nº 11.977/09 define ZEIS como sendo:

parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo; (BRASIL, 2009, art. 47 - V)

Como destacado por Souza (2011), as ZEIS são importantes para a proposição do zoneamento de prioridades ou "zoneamento includente". Esse tipo de zoneamento inverte a lógica acerca dos investimentos em infraestrutura pelo poder público, que, "em vez de privilegiar os bairros já privilegiados, deveria pôr ênfase na satisfação das necessidades básicas dos mais pobres em matéria de equipamentos urbanos". (SOUZA, 2011, p. 262).

Esse instrumento é amplamente implementado para a urbanização de assentamentos precários e passa a ser utilizado também para reservar áreas vazias infraestruturadas para a população de baixa renda. (UEMURA, 2008).

A demarcação por meio do zoneamento de área específica para habitação de interesse social permite a utilização de parâmetros urbanísticos que tornam tanto a regularização quanto o parcelamento e/ou edificação viáveis para a regularização fundiária e programas habitacionais.

A demarcação de ZEIS conjugada a outros instrumentos, como direito de preempção, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e até mesmo a desapropriação, contribui com a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda.

2.1.11 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Esse instrumento consiste na notificação de determinada propriedade pelo poder público para que esta cumpra sua função social por meio de seu parcelamento, edificação ou utilização. Uemura ressalta:

O PEUC [parcelamento, edificação ou utilização compulsórios], o novo e importante instrumento introduzido pela Constituição Federal, além de induzir a oferta de terras para urbanização, estimula uma importante atividade econômica privada (incorporação e construção civil). (UEMURA, 2008, p.107)

A utilização desse instrumento inibe a especulação de imóveis já infraestruturados evitando sua subutilização. De acordo com o Estatuto da Cidade, imóvel subutilizado é aquele cujo aproveitamento é inferior ao mínimo estabelecido pelo Plano Diretor ou pela legislação dele decorrente. Daí a importância do estabelecimento dos CA bas e CA min e da identificação dos locais em que o instrumento deva ser implementado no Plano Diretor.

Outro ponto importante da implementação desse instrumento é realizar e documentar a avaliação do imóvel quando da notificação para utilização desse valor

caso haja a desapropriação com títulos da dívida pública.

Esse instrumento pode ser utilizado para favorecer a melhoria da habitação da população de baixa renda por ampliar a oferta de imóveis infraestruturados, sobretudo em áreas definidas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Cabe lembrar que sua aplicação precede a do IPTU progressivo no tempo e a da desapropriação com títulos da dívida pública.

Ressalta-se que tal instrumento é de fácil implementação já que, uma vez definidas no plano diretor as áreas em que ele incide, cabe ao executivo municipal efetuar apenas a notificação e averbá-la no Cartório de Registro de Imóveis.

Há várias possibilidades de utilização desse instrumento concomitante a outros, como o direito de preempção para as áreas onde o poder público prevê a construção de moradia para a população de baixa renda. Isso pode evitar todo o processo de desapropriação, que muitas vezes resulta em ações questionando o valor do pagamento pelo poder público. Alternativa à desapropriação é também a utilização do consórcio imobiliário e direito de superfície. (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2005). A alternativa que se apresenta, no caso de a notificação ser para mais de uma propriedade vizinha, é a utilização do reajuste de terrenos, desde que se prevejam áreas para habitação social, mesmo que sejam as definidas por parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo.

2.1.12 Direito de preempção

O direito de preempção confere ao poder público municipal a preferência de aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Dentre os motivos que o Estatuto da Cidade estabelece para sua utilização voltada à melhoria da condição habitacional da população de baixa renda estão: a necessidade de área para a regularização fundiária, a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, a constituição de reserva fundiária, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes.

Como já colocado anteriormente, esse instrumento é uma forma de se evitar o processo de desapropriação, que muitas vezes resulta em longas discussões em relação ao seu valor, já que o preço é previamente pactuado. É importante destacar que esse instrumento é conteúdo mínimo do Plano Diretor, devendo conter nele, a identificação das áreas de incidência do instrumento.

Seu procedimento é simplificado e está regulamentado nos artigos 25, 26 e 27 do Estatuto da Cidade.

2.1.13 Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso

A outorga onerosa do direito de construir consiste na permissão de construção acima do CAbas² definido pela legislação municipal mediante contrapartida do beneficiado.

Da mesma maneira, a outorga onerosa de alteração de uso consiste na autorização de alteração de uso de determinada área mediante contrapartida do beneficiário.

As áreas para implementação do instrumento devem estar definidas no Plano Diretor e devem considerar a capacidade da infraestrutura e evitar a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes. A fórmula de cálculo das outorgas deve estar definida em lei, mas o mais importante da utilização desse instrumento para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda é que ele pode ser fonte de receita para as diversas ações de melhoria na condição habitacional da população de baixa renda. O art. 31 do Estatuto da Cidade estabelece que os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as seguintes finalidades:

- regularização fundiária;

² O art. 28, § 1º do Estatuto da Cidade define coeficiente de aproveitamento com "a relação entre a área edificável e a área do terreno".

- execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- constituição de reserva fundiária;
- ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Pode-se dizer que tal instrumento tem um potencial de redistribuir a valorização imobiliária decorrente da permissão diferenciada de potencial construtivo pelo poder público, colaborando com a gestão social da valorização da terra. Isso porque parte do valor que seria embolsado pelo proprietário de terrenos urbanos beneficiados pela possibilidade de construir mais do que em outras áreas da cidade será captado pelo poder público, que poderá utilizá-lo para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda nos termos apresentados.

2.1.14 Transferência do direito de construir

A transferência do direito de construir é a autorização dada pelo poder público ao proprietário de imóvel urbano a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto definido pela legislação urbanística, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
 - II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
 - III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.
- § 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput. (BRASIL, 2001, art. 35).

Fica clara a função do instrumento para a aquisição ou utilização de imóvel urbano para melhoria da condição habitacional da população de baixa renda sem a necessidade de desapropriação, ou seja, sem a necessidade de recursos e procedimentos burocráticos extensos. Um proprietário de terreno em ZEIS, por

exemplo, pode preferir investir na construção de um edifício comercial e/ou de apartamentos em uma área mais valorizada do que em um parcelamento para a baixa renda. No lugar de pagar a outorga onerosa para isso, ele se utiliza do potencial construtivo de seu terreno na ZEIS. Tal terreno, ao invés de permanecer ocioso, é transferido para o poder público para a promoção de melhoria na qualidade habitacional da população de baixa renda. Esse instrumento pode auxiliar também na redução de processos judiciais de reintegração de posse de áreas com ocupação informal.

2.1.15 Operações urbanas consorciadas

A operação urbana consorciada é o "conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privado", cujo objetivo é viabilizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental de determinada área estabelecido no Plano Diretor (BRASIL, 2001, art. 32 § 1º).

Ele tem sido um instrumento implementado nas grandes cidades, mas com questionamentos em relação às suas finalidades. Frequentemente a possibilidade de flexibilizações e a natureza das intervenções têm desvinculado sua implementação às diretrizes gerais do planejamento urbano estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e favorecido o capital imobiliário.

Mesmo assim, as operações urbanas consorciadas podem ser utilizadas para a melhoria da condição habitacional para a população de baixa renda, se estiverem previstas na operação áreas para habitação social e/ou regularização fundiária de interesse social por exemplo.

2.1.16 Regularização fundiária

O capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009 dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares. São considerados assentamentos irregulares as "ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em

áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia". Ela define:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)

Pela definição da lei é possível dizer que a regularização fundiária é um procedimento complexo, que envolve várias áreas do conhecimento e seus interessados. Além disso, não é possível adotar um mesmo procedimento para a regularização de todos os assentamentos irregulares de um município. As especificidades jurídicas, ambientais e urbanísticas são tantas que a regularização de cada assentamento terá um caminho e instrumentos específicos.

Há que se falar ainda, que a Lei Federal nº 11.977/09 faz uma diferenciação da regularização fundiária de interesse social e de interesse específico:

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; ([Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011](#))
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII. (BRASIL, 2009, art. 47).

Para a regularização de interesse social, além de procedimentos, a Lei Federal nº 11.977/09 e o Estatuto da Cidade regulamentam alguns instrumentos a serem utilizados na regularização, quando for o caso. Tais instrumentos são descritos a seguir.

Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação de posse

A demarcação urbanística é definida como:

procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. (BRASIL, 2009, art. 47 - III)

Este instrumento pode ser utilizado quando o proponente da regularização fundiária de interesse social for o município. Ele simplifica e acelera os entendimentos em relação à posse da terra. Isso porque o município fica responsável por elaborar o auto de demarcação urbanística e averbá-lo no cartório de registro de imóveis.

O auto de demarcação urbanística é basicamente a relação existente entre a ocupação atual com a situação de registro da mesma área. Uma vez que o auto é protocolado no cartório, o oficial fará a notificação dos proprietários de forma direta e o município notificará os interessados por meio de edital. Na ausência de questionamento ou uma vez que eles forem sanados, é registrada a legitimação de posse dos ocupantes do assentamento.

A legitimação de posse é entendida como o "ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse". (BRASIL, 2009, art.47 - IV).

Após cinco anos de legitimada a posse, seus beneficiários poderão solicitar ao cartório de registro de imóvel a sua propriedade por usucapião.

Usucapião especial de imóvel urbano

Esse instrumento está regulamentado dos artigos de 9º a 14 do Estatuto da Cidade. Ele prevê que o possuidor de área ou edificação urbana de até 250m², que a possui como moradia há pelo menos cinco anos ininterruptamente sem oposição, e que não é proprietário de outro imóvel, poderá adquirir-lhe o domínio por meio da usucapião.

Há ainda a possibilidade de utilização de usucapião coletivo. Nesse caso, é usucapida área com mais de 250m² ocupada por população de baixa renda há mais de 5 anos ininterruptos e sem oposição, em que não é possível demarcar os terrenos ocupados por cada possuidor.

Nesse caso, o usucapião é declarado por juiz, cuja sentença servirá de título para o registro imobiliário.

Os proponentes do usucapião podem ser:

- I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;
- II – os possuidores, em estado de comosse;
- III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados. (BRASIL, 2001, art.12)

Apesar de ser um instrumento importante para regularização fundiária, sobretudo porque independe de ações do poder público para sua execução, Fernandes e Alfonsin (2010) acrescentam:

Da mesma forma, de mais difícil equacionamento tem sido a questão da facilitação dos procedimentos judiciais, sobretudo para que as ações de usucapião coletivo sejam viáveis. As dificuldades são tantas e os custos envolvidos são tamanhos que na prática ações plúrimas têm sido preferidas pelos operadores da regularização fundiária em detrimento das ações de usucapião coletivo, dadas as reiteradas decisões contrárias ao instituto na jurisprudência brasileira. Na maioria dos casos, também são necessários muitos anos para que se dê a citação inicial, retardando conclusão das ações judiciais de maneira injustificada. (FERNANDES; ALFONSIN, 2010, p. 24).

Apesar da burocracia jurídica para se efetivar a regularização de terrenos por meio do usucapião, tal instrumento se constitui um direito de propriedade à população de menor poder aquisitivo. Mesmo não sendo depende de uma atuação do poder público, base cadastral atualizada e com escala apropriada aliada a assessoria técnica e jurídica gratuita e a instituição do auto de demarcação podem auxiliar no procedimento.

Concessão de direito real de uso

O direito real de uso está presente no Decreto-lei nº 271/1967. Ele prevê:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (BRASIL, 1967, art. 7º)

O Estatuto da Cidade acrescenta em seu artigo 48, que, para os casos de programas ou projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos pelo poder público, o contrato de direito real de uso servirá como escritura pública e se constituirá título com aceitação obrigatória em garantia a contratos de financiamento habitacional. O Estatuto da Cidade ainda prevê em seu artigo 4º § 1º que a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratado coletivamente para os casos em que for utilizado em programas e projetos habitacionais.

2.1.17 Concessão de uso especial para fins de moradia

Previsto no Estatuto da Cidade, esse instrumento está regulamentado pela Medida Provisória nº 2220/2001. Esse instrumento prevê o direito real de uso de imóvel público para o possuidor de imóvel urbano público com até 250m², que o esteja utilizando para fins de moradia há pelo menos cinco anos ininterruptamente e sem oposição, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel. O

instrumento pode ser aplicado também coletivamente em terrenos superiores a 250m², desde que seja ocupado por população de baixa renda. Frisa-se que tal instrumento só pode ser utilizado para os terrenos públicos que possuíam as condições estabelecidas pela lei até 30 de junho de 2001.

2.1.18 Direito de superfície

O direito de superfície está previsto nos artigos 21 a 24 do Estatuto da Cidade e artigos 1369 a 1377 do Código Civil. Ele dá ao proprietário de imóvel autonomia para ceder a outra pessoa "o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística" (BRASIL, 2001, art. 21).

O direito de superfície deve ser averbado mediante escritura pública no cartório de registro de imóveis. Sua utilização para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda vai desde a sua utilização para fins de regularização fundiária, construção de habitação social e soluções temporárias para a habitação social em casos, por exemplo, de risco iminente por conta de período chuvoso. Neste caso, a lei municipal pode prever a compulsoriedade do instrumento para imóveis vazios ou subutilizados.

Como exemplo, o município de São Leopoldo criou a Lei nº 5989/2006, que dispõe sobre o direito de superfície em áreas já ocupadas para fins de moradia para a população de baixa renda em terrenos públicos.

2.1.19 Consórcio imobiliário e reajuste de terrenos

O Estatuto da Cidade define o consórcio imobiliário como sendo:

a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. (BRASIL, 2001, Art.46, §1º)

Esse instrumento pode ser utilizado como alternativa de viabilização das obrigações constantes na notificação por meio da implementação do instrumento parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. No caso de a notificação ser para que o parcelamento, a edificação ou utilização sejam para a melhoria da condição habitacional, tal instrumento corrobora com a finalidade por poder contribuir com a celeridade no cumprimento das obrigações.

O reajuste de terrenos, ou reparcelamento, apesar de não estar previsto no Estatuto da Cidade, tem sido bastante discutido na atualidade. Tal instrumento consiste também em um plano de urbanização de área composta por mais de uma propriedade. Orientado por um plano municipal, é elaborado o projeto específico para essas áreas. O Poder Público pode ser o responsável pelo projeto. No final do processo, resguardada a parcela que caberá ao poder público, os proprietários receberão os terrenos urbanizados de forma proporcional ao valor de suas terras antes do reparcelamento. Sua principal vantagem para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda é o recebimento de áreas pelo poder público "... destinadas a uso público, como ruas e praças, e imóveis particulares, que podem ser aproveitados em política habitacional de interesse social ou vendidos no mercado, como forma de recuperação da mais-valia urbana". (PINTO, 2013, p. 7-8).

2.1.20 Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos

A assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos consiste na prestação de serviços técnicos e jurídicos para a população de baixa renda.

A Lei Federal nº 11.888/2008 assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Ela define como beneficiárias as famílias com rendimento mensal de até três salários mínimos, em áreas urbanas ou rurais. Define ainda o apoio financeiro da União para os estados e municípios.

A Lei Federal nº 11.888/2008 assegura a assistência técnica para elaboração de projetos e construção de habitação de interesse social. Entretanto, há ainda a possibilidade de utilização do instrumento definido no Estatuto da Cidade para apoio técnico mais ampliado. Orientações à população de baixa renda para o procedimento de aquisição de terrenos, por exemplo, colaboraria para a diminuição de ocupação em áreas de risco, diminuição da irregularidade fundiária, etc. A assessoria técnica e jurídica gratuita deve ser utilizada inclusive para procedimentos de regularização fundiária. Nesse sentido, reforça-se o estabelecido pelo § 2º do art. 12 do Estatuto da Cidade: "O autor [da usucapião urbana] terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis". (BRASIL, 2001, art. 12 § 2º).

É importante destacar também que há várias formas de instituir o programa de assistência técnica e jurídica gratuita, sendo importante a articulação com conselhos e órgãos de classe profissional, bem como instituições de ensino e pesquisa, para garantia, sobretudo, da qualidade dos serviços a serem prestados. Outro ponto é que se presume, pelo menos em municípios menores, que é possível articular seu próprio corpo técnico para que desempenhe multifunções, sendo uma delas a assistência técnica e jurídica para a população de baixa renda.

2.2 Considerações sobre os instrumentos de planejamento urbano

A garantia do direito à moradia é um problema que deve ser enfrentado sobretudo por meio do planejamento e gestão urbana. Para isso estão disponíveis os instrumentos de planejamento urbano estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Tais instrumentos servem para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda, principalmente:

- por viabilizar a criação de banco de terrenos e imóveis urbanos voltados para programas e projetos de habitação de interesse social;

- obtenção de recursos para a viabilização de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- ampliação da oferta de imóveis urbanos e a diminuição da retenção especulativa de imóvel urbano, tendo como consequência o controle do preço geral dos imóveis urbanos;
- a regularização fundiária;
- a melhoria do acesso à cidade por meio do gravame de áreas específicas, dotadas de infraestrutura, voltadas para a habitação social;
- a garantia da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização por meio da gestão social da valorização de imóveis urbanos.

É importante reforçar que o município tem autonomia para determinar como a propriedade privada vai exercer a sua função social no território, podendo criar na legislação outros instrumentos ou articular a implementação entre mais de um deles já estabelecido pelo Estatuto da Cidade para que as diretrizes da política urbana sejam alcançadas, sobretudo a garantia às cidades sustentáveis.

A implementação dos instrumentos, entretanto, deve estar prevista em lei municipal e ser coerente com as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade e com o disposto no Plano Diretor municipal.

Para isso, a participação e o controle social são fundamentais e a simplificação da legislação é uma premissa para a boa gestão urbana. Quanto mais clara e simplificada for a legislação, maior será sua compreensão pela sociedade e administradores municipais e menor a margem de manobra política para a consecução de interesses de particulares. Além disso, sugere-se que sempre que for possível, os instrumentos do planejamento urbano sejam previstos e regulamentados pelo próprio plano diretor. Isso porque as avaliações dos planos diretores pós Estatuto da Cidade têm apontado que a falta de regulamentação dos instrumentos têm dificultado a implementação do próprio plano.

No que diz respeito à regularização fundiária, Smolka (2003b) reforça que a irregularidade não é apenas consequência da pobreza, mas também causa e que as

políticas de regularização fundiária praticadas atualmente podem estar contribuindo para o agravamento do problema. Entretanto não regularizar não é uma opção. "O desafio apresenta-se em como regularizar, sem alimentar o círculo vicioso da irregularidade, assegurando um conteúdo preventivo a tais políticas e programas". (SMOLKA, 2003b, p. 17). Como parte desse conteúdo preventivo, estão as ações coercitivas de fiscalização por parte do poder público e a oferta adequada de moradia para a população, sobretudo a de baixa renda.

É ainda importante constar que o planejamento urbano municipal - seja os expressos em lei, ou os planos, programas e projetos que não se tornaram leis, mas foram construídos de forma democrática - deve ser elaborado considerando a realidade da gestão local e vice-versa.

A gestão local é elemento importante para a implementação desses instrumentos. Articulações complexas entre eles sem que o corpo técnico, conselhos e até mesmo sociedade civil entendam suas finalidades pode significar a distorção de sua utilização e acentuar a segregação socioespacial, como tem ocorrido em várias cidades. A operação urbana consorciada, por exemplo, tem funcionado de maneira geral para legitimar o interesse do mercado.

Outro ponto importante é a infraestrutura do poder público local, que deve ter corpo técnico em quantidade e qualidade adequadas para o desempenho das funções, cadastros atualizados, equipamentos e programas adequados etc.

A vontade política é também fundamental para o planejamento e gestão urbanos de forma adequada. O controle dessa variável deve ser feita por meio de três frentes: capacitação, por meio do acesso ao conhecimento acerca da realidade local e das possibilidades de utilização dos instrumentos da política urbana para enfrentamento dos problemas existentes; controle do ministério público acerca de sua atuação frente à legislação urbana vigente; e controle social, expresso por meio de processos participativos no planejamento e gestão local.

A participação social, apesar de importante e de se constituir um procedimento obrigatório para o planejamento e gestão local, tem sido utilizado amplamente para

legitimar os interesses de grupos restritos. Mesmo assim, entende-se que a sociedade civil, sempre que organizada e adequadamente capacitada, exerce controle sobre o componente “vontade política”.

3 A QUESTÃO HABITACIONAL EM RIO ACIMA

O município de Rio Acima possui extensão territorial equivalente a 227,84km² e está localizado no eixo sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), fazendo divisa com os municípios de Raposos, Nova Lima e Caeté, também integrantes da RMBH, e Itabirito e Santa Bárbara, que fazem parte do Colar Metropolitano. Está a 34km de Belo Horizonte (BH) sendo que seu acesso principal tem passagem pelo município de Nova Lima, já conurbado com BH.

Há em Rio Acima apenas um núcleo urbano, a sede municipal, e 13 localidades rurais: Engenho D'Água, Volta Dourada, Mingú, Papa-Milho, Rio do Peixe, Capão das Cobras, Santeiro, Para Raio, Quintas da Boa Vista, Cocho D'Água, Água Limpa, Palmital e Baú. (LINHA PROJETOS; RIO ACIMA, 2014a, p. 200).

A rodovia MG-030 é o seu principal acesso que conecta Rio Acima com Nova Lima e Belo Horizonte, sendo esses municípios seus principais polos de comércio e serviço. A rodovia BR-356 também é um importante corredor viário, mas a falta de pavimentação da estrada que liga Rio Acima à rodovia que dá acesso a Itabirito torna menor a sua utilização. Cabe ressaltar que há a previsão de pavimentação dessa estrada por parte do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER), existindo o projeto, mas sem licitação para a obra até então.

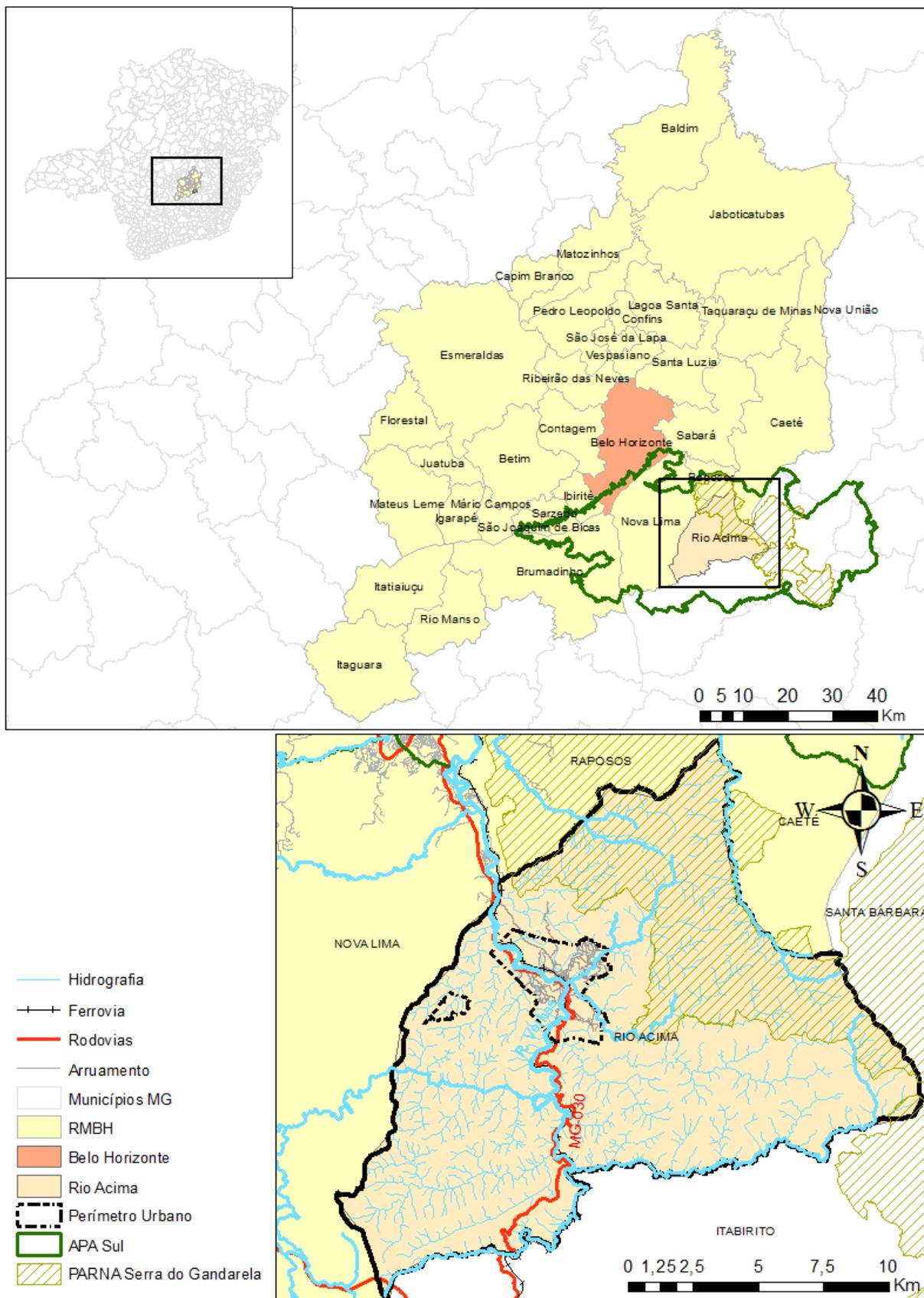
Além do acesso rodoviário há ainda a linha férrea, que apesar de ser utilizada hoje apenas aos finais de semana para fins turísticos, constitui-se em um acesso potencial para o município. A ferrovia foi utilizada para transportar pessoas e mercadorias há algum tempo, o que possibilitou um breve período de desenvolvimento industrial local.

Em relação às suas características físicas, o município está inserido na bacia hidrográfica do Rio São Francisco, sendo banhado pelos rios das Velhas e do Peixe e os córregos Mingú, Vilela, Viana, Cortesia, Fazenda Velha, Água Limpa e Santo Antônio. O Rio das Velhas é o principal curso d'água e corta o município no sentido norte/sul.

Outro aspecto relevante que diz respeito às características físicas do município são as inúmeras qualidades ambientais e paisagísticas da região, sendo um local de encontro da vegetação de cerrado com mata atlântica em altas declividades e pontos com grande altimetria, gerando uma paisagem única. Todo esse conjunto, atrelado a elementos históricos como a Estrada Real, faz com que a região e o município possuam vocação para o turismo ecológico e acabam por atrair o mercado imobiliário para a formação de sítios e condomínios fechados para veraneio ou segunda residência.

A relevância ambiental da região é tamanha, sobretudo para o abastecimento de água da RMBH, que todo o município de Rio Acima está inserido na Área de Proteção Ambiental da Região Sul de Belo Horizonte (APA SUL). Outro elemento ambiental importante dessa região é o recém-criado Parque Nacional da Serra do Gandarela, que possui como conflito o interesse minerário.

Figura 2 - Localização de Rio Acima e seus perímetros urbanos na RMBH e Unidades de Conservação.

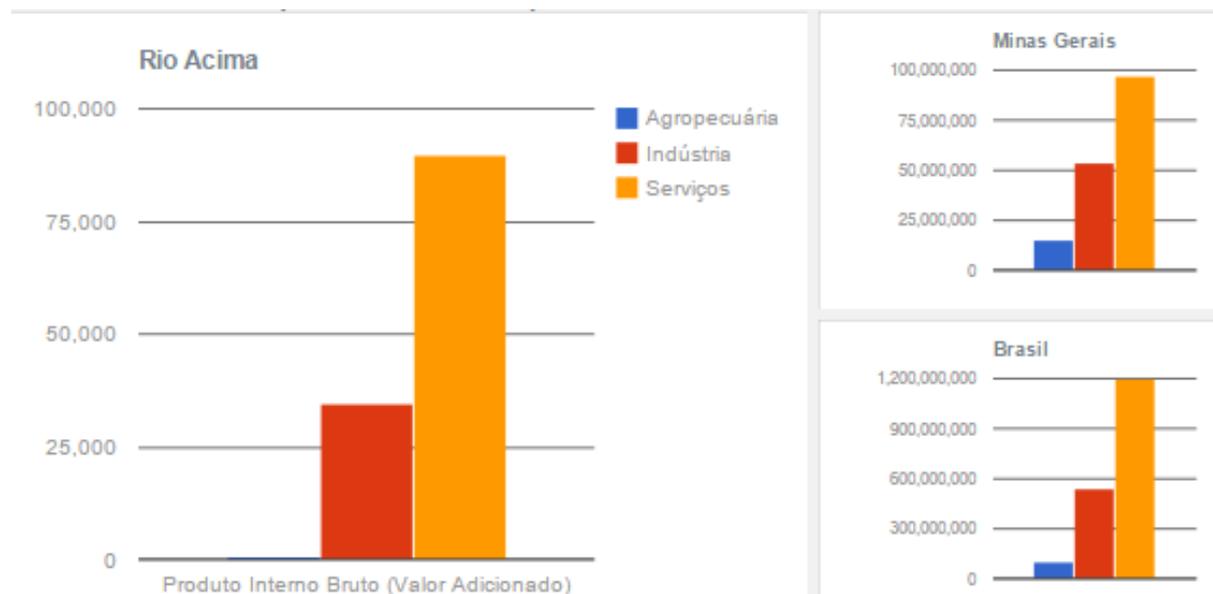


Fonte: Elaboração própria, 2013.

A população residente é pequena, com 9.090 pessoas conforme dados do último censo (IBGE, 2011). A densidade populacional do município também é baixa, 39,55 habitantes/Km². A maior parte da população é urbana, com cerca de 90% dos moradores habitando os dois perímetros urbanos municipais estabelecidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), enquanto 13% da população residem na área rural.

A prestação de serviço é a principal atividade econômica que contribui com o Produto Interno Bruto (PIB), seguida da indústria. Apesar de existirem iniciativas populares com apoio municipal para o fomento da agricultura orgânica e familiar por meio de uma associação de produtores rurais, a agropecuária pouco contribui para o PIB municipal, conforme mostra o gráfico 1.

Gráfico 1 - Produto Interno Bruto (Valor adicionado)



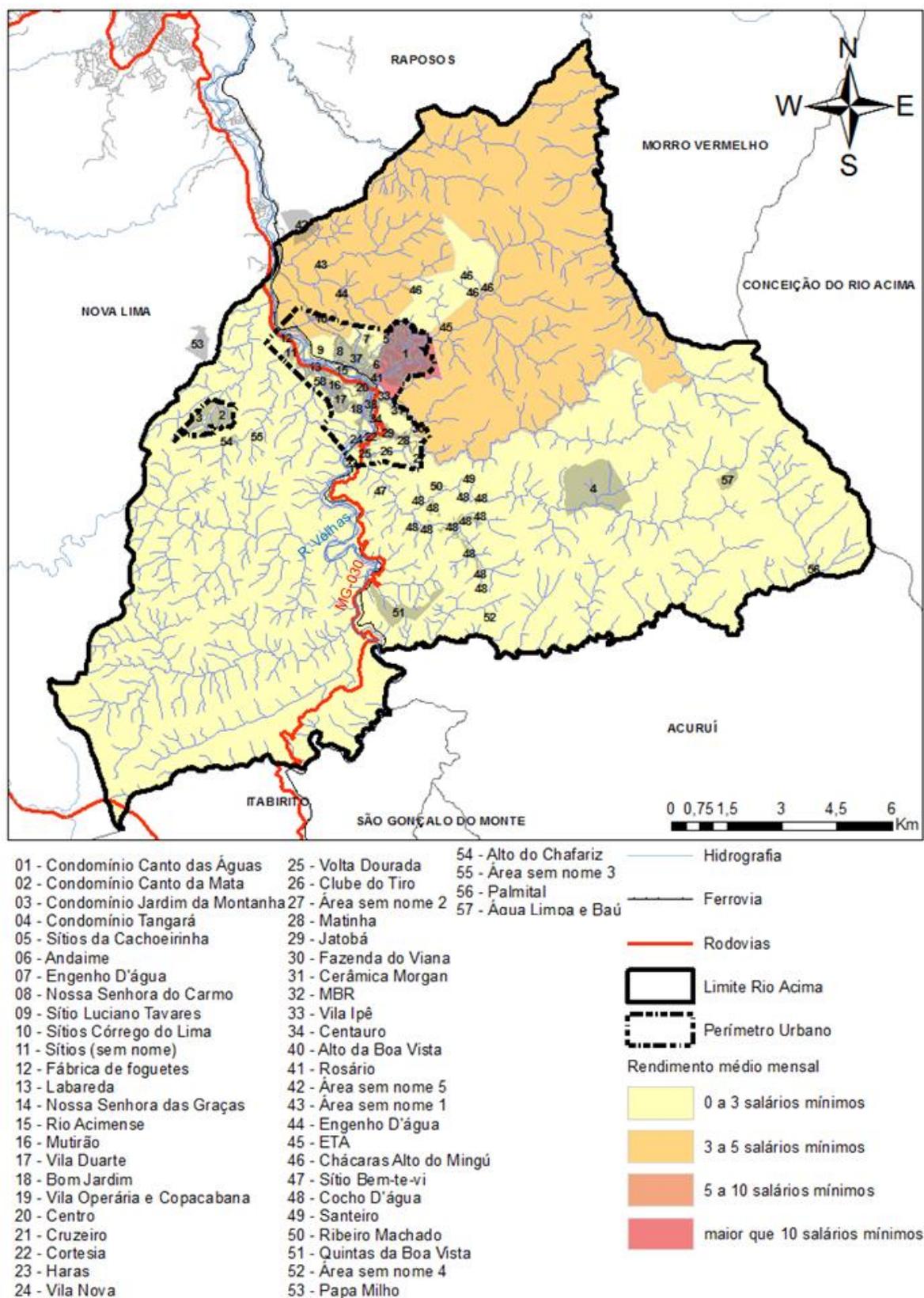
Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php?lang=&codmun=315480&search=minas-gerais|rio-acima|info|graficos:-despesas-e-receitas-or%27ament%27rias-e-pib>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

Em relação à renda da população, cerca de 40% dos domicílios particulares permanentes possuem rendimento nominal mensal de até 2 salários mínimos, cerca de 40% possuem o rendimento entre 2 e 5 salários mínimos e apenas 20% dos domicílios particulares permanentes possuem rendimento nominal mensal superior a

5 salários mínimos (IBGE, 2011). Se considerada a média de moradores por domicílio particular ocupados de 3,45 conforme dados do censo de 2010, podemos observar que grande parte da população municipal possui baixos rendimentos.

A figura 3 mostra a média do rendimento nominal mensal dos responsáveis por domicílio particular permanente em Rio Acima. Apesar de ter sido impossível a avaliação dos rendimentos dos condomínios Trilhas do Ouro, Canto da Mata e Jardim da Montanha porque eles não se encontravam ocupados ou implantados na data de referência da pesquisa do IBGE, o contraste entre a situação de renda dos moradores do Condomínio Canto das Águas em relação ao restante do município chama a atenção. Enquanto a maior parte do município, sobretudo na área urbana, possui rendimentos médios nominais mensais do responsável pelo domicílio de até 3 salários mínimos, o Canto das Águas apresenta rendimento médio superior a 10 salários.

Figura 3 - Rendimento dos responsáveis por domicílio particular permanente em Rio Acima.



Fonte: Elaboração própria, 2015. Utilização de base de dados do IBGE, 2011.

3.1 O processo de ocupação de Rio Acima

A ocupação do município de Rio Acima é reflexo do processo de periferização metropolitana, mas também de um crescimento que é fruto de sua própria história e condição fundiária.

Rio Acima possui três momentos relevantes para o desenvolvimento de sua mancha urbana. O primeiro é o de origem do núcleo urbano que se deu com o ciclo do ouro nos séculos XVIII e XIX. O segundo é o caracterizado pela ascensão econômica no século XX pela implantação de siderúrgicas na região e sua decadência, até aproximadamente 1980. O terceiro período é a consolidação da região com novas tendências de desenvolvimento econômico pela implantação de empreendimentos imobiliários na forma de loteamentos fechados que tem início no final do século XX (PEREIRA COSTA, 2004) e se desenvolve até o presente momento.

A ocupação de Rio Acima se inicia no século XVIII com a descoberta de ouro ao longo do Rio das Velhas, margeando o caminho oficial que ligava as duas principais sedes de administração da atividade minerária em Minas Gerais, as Comarcas de Vila Rica (Ouro Preto) e do Rio das Velhas (Sabará), levando até o Rio de Janeiro.

Apesar de possuir uma localização estratégica, Rio Acima não apresentou exploração do ouro de forma expressiva, principalmente se comparada com as localidades do entorno, mas foi suficiente para iniciar um processo de ocupação que se deu de maneira espontânea à margem direita do Rio das Velhas, ao longo da Estrada Real, onde fora implantada a primeira igreja. Considerando o modelo colonial de divisão de terras a partir da carta de sesmarias e de suas subdivisões em datas e outras porções com o objetivo de tornar as terras produtivas, o pequeno núcleo original, provavelmente nascido em terras eclesiásticas, surge com casarios simples, sem pavimentação e rodeado de grandes propriedades. As grandes propriedades, além de se dedicarem à atividade de mineração, passaram a explorar a pecuária, o comércio, o fabrico de açúcar, doces, queijos e aguardente. Tais atividades eram rentáveis, pois Rio Acima estava no caminho entre Ouro Preto e Sabará. O garimpo aliado ao excesso de impostos sobre o ouro fazia com que os

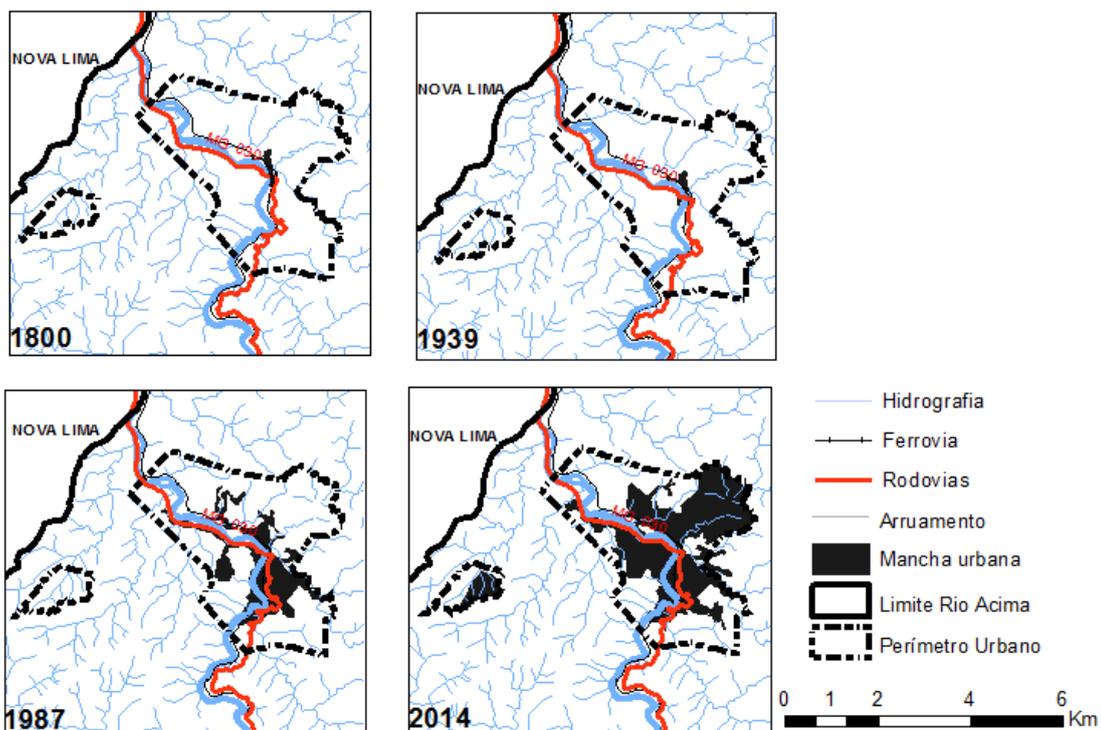
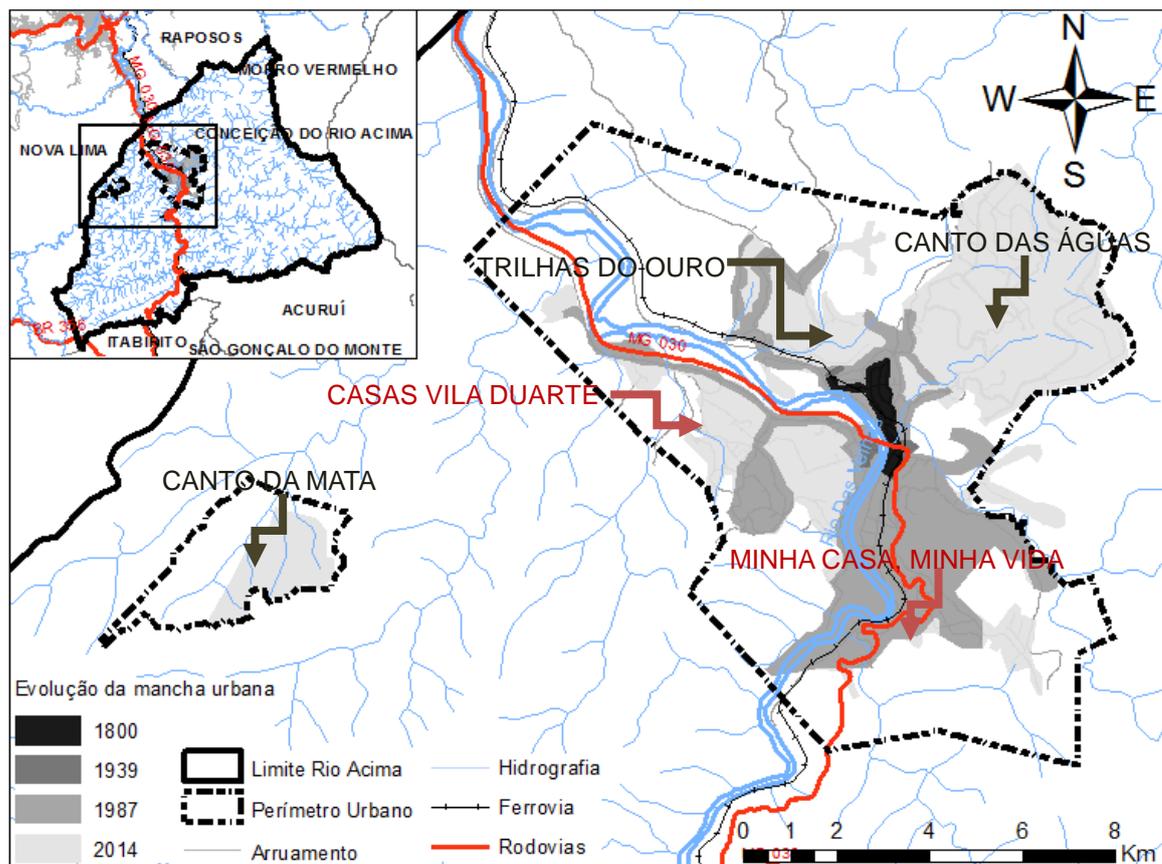
artigos alimentares fossem caros (NAHAS JÚNIOR, 2010). Assim, mesmo com o declínio do ouro no final do século XVIII, a atividade econômica de tais fazendas acaba por manter a ocupação do pequeno núcleo, sobretudo na década de 1830, em que Rio Acima passa a fornecer insumos alimentícios para a Saint John del Rey Mining Company, em Nova Lima.

Com a construção da Nova Capital mineira, os incentivos por parte do governo federal, a implantação da Estrada de Ferro Central do Brasil no fim do século XIX, a suspensão do fluxo de importações no início da Primeira Guerra Mundial em 1914, e a proximidade com a matéria-prima oriunda da mineração, Rio Acima acaba por iniciar, no início do século XX, seu processo de industrialização. (NAHAS JUNIOR, 2010). Em 1922, foi fundado em Rio Acima o Alto Forno Pedro Gianetti, transformado em 1931 em Metalúrgica Santo Antônio S.A. e em 1935, em S/A Metalúrgica Santo Antônio (SAMSA), juntamente com a construção da Usina Hidrelétrica do Mingú. (NAHAS JÚNIOR, 2010).

A SAMSA foi a principal responsável pelo desenvolvimento local. Por meio desta empresa Rio Acima recebeu energia elétrica, a Casa de Saúde Pedro Gianetti (hoje hospital municipal), a escola Honorina Gianetti, o complexo social e esportivo (hoje Centro Social Urbano) e a Vila Operária, composta por mais de setenta residências. Tais investimentos eram necessários pela falta de incentivos por parte do Estado no processo de consolidação e pela fixação de mão de obra.

Além da SAMSA, nesse período, Rio Acima recebeu ainda a Companhia de Mineração e Siderúrgica Gandarela, a Cerâmica Santo Antônio (também pertencente à família Gianetti) e a Cerâmica Morgan, incorporada em 1966 à Cerâmica A.R. Teixeira. Como resultado de tal desenvolvimento econômico, Rio Acima sofrera no período um grande crescimento da mancha urbana como mostra a figura 4. (PEREIRA COSTA, 2004).

Figura 4 - Evolução da mancha de ocupação de Rio Acima



Fonte: Elaboração própria com base em Pereira Costa (2004), 2014.

Em relação a esse crescimento é importante destacar que, desde 1937, por meio do Decreto-Lei 58, já existia um procedimento legal em nível nacional para o registro e venda de lotes. Em Rio Acima tais procedimentos foram, de maneira generalizada, ignorados - talvez pelo fato de este município se emancipar de Nova Lima apenas em 1948 ou pelo fato de a produção de lotes irregulares ser mais barata -, o que fez com que grande parte da área urbana fosse informal. Atraídos por oferta de empregos nas indústrias, Rio Acima se constitui de maneira predominante, por população de renda mais baixa, o que pode ser observado ainda hoje. Com a perda de estímulo para desenvolvimento da indústria nacional, as grandes multinacionais foram ganhando espaço, o que, dentre outros fatores, ocasiona o fechamento das siderúrgicas e demais fábricas no município na segunda metade do século XX. Como resultado, perde-se a pujança para o desenvolvimento urbano baseado no mercado de solo para a classe trabalhadora. Tudo isso atrelado à alteração do traçado da BR-040, na década de 1960, que gera um encolhimento em termos populacionais no município. Os mais jovens migraram para Belo Horizonte e as fazendas que produziam cachaça, rapadura, leite e milho entram em decadência. Como resultado, os imóveis urbanos parcelados nesse período tornam-se ociosos em relação à demanda, sofrendo, provavelmente, uma desvalorização.

Pereira Costa (2004) pontua:

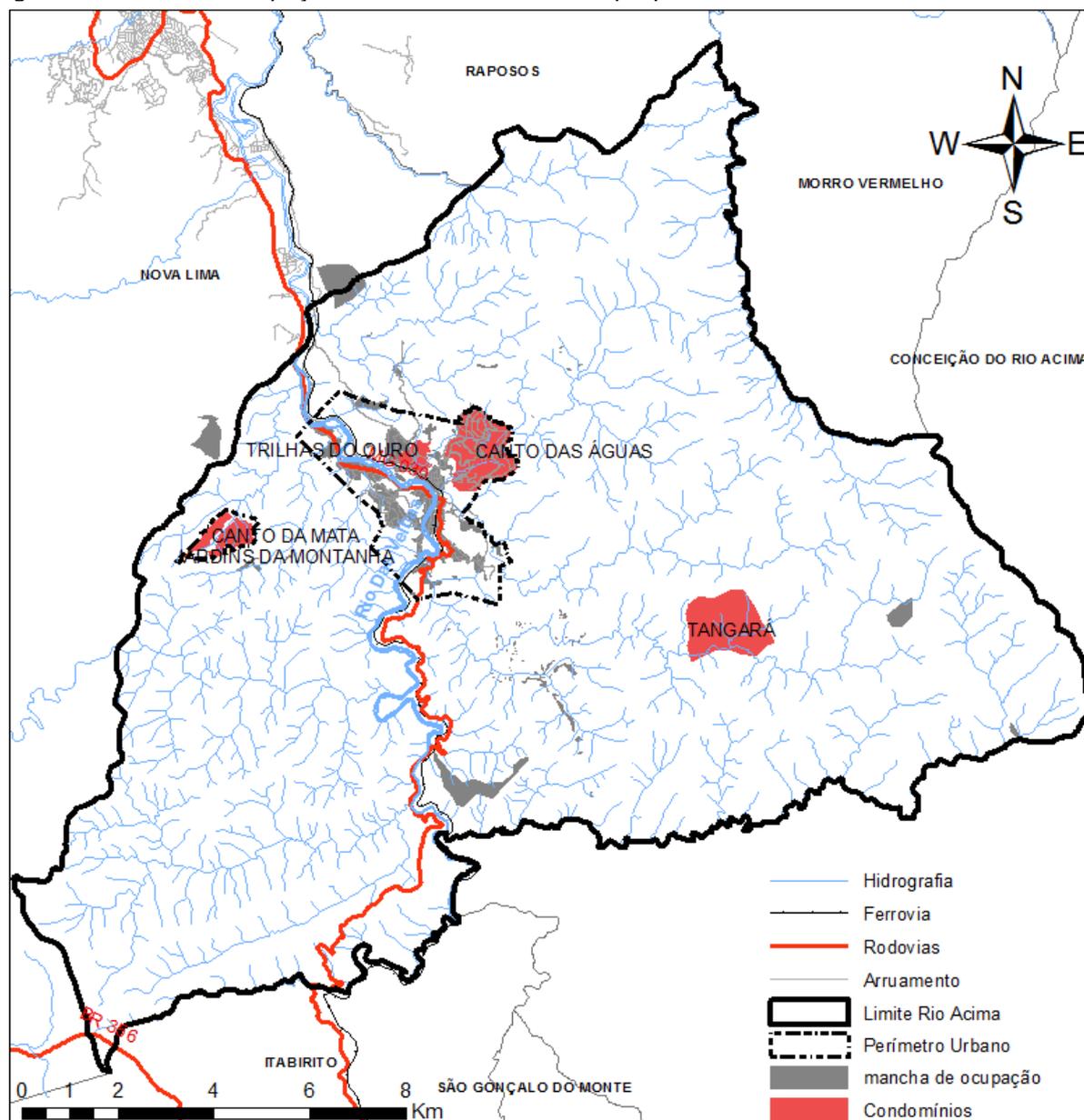
A recessão econômica deste período reflete-se na estrutura urbana com o abandono dos galpões das siderurgias e a deterioração das casas dos funcionários. Outro reflexo foi a ociosidade de cerca de 503 novos lotes, contidos em 06 novos parcelamentos urbanos que, com o declínio da economia, não apresentavam demanda efetiva. (PEREIRA COSTA, 2004, p. 219).

É importante considerar o padrão de expansão da mancha urbana. De forma espalhada e pouco contínua (FIGURA 4), serve como indício da atuação do mercado de forma especulativa, mesmo na construção de parcelamento para a classe trabalhadora. Criam-se os loteamentos com pouca infraestrutura margeados por vazios. À medida que eles são ocupados e a população pressiona por uma ampliação de infraestrutura, os terrenos vazios se valorizam. (BHERING; MONTE-MOR, 2006). Essa lógica se mantém mesmo no período posterior com os avanços de condomínios para a população de alta renda.

A partir da década de 1980, a valorização das características ambientais da região e do impulso de expansão do vetor sul da RMBH motiva, sobretudo, o mercado imobiliário, que inicia a implantação de condomínios residenciais fechados voltados para a população de alta renda como segunda residência. Rio Acima apresenta novo processo de expansão urbana.

A partir desse período foram implantados quatro condomínios: Tangará (em área rural), Canto das Águas, Trilhas do Ouro e Canto da Mata. O condomínio Jardim da Montanha está em implantação. Eles representam o maior crescimento da mancha urbana municipal até o presente momento. Para as outras formas de ocupação do território, a expansão da mancha urbana foi menos intensa que no período anterior e basicamente se constituiu pelo desenvolvimento de áreas na margem oeste do Rio das Velhas, no sentido norte/sul e principalmente na área urbana central (FIGURAS 4 e 5).

Figura 5 - Mancha de ocupação de Rio Acima com destaque para os condomínios.



Fonte: Elaboração própria, 2015.

Figura 6 - Condomínios Canto das Águas (1) e Trilhas do Ouro (2).



Fonte: A autora, 2015.

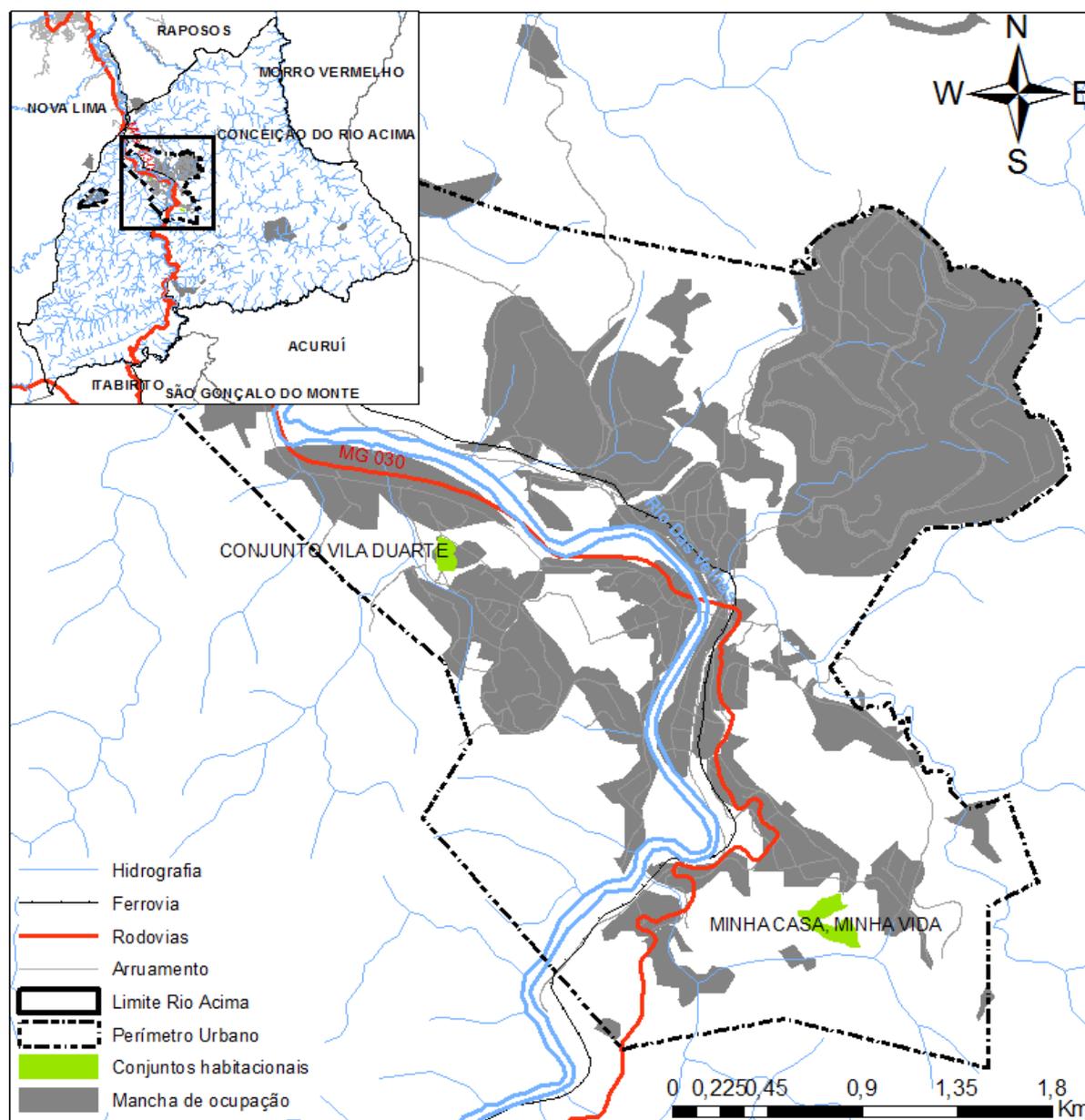
Figura 7 - Formas de ocupação de Rio Acima



Fonte: A autora, 2015.

Há ainda os empreendimentos voltados para a habitação social como o conjunto de casas do Vila Duarte e o condomínio edilício do programa Minha Casa, Minha Vida.

Figura 8 - Localização dos conjuntos habitacionais de Vila Duarte e Minha Casa, Minha Vida.



Fonte: Elaboração própria, 2015.

As casas no Vila Duarte são fruto de um programa municipal que teve início em 2009, mas problemas na execução do contrato com a construtora deixaram a obra inacabada. Como as casas não puderam ser de fato entregues para a população a ser beneficiada pelo programa, recentemente elas foram invadidas. Mesmo fruto de um programa habitacional, a localização desse conjunto, apesar de possuir conexão viária, obedece a lógica de mercado e as casas se encontram afastadas da área central do município, conforme mostra a figura 8. Seu acesso se dá por via não pavimentada e declivosa.

Figura 9 - Implantação do Conjunto habitacional de Vila Duarte.



Fonte: Google earth, 2015

Figura 10 - Conjunto habitacional do Vila Duarte.



Fonte: A autora, 2015.

O condomínio edilício do programa Minha Casa, Minha Vida teve início em 2010 e é destinado à população com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. Sua implantação foi feita próxima à malha urbana, porém distante da área central do município. Apesar de o terreno que recebera o condomínio não ter sido alvo de parcelamento do solo, este se deu de maneira formal do ponto de vista das autorizações e propriedade necessárias para cumprimento das questões burocráticas para liberação de crédito para a sua construção. Apesar de ser uma forma de prover habitação social, este provimento acaba por manter a lógica do mercado imobiliário, fazendo com que a habitação social se instale em locais mais

baratos e com baixíssimos custos.

As unidades do MCMV estão inseridas em conjuntos de prédios de 4 pavimentos que se diferenciam da tipologia das habitações recorrentes em todo município, que são em geral casas com até 2 pavimentos. Há ainda que se falar nos recorrentes conflitos que acontecem entre os moradores, sobretudo relacionados à gestão do condomínio.

Figura 11 - Implantação do conjunto de prédios do programa Minha Casa, Minha Vida.



Fonte: Google earth, 2015

Figura 12 - Conjunto habitacional Minha Casa, Minha Vida

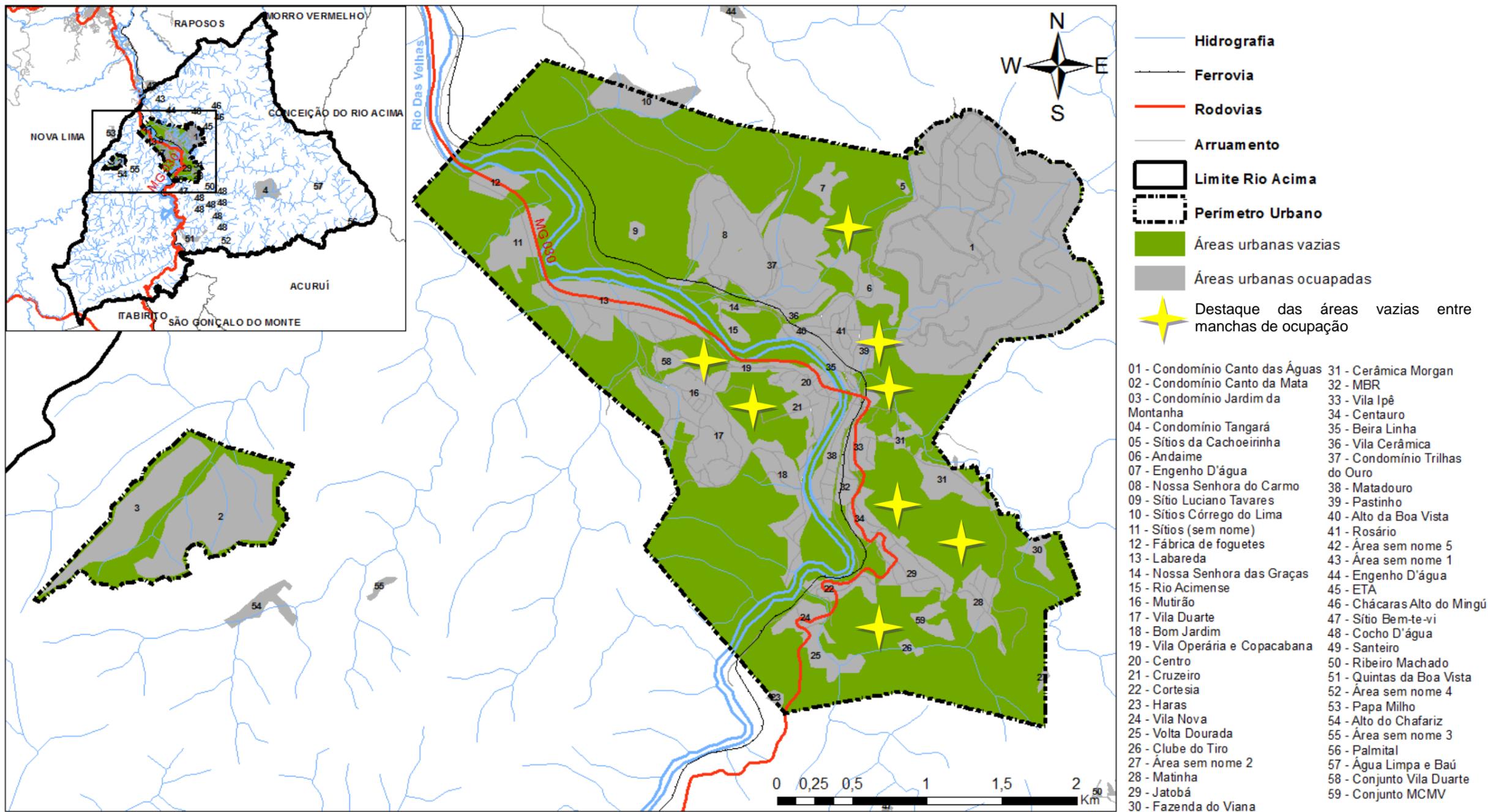


Fonte: A autora, 2015.

Ainda assim o crescimento da mancha urbana do município tem acontecido de maneira espalhada e dispersa, deixando áreas urbanas vazias no interior de

manchas de ocupações, como pode ser observado na figura 13.

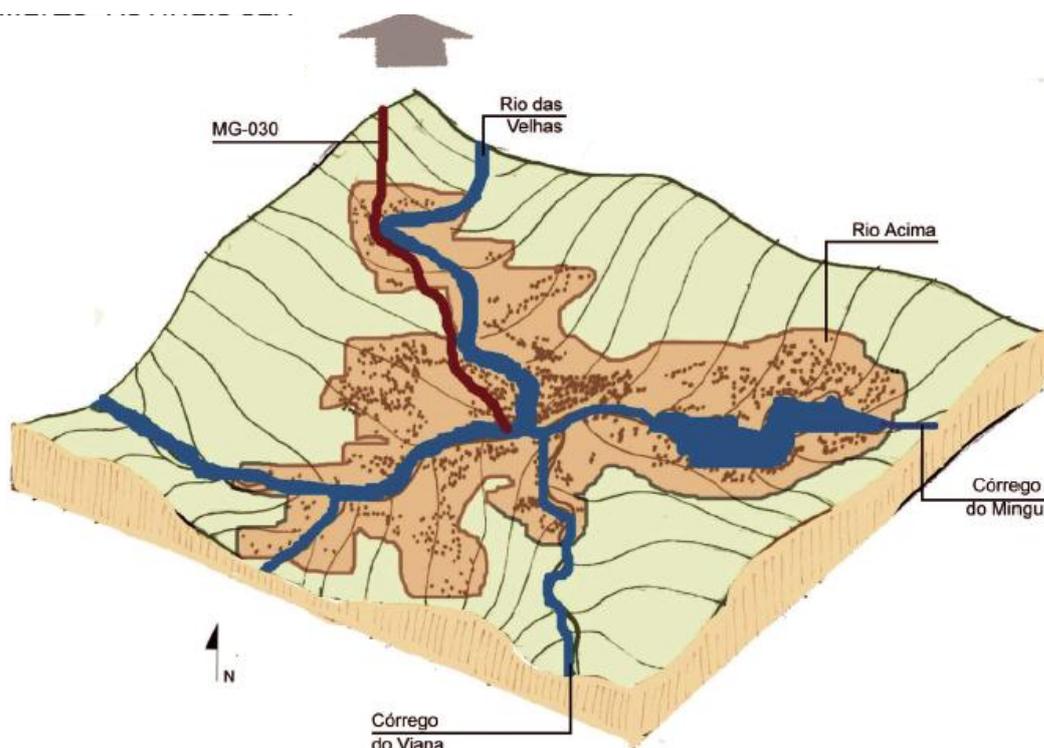
Figura 13 - Áreas urbanas vazias em Rio Acima



Fonte: Elaboração própria, 2015.

É importante destacar que, além da atuação dos agentes de transformação do espaço urbano, a configuração da paisagem urbana do município de Rio Acima também é condicionada por sua estrutura física natural, sobretudo relevo e hidrografia, como mostra a figura 14. Em geral, as manchas urbanas se espalham entre os cursos d'água e as montanhas.

Figura 14 - Croqui tridimensional do sítio natural.



Fonte: Flávia Amorim, 2002. In. PEREIRA COSTA, 2004, p. 210.

3.2 A dinâmica sul-metropolitana e o município de Rio Acima

Apesar de Rio Acima ser um município de pequeno porte e de não se conectar diretamente com Belo Horizonte, ele tem sofrido pressões para expansão urbana como um transbordamento do crescimento periférico da RMBH, principalmente aquele oriundo de Nova Lima.

Como outras metrópoles brasileiras, é possível dizer que a RMBH tem se desenvolvido por meio dos fenômenos da "metropolização contemporânea da 'desmetropolização'". (SANTOS, 1996, p.9). Santos explica que tais fenômenos são

simultâneos, com o desenvolvimento das cidades milionárias e as intermediárias ao lado de cidades locais, "todas, porém, adotando um modelo geográfico de crescimento espreado, com um tamanho desmensurado que é causa e efeito da especulação" (SANTOS, 1996, p. 9). O resultado disso é o crescimento periférico, tanto das cidades como da própria metrópole que gera áreas vazias servidas com infraestrutura urbana, dificuldades na gestão dos serviços públicos, grandes deslocamentos cujos custos e tempos prejudicam mais os pobres etc.

O crescimento periférico da RMBH é confirmado por Mendonça e Caetano (2011?) que, ao avaliarem os dados do censo de 2010 para a RMBH, constataram que:

Belo Horizonte vem perdendo população para os municípios da sua periferia, destacando-se os municípios a norte e oeste. Considerando o território que constituía a RMBH em 1991, a capital passa de 75% da população da RM, em 1970, para 50% em 2010. Assim como na grande maioria das regiões metropolitanas brasileiras, o movimento demográfico nas décadas de 1950 a 1970 era constituído de fluxos migratórios de longa distância, vindos para as capitais e grandes cidades. A partir dos anos oitenta, à diminuição dos fluxos de longa distância corresponde o movimento do centro para as periferias. (MENDONÇA; CAETANO, 2011?, p. 7).

Apesar de o vetor sul metropolitano não se destacar na RMBH por seu crescimento populacional, como tem acontecido com os vetores oeste e norte, essa região tem se destacado historicamente no processo de expansão metropolitana devido às características de sua ocupação, sobretudo nos municípios de Nova Lima e Brumadinho. Devido a uma série de fatores, dentre eles a paisagem natural e suas qualidades ambientais, a concentração de terras nas mãos de mineradoras, a gestão municipal e as facilidades de acesso rodoviário, o mercado imobiliário tem trabalhado o eixo sul-metropolitano como uma expansão da região sul de Belo Horizonte, ocupada, predominantemente, por população de média e alta renda, como pode ser observado na figura 15.

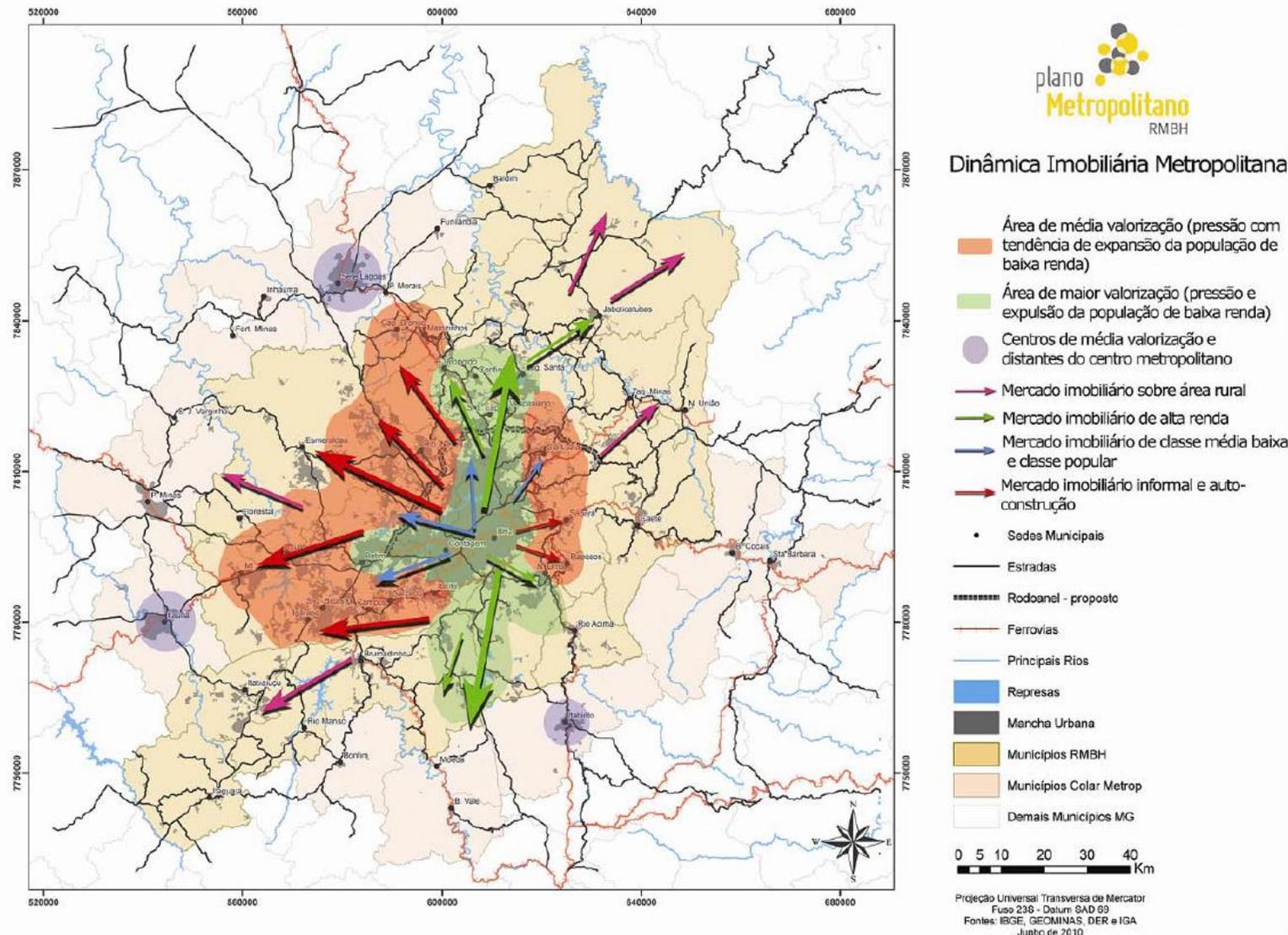
O modelo predominante de ocupação oferecido pelo mercado imobiliário à população de alta renda são os "enclaves fortificados", que no caso do vetor sul metropolitano são os condomínios residenciais fechados.

Tal modelo é o reflexo do desejo pelo prestígio social da vizinhança. Singer (1978)

considera que este elemento é o que tende a segregar os mais ricos da classe média. O mercado se aproveita da disposição que a classe média tem para "pagar a mais" e se inserir em locais "prestigiosos" e faz lançamentos de prédios de apartamentos nessas áreas ocupadas pelos mais ricos. Em contrapartida, o mercado faz novos lançamentos em áreas mais distantes para os mais ricos, que abandonam as antigas áreas "prestigiosas" ocupadas agora pela classe média, em busca de áreas isoladas. (SINGER, 1978).

Apesar do crescimento para o vetor sul metropolitano ser acentuadamente ocupado pela população de alta renda, ele também possui, mesmo que em menor escala, o crescimento da ocupação por população mais pobre. (BHERING; MONTE-MOR, 2006). Mendonça e Perpétuo (2006) acrescentam que, embora os segmentos de alta renda sejam os definidores da expansão sul-metropolitana, é possível observar desde a segunda metade da década de 1990 a migração da população de renda inferior a um salário mínimo para essa região. Esses autores afirmam que a intensificação da ocupação dos condomínios fechados tem sido acompanhada da intensificação da ocupação pela população de menor renda, mas que a definição de localização dessa população está subordinada à vontade da população de renda mais elevada.

Figura 15 - Representação esquemática das zonas de valorização e vetores da dinâmica imobiliária – RMBH, 2010



Fonte: MINAS GERAIS, 2010-2011.

Cabe frisar que, apesar de ser relevante a avaliação quanto à renda, Santos (1979) considera que "a pobreza existe em toda parte, mas sua definição é relativa a uma dada sociedade", sendo mais importante compreender o fenômeno da pobreza, do que de fato medi-lo. (SANTOS, 1979, p. 9). Tal consideração é importante, porque Rio Acima está passando por um processo de transformação de sua ocupação urbana que terá como consequência a formação de novas relações socioespaciais, sobretudo pela ocupação por condomínios fechados voltados para a população de rendas média e alta da RMBH. Assim, é provável que o que pode ser definido hoje como "pobreza" em Rio Acima, vá se modificar, tendendo a se agravar por ampliar as distinções das relações sociais estabelecidas pela ocupação "condomínios x cidade". Caldeira (1997) pontua:

Enclaves fortificados [no caso de Rio Acima são os condomínios] representam uma nova alternativa para a vida urbana dessas classes médias e altas, de modo que são codificados como algo que confere alto status. A construção de símbolos de status é um processo que elabora distâncias sociais e cria meios para a afirmação de diferenças e desigualdades sociais. (CALDEIRA, 1997, p. 159).

O crescimento de interessados em implantar condomínios fechados em Rio Acima pode ser visto como parte do processo de periferização da RMBH, que tende a criar um município altamente segregado e de difícil gestão pública. O fenômeno tem ocorrido de forma mais lenta desde a década de 1980, já tendo sido criado no município um total de cinco condomínios. Há ainda casos de loteamentos aprovados que seriam condomínios fechados, mas que não passaram de loteamentos abertos sem a implantação das devidas infraestruturas, como acontece com o Quintas da Boa Vista, aprovado em 1977. Atualmente, pode-se notar uma aceleração das demandas por implantação de loteamentos, sobretudo no formato de condomínios fechados.

É importante constar que a legislação federal não considera condomínios fechados como uma modalidade de parcelamento do solo. As modalidades de parcelamento do solo previstas pela Lei Federal nº 6.766/79 são as de desmembramento e loteamento, sendo a principal diferença entre elas a abertura ou modificação do sistema viário que acontece apenas no segundo caso. Quando se vai lotear é obrigatória a doação de terreno para áreas públicas de vias de circulação, espaços

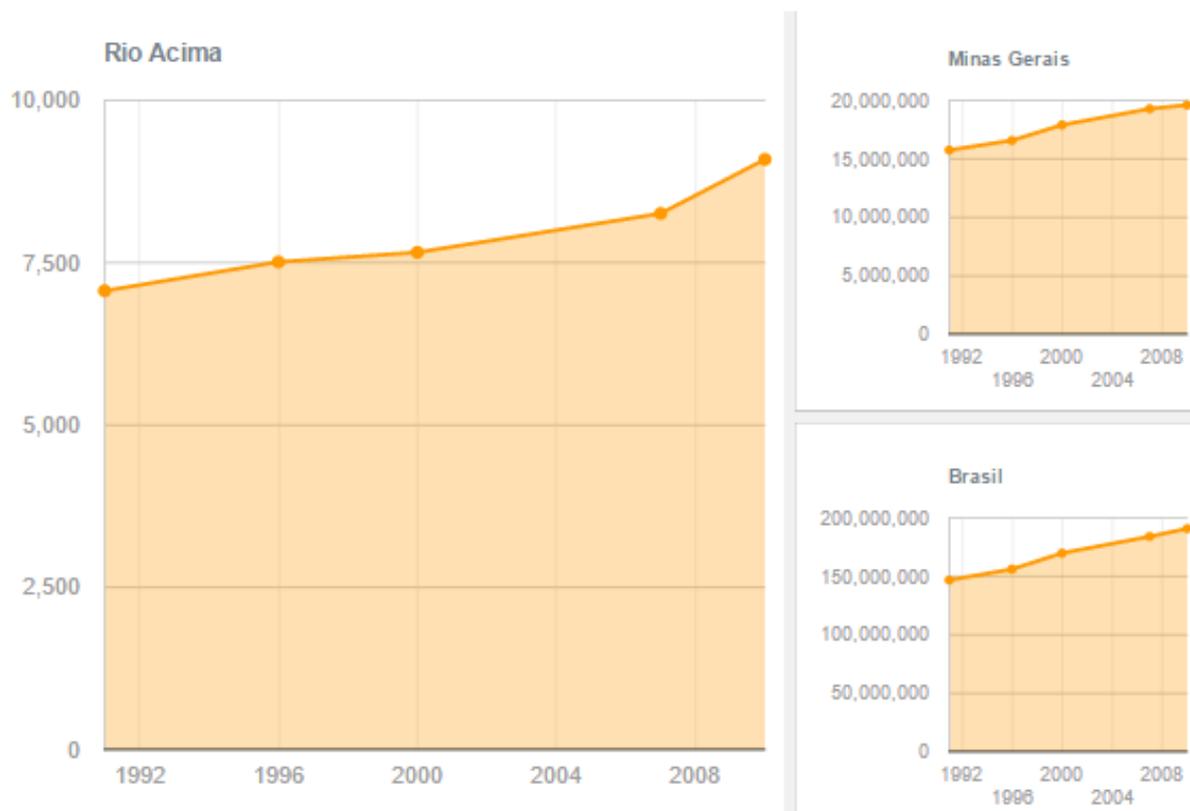
livres de uso público e áreas para instalação de equipamentos urbanos e comunitários.

A legislação federal reconhece também, no Código Civil, a instituição de condomínios edilícios. Ela estabelece no art. 1.331 que pode "haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos" (BRASIL, 2002). Como tal definição considera que o condomínio edilício é estabelecido em edificações, não é possível confundir-lo com a instituição dos condomínios fechados que têm se implantado na região sul-metropolitana. Primeiro porque os terrenos destinados à edificação em área urbana são os lotes, assim, os condomínios edilícios só podem ser instituídos em lotes¹. Segundo porque os condomínios fechados são, em geral, aprovados e registrados como loteamentos. Após a transferência das áreas públicas para o município, a prefeitura faz a cessão (geralmente não onerosa) de tais áreas, que se tornam controladas em relação ao acesso ou até mesmo exclusivas de um grupo de proprietários de terrenos. Habitualmente a justificativa para a cessão das áreas públicas é a pactuação entre o condomínio e o município de este se "isentar" da prestação de serviços públicos nesses loteamentos. Apesar da justificativa, se considerada como indutora de crescimento urbano, a implantação de loteamentos fechados onera o município, uma vez que induz a um desenvolvimento da mancha urbana fragmentada e dispersa, tornando mais custosa a oferta de serviços urbanos e infraestrutura na cidade como um todo.

Além do crescimento da mancha urbana por meio da implantação de novos condomínios, alguns dados do censo de 2010 servem para mostrar indícios de que a expansão periférica da RMBH tem refletido em Rio Acima. É o caso da ampliação da taxa de crescimento populacional municipal entre os anos de 2000 e 2010, conforme o gráfico 2. Observa-se que desde o ano de 2007 aproximadamente, a taxa de crescimento populacional tem se acentuado de forma mais expressiva do que na década de 1990 a início de 2000.

¹ A Lei Federal nº 6766/79 define lote como terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões obedeçam aos índices urbanísticos definidos pela legislação municipal. Ela considera também que o parcelamento do solo é a divisão de gleba em lotes destinados à edificação. Dessa forma, entende-se que não é possível edificar em solo urbano as áreas não parceladas.

Gráfico 2 - Evolução populacional: de 1992 a 2010



Fonte: IBGE: Censo Demográfico 1991, Contagem Populacional 1996, Censo Demográfico 2000, Contagem Populacional 2007 e Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=315480&search=minas-gerais|rio-acima|infogr%E1ficos:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

Outro dado que também pode indicar o transbordamento da relação do modelo de crescimento urbano periférico da RMBH para o município de Rio Acima em modelo similar ao que tem ocorrido com Nova Lima e Brumadinho consta na tabela 1, que retrata a proporção de domicílios particulares de uso ocasional².

² Domicílio é definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como sendo "o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação para uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal". (IBGE, 2011, p. 16). O domicílio particular é a espécie de domicílio "onde o relacionamento entre os seus ocupantes era ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência". (IBGE, 2011, p. 16).

Tabela 1 - Situação do domicílios em Rio Acima

Domicílios particulares não ocupados	1.110	domicílios
Domicílios particulares não ocupados de uso ocasional	938	domicílios
Domicílios particulares não ocupados vagos	172	domicílios
Domicílios particulares ocupados	2.632	domicílios
Total de domicílios particulares	3.742	domicílios

Fonte: Elaborado pela autora com base me dados do Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=315480&idtema=1&search=minas-gerais|rio-acima|censo-demografico-2010:-sinopse->>. Acesso em:28 abr. 2015.

É importante notar que, no universo de um total de 3.742 domicílios particulares em Rio Acima, 938 são de uso ocasional, o que representa 25% do total de domicílios particulares, ou seja, grande parte deles é utilizada para veraneio como segunda moradia.

Diante de tais informações é possível dizer que Rio Acima é um município de pequeno porte inserido em um processo periférico de expansão metropolitana. Como parte desse processo, induzida pela ocupação da população de renda mais elevada, a dinâmica urbana municipal tende a se alterar consideravelmente e ampliando também a necessidade de moradia por população de baixa renda.

3.3 Déficit habitacional e a questão fundiária

Apesar da expansão da mancha urbana de Rio Acima ser grande o suficiente para possibilitar um percentual acentuado de domicílios particulares de uso ocasional e terrenos com infraestrutura subutilizados, o déficit habitacional municipal continua existindo, conforme mostra o estudo da Fundação João Pinheiro (FJP) que utiliza como fonte os dados do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De acordo com o Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação e a

Fundação João Pinheiro:

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. (MINISTÉRIO DAS CIDADES; SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013, pag. 13).

Dessa forma a pesquisa utiliza como componentes do déficit habitacional os dados referentes a domicílios precários (domicílios improvisados mais os rústicos), a coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados.

A Tabela 2 mostra os dados apresentados relacionados ao déficit habitacional no município de Rio Acima.

Tabela 2- Déficit Habitacional no município de Rio Acima.

Déficit Habitacional									
	Total	Total Relativo	Total por domicílios sem rendimento	Total por domicílios com rendimento 0-3 salários mínimos	Total por domicílios com rendimento 3-5 salários mínimos	Total por domicílios com rendimento 5-10 salários mínimos	Total por domicílio com rendimento ou mais 10 salários mínimos		
Municipal	217	8,2	0	127	45	38	7		
Urbano	207	9	0	124	43	33	7		
Rural	10	2,9	-	-	-	-	-		

Fonte: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; Fundação João Pinheiro, 2013.

O déficit habitacional relativo é uma relação entre o total de domicílios – particulares permanentes e improvisados – e o déficit habitacional, correspondendo a 8,2% dos domicílios (TABELA 2). Fica claro que há maior necessidade de provisão de moradia na área urbana e principalmente para a população com rendimento domiciliar de até 3 salários mínimos (TABELA 2).

Dentre os componentes utilizados para o cálculo do déficit habitacional, a coabitação familiar é o mais recorrente no município, atingindo tanto a população rural quanto a urbana e todas as classes sociais (TABELA 3). Sua incidência maior é sobre a população com faixa de renda de 3 a 5 salários mínimos, mas é também significativa nas populações com faixa de renda de 0 a 3 e de 5 a 10 salários mínimos. Em domicílios com rendimento familiar igual a 10 ou mais salários mínimos, é pouco frequente.

Tabela 3 – Coabitação familiar em Rio Acima

Coabitação familiar									
	Total	Total Relativo	Total por domicílios sem rendimento	Total por domicílios com rendimento 0-3 salários mínimos	Total por domicílios com rendimento 3-5 salários mínimos	Total por domicílio com rendimento 5-10 salários mínimos	Total por domicílio com rendimento ou mais salários mínimos		
Municipal	131	5	0	41	45	38	7		
Urbano	121	5,3	0	38	43	33	7		
Rural	10	2,9	-	-	-	-	-		

Fonte: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; Fundação João Pinheiro, 2013.

O componente *ônus excessivo com aluguel* ocorre em 80 domicílios e é o responsável por cerca de 60% do déficit habitacional dos domicílios com faixa de renda de até 3 salários mínimos. Ele é calculado apenas para domicílios com rendimentos de 0 a 3 salários mínimos e identifica quais deles possui um comprometimento da renda com aluguel superior a 30% do salário mensal.

O componente adensamento excessivo de domicílios alugados também atinge apenas os domicílios com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos e equivale ao total de 6 domicílios em Rio Acima, relativos a 4,7% do déficit habitacional para essa faixa de renda.

Rio Acima apresenta também inadequação em domicílios. "As habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades". (MINISTÉRIO DAS CIDADES; SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO; FUNDAÇÃO JOÃO

PINHEIRO, 2013, p. 20). Para a verificação quantitativa e qualitativa da inadequação dos domicílios, a FJP utiliza-se dos dados fornecidos pelo IBGE identificando os seguintes componentes: domicílios carentes de serviços de infraestrutura, domicílios sem unidade sanitária domiciliar exclusiva e adensamento excessivo em domicílios próprios. Frisa-se que pela metodologia adotada pela FJP, a análise da inadequação dos domicílios só é possível em área urbana.

Os dados relacionados à inadequação dos domicílios urbanos em Rio Acima foram sistematizados na tabela a seguir.

Tabela 4 – Inadequação de domicílios urbanos em Rio Acima

Inadequação de domicílios urbanos (pelo menos 1 componente)									
Total	Total Relativo	Total por domicílios sem rendimento	Total por domicílios com rendimento 0-3 salários mínimos	Total por domicílios com rendimento 3-5 salários mínimos	Total por domicílios com rendimento 5-10 salários mínimos	Total por domicílio com rendimento 10 ou mais salários mínimos			
355	15,5	6	215	77	48	10			

Fonte: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; Fundação João Pinheiro, 2013.

Apesar de a inadequação dos domicílios atingir os domicílios com as diferentes faixa de rendimento, é em domicílios com rendimento de 0 a 3 salários que possui maior incidência.

O principal componente da inadequação no município está relacionado à infraestrutura, conforme Tabela 5, sendo a principal contribuição para a inadequação o esgotamento sanitário, feito por meio de lançamento direto em curso d'água, fossas rudimentares, valas ou outro tipo. A inadequação quanto a esse tipo de infraestrutura atinge todas as classes sociais, sendo o aspecto que gera a inadequação dos domicílios com rendimento superior a 10 salários mínimos e o principal aspecto da inadequação dos domicílios com rendimentos de 5 a 10 salários mínimos. Se por um lado a ausência de esgotamento sanitário afeta a população de menor renda devido a aspectos socioeconômicos, culturais e de gestão pública, por outro ela afeta também a população de renda mais elevada, por ser possível a aprovação de loteamentos de baixa densidade de ocupação substituindo a rede de

esgoto por fossas sépticas.

Apesar de atingirem também a população de renda mais elevada, a inadequação em relação à rede de esgoto e aos outros quesitos da infraestrutura, atingem predominantemente os domicílios com rendimento de até 3 salários mínimos.

Tabela 5 – Inadequação da infraestrutura em Rio Acima

Inadequação de domicílios urbanos relacionados à Infraestrutura							
	Total	Total Relativo	Total por domicílios sem rendimento	Total por domicílios com rendimento 0-3 salários mínimos	Total por domicílios com rendimento 3-5 salários mínimos	Total por domicílio com rendimento 5-10 salários mínimos	Total por domicílio com rendimento 10 ou mais salários mínimos
Pelo menos 1 componente	292	12,8	0	178	59	44	10
Abastecimento de água	31	0	0	25	6	0	0
Esgotamento Sanitário	250	10,9	0	147	49	44	10
Energia elétrica	5	0,2	0	5	0	0	0
Destino do lixo	36	1,6	0	31	4	0	0

Fonte: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; Fundação João Pinheiro, 2013.

Em relação ao componente *domicílios sem unidade sanitária domiciliar exclusiva*, observa-se a inadequação de 19 domicílios com rendimento de 0 a 3 salários mínimos.

A inadequação oriunda do componente *adensamento excessivo em domicílios próprios* pode ser observada pelos dados da tabela 6.

Tabela 6 – Inadequação por adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios em Rio Acima

Inadequação por adensamento excessivo de domicílios próprios									
Total	Total Relativo	Total por domicílios sem rendimento	Total por domicílios com rendimento 0-3 salários mínimos	Total por domicílios com rendimento 3-5 salários mínimos	Total por domicílios com rendimento 5-10 salários mínimos	Total por domicílio com rendimento 10 ou mais salários mínimos			
63	2,7	6	29	25	4	0			

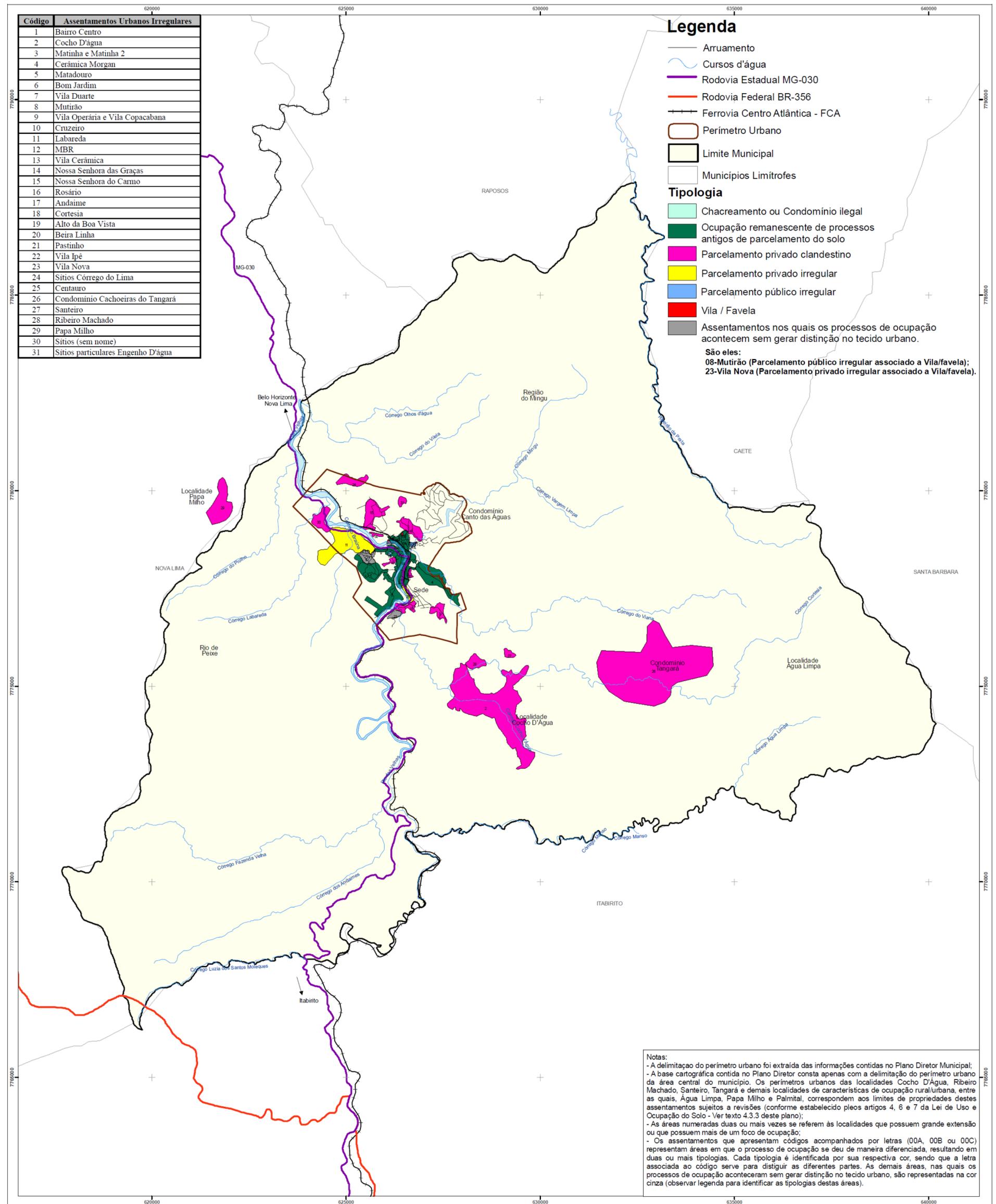
Fonte: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; Fundação João Pinheiro, 2013.

Pode-se dizer que o adensamento excessivo de domicílios próprios é mais uma vez um problema que afeta a população de mais baixa renda, principalmente aqueles domicílios com rendimento de 0 a 3 salários mínimos. Domicílios com rendimentos superiores a 10 salários mínimos não apresentam esse problema em Rio Acima.

A pesquisa sobre o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios levanta aspectos importantes em relação ao problema da habitação no município, porém não considera a questão da regularidade fundiária e existência de moradias em área de risco.

O inciso VI do art.47 da Lei Federal nº 11.977/09 define assentamentos irregulares como sendo "ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia". O diagnóstico elaborado para subsidiar o Plano de Regularização Fundiária do município amplia esse entendimento, e define como irregular também os assentamentos com características urbanas em áreas rurais. Tal documento identificou e classificou em tipologias os assentamentos irregulares em Rio Acima conforme a figura 16.

Figura 16 - Tipologia das irregularidades em 2009.



Fonte: FIP; SEDRU, 2009a, p. 335.

O parcelamento público irregular, conforme conceitua o Plano de Regularização Fundiária, corresponde a situações de parcelamento promovidas pelo Poder Público de maneira irregular do ponto de vista da legalidade urbanística e/ou da legalização da posse dos lotes. Os parcelamentos privados irregulares são parcelamentos promovidos por empreendedores privados, que tiveram algum tipo de aprovação inicial pela Prefeitura, mas apresentaram irregularidades posteriores de ordem urbanística ou jurídica que impediram sua aprovação e registro finais. Os parcelamentos privados clandestinos são parcelamentos promovidos por empreendedores privados sem passar por qualquer tipo de aprovação por parte do Poder Público. A ocupação remanescente de processos antigos de parcelamento do solo corresponde a situações de parcelamento realizadas por iniciativas particulares, através de processos tradicionais de subdivisão progressiva de propriedades, em momentos em que não era exigida a aprovação prévia pelo Poder Público Municipal¹, possibilitando, em geral, o registro individual das parcelas. Vila / Favela é o parcelamento e/ou ocupação geradas por invasão de áreas. (FIP; SEDRU, 2009a).

Por meio da figura 16 pode-se observar um predomínio de áreas irregulares na mancha de ocupação do município. As áreas regulares são basicamente os condomínios urbanos. O Condomínio Tangará foi aprovado e registrado de forma irregular, já que se trata de condomínio edilício em área rural que define parcelas privativas inferiores ao módulo rural².

Fica evidente por meio da análise da figura 15, que são duas as tipologias de irregularidade predominantes no município: parcelamento privado clandestino e ocupação remanescente de processos antigos de parcelamento do solo. Essa análise é reforçada na tabela 7.

¹ É provável que esse conceito se referia à obrigatoriedade de aprovação instituída pela Lei Federal nº 6766/79. Ele porém não considera o disposto pelo Decreto-Lei 58 de 1937, que já previa tal obrigação.

² O módulo rural corresponde à área mínima possível de ser fracionada no Registro de Imóveis, para constituição de um novo imóvel rural.

Tabela 7 - Rio Acima - Distribuição das tipologias de irregularidade fundiária

TIPOLOGIAS	Nº DE SITUAÇÕES	%
Parcelamento público irregular	03	7,9
Parcelamento privado irregular	03	7,9
Parcelamento privado clandestino	16	42,1
Ocupação remanescente de processos antigos de parcelamento do solo	11	28,9
Vila/Favela	5	13,2
Total	38	100

Fonte: FIP; SEDRU, 2009a, p. 326.

Observa-se que a tipologia de vila/favela, apesar de não ser a de maior incidência no município, é uma tipologia de ocupação que tem se ampliado desde o final da década de 1980, conforme mostram os dados fornecidos pelo Plano de Regularização Fundiária, podendo ter relação com a intensificação do processo de ampliação dos condomínios fechados no município.

Figura 17 - Tipologia vila/favela em Rio Acima. (1) Beira Linha e (2) Mutirão.



Fonte: A autora, 2014-2015.

É importante constar também que alguns assentamentos irregulares foram criados pelo poder público municipal, como é o caso de parte do Bairro Centro, Mutirão e Labareda. Há ainda que se falar no conjunto de casas populares localizados no Vila Duarte, que foram invadidas recentemente.

O quadro da irregularidade dos assentamentos no município de Rio Acima é ainda agravado quando é avaliado o aspecto da renda predominante nos assentamentos, como pode ser observado na tabela 8.

Tabela 8 - Distribuição das tipologias de irregularidade por faixa de renda.

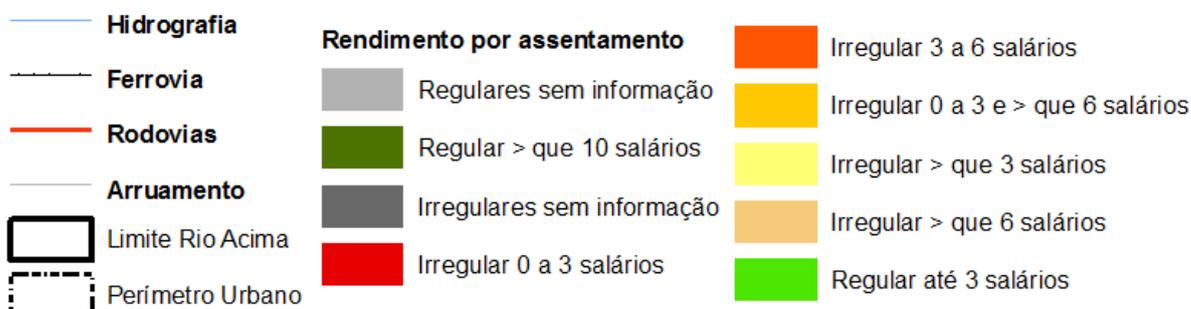
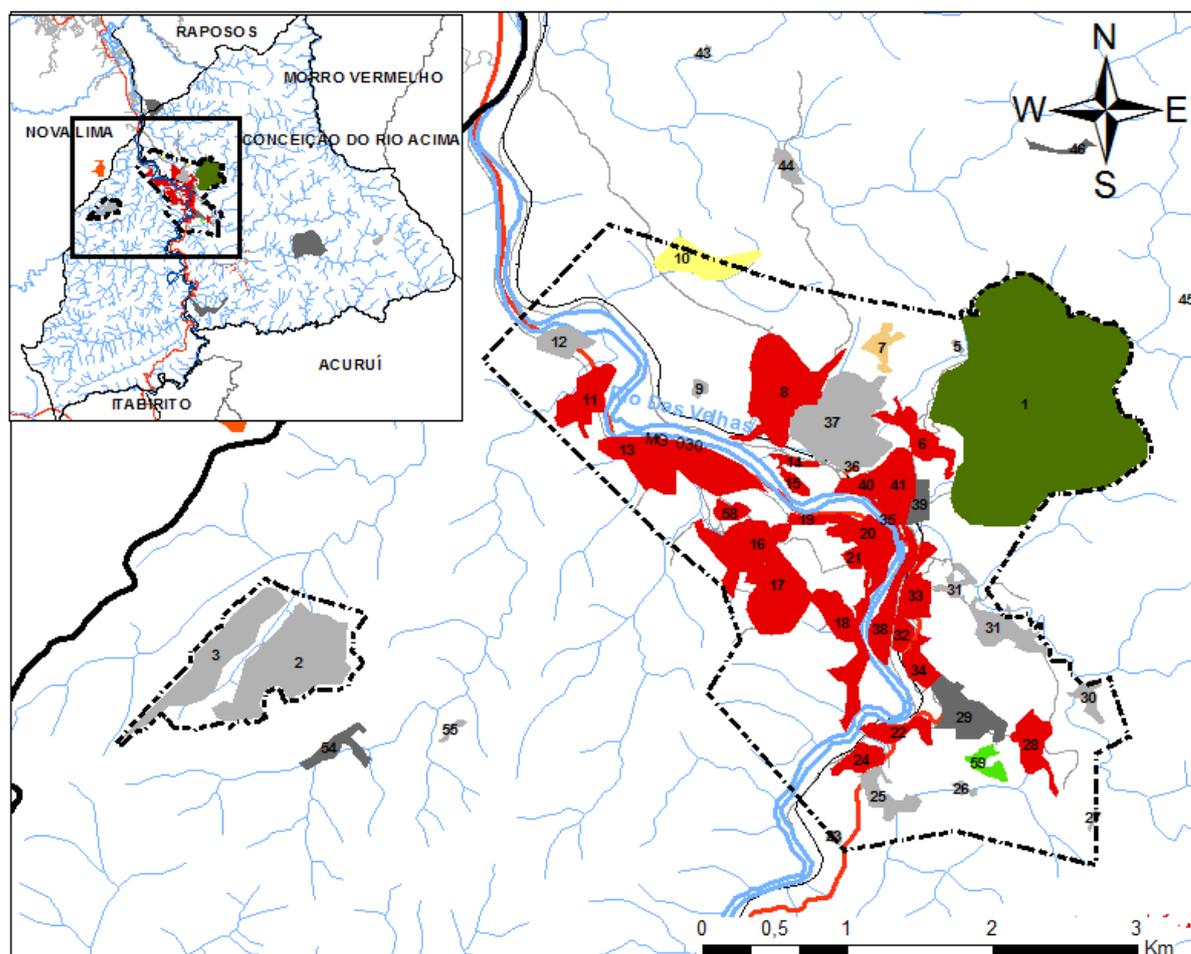
TIPOLOGIAS	RENDA FAMILIAR*					Sem informação
	≤1 SM	1 a 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	> 10 SM	
Parcelamento público irregular	-	1,5	0,5	-	-	1
Parcelamento privado irregular	1	1	0,5	-	0,5	-
Parcelamento privado clandestino	-	10,5	2	1	0,5	2
Ocupação remanescente de processos antigos de parcelamento do solo	-	7,83	2,83	0,34	-	-
Vila/Favela	1	2,5	0,5	-	-	1
Total	2	23,33	6,33	1,34	1	4

* O assentamento que apresentava renda familiar em mais de uma faixa de renda foi dividido entre elas gerando os números decimais.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de FIP; SEDRU, 2009a.

A tabela 8 mostra que grande parte dos assentamentos irregulares possuem renda familiar de até 3 salários mínimos. Ao espacializar esses dados e complementá-los com os dados de renda fornecidos pelo censo demográfico (IBGE, 2010), fica claro se tratar de um município cuja ocupação é predominantemente irregular, composto por população de baixa renda (FIGURA 18). Em contraponto e acentuando as desigualdades territoriais no município, as áreas formais são predominantemente os condomínios fechados.

Figura 18 - Rendimento por assentamento em Rio Acima



01 - Condomínio Canto das Águas	15 - Rio Acimense	29 - Jatobá	48 - Cocho D'água
02 - Condomínio Canto da Mata	16 - Mutirão	30 - Fazenda do Viana	49 - Santeiro
03 - Condomínio Jardim da Montanha	17 - Vila Duarte	31 - Cerâmica Morgan	50 - Ribeiro Machado
04 - Condomínio Tangará	18 - Bom Jardim	32 - MBR	51 - Quintas da Boa Vista
05 - Sítios da Cachoeirinha	19 - Vila Operária e Copacabana	33 - Vila Ipê	52 - Área sem nome 4
06 - Andaime	20 - Centro	34 - Centauro	53 - Papa Milho
07 - Engenho D'água	21 - Cruzeiro	40 - Alto da Boa Vista	54 - Alto do Chafariz
08 - Nossa Senhora do Carmo	22 - Cortesia	41 - Rosário	55 - Área sem nome 3
09 - Sítio Luciano Tavares	23 - Haras	42 - Área sem nome 5	56 - Palmital
10 - Sítios Córrego do Lima	24 - Vila Nova	43 - Área sem nome 1	57 - Água Limpa e Baú
11 - Sítios (sem nome)	25 - Volta Dourada	44 - Engenho D'água	58 - Conjunto Vila Duarte
12 - Fábrica de foguetes	26 - Clube do Tiro	45 - ETA	59 - MCMV
13 - Labareda	27 - Área sem nome 2	46 - Chácara Alto do Mingú	
14 - Nossa Senhora das Graças	28 - Matinha	47 - Sítio Bem-te-vi	

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Para melhor compreender as tendências de expansão e como isso pode repercutir no quadro da segregação socioespacial de Rio Acima, cabe retomar a evolução do processo de implantação dos condomínios e o tipo de empreendimento imobiliário que se pretende implantar no município.

O primeiro condomínio implantado em Rio Acima é o Cachoeiras do Tangará, na década de 1980, em área rural. Em seguida, foi aprovado e licenciado na década de 1990 o condomínio Cantos das Águas, em área urbana. Como consequência dessa implantação, “duas novas áreas urbanizadas de baixa renda se constituíram, devido à criação de postos de trabalhos pelo condomínio”. (PEREIRA COSTA, 2004, p. 220). Tais áreas são o bairro Vila Duarte e Jatobá.

Na década de 2000, é aprovado o Condomínio Trilhas do Ouro, próximo à malha urbana existente, em parte de terras que pertenceram à família Giannetti e o Condomínio Canto da Mata, em novo perímetro urbano próximo à região do Papa Milho. No início da década de 2010 outro condomínio é aprovado, o Residencial Jardins da Montanha, vizinho ao Canto da Mata. É importante destacar que foi manifestado interesse recente de implantação de mais dois condomínios residenciais. Um deles localizado em terras da antiga fábrica de tijolos da família Morgan, a sudeste da zona urbana da sede, e outro nas terras de Luciano Tavares, a norte.

É importante considerar que esse padrão de ocupação, ao mesmo tempo em que aumenta a demanda por habitação social devido à disponibilidade de postos de trabalho, elevam o valor da terra em suas proximidades e também no município como um todo. Isso pode ocasionar o agravamento dos problemas relacionados à moradia da população de baixa e até mesmo a expulsão dessa população para áreas menos valorizadas.

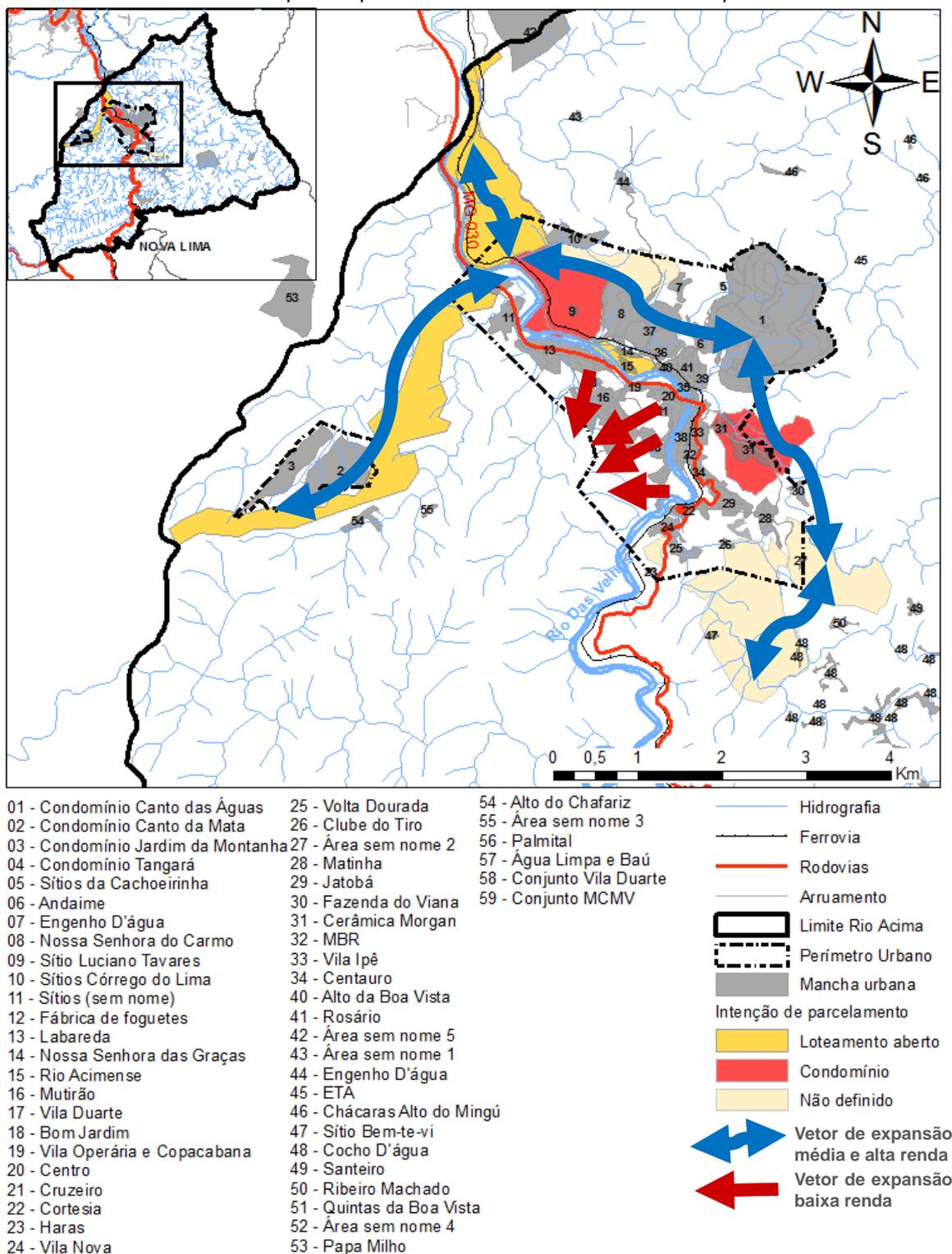
Importante constar também que na década atual, seja pela excessiva valorização imobiliária que se deu no Brasil desde 2009, seja pela expansão da RMBH, outros tipos de empreendimentos imobiliários também têm manifestado interesse em se

implantar no município. Baseado no conceito do Novo Urbanismo¹, que prevê a diversificação de usos e densidades de uma determinada área, há a intenção de se realizar um grande loteamento urbano em direção à divisa do município com o distrito de Honório Bicalho em Nova Lima, onde hoje é área rural. Há ainda a intenção de reforçar o eixo de ligação regional da Estrada para Rio de Peixe, e construir uma avenida de uso misto, o que, para além de se pensar nos benefícios regionais oriundos do melhoramento dessa conexão, trará grande valorização para os terrenos próximos, alterando a dinâmica imobiliária de seu entorno.

A figura 19 sintetiza essas informações e mostra a intenção da expansão urbana formal da cidade por parte do mercado imobiliário. Observa-se claramente a demanda por uma conexão urbana com Nova Lima. Há também a tendência de crescimento no sentido sudeste, em direção à localidade de Cocho D'água. É importante destacar que a ampliação da oferta de lotes para a ocupação por população de melhor renda, amplia a demanda de habitação social e altera a dinâmica urbana local. Ao que tudo indica, o interesse de mercado tem pressionado a porção leste do Rio das Velhas e a estrada de Rio de Peixe para que sejam áreas mais elitizadas. A consequência disso é o aumento da pressão por ocupação informal e de população de baixa renda à oeste do Rio das Velhas, como já vem acontecendo e pode ser observado na figura 4. Com isso, é possível afirmar que há uma tendência de intensificação da segregação socioespacial no município.

¹ "O *New Urbanism* procura ser uma alternativa aos *suburbs*, forma de assentamento de baixa densidade típica do entorno das grandes cidades americanas, usualmente elitizadas, que congrega de conjuntos de escritórios a moradias unifamiliares, complexos de apartamentos e *shopping centers* (...)". (SOUZA, 2011, p. 143).

Figura 19 - Áreas com interesse para expansão da mancha urbana no município de Rio Acima.



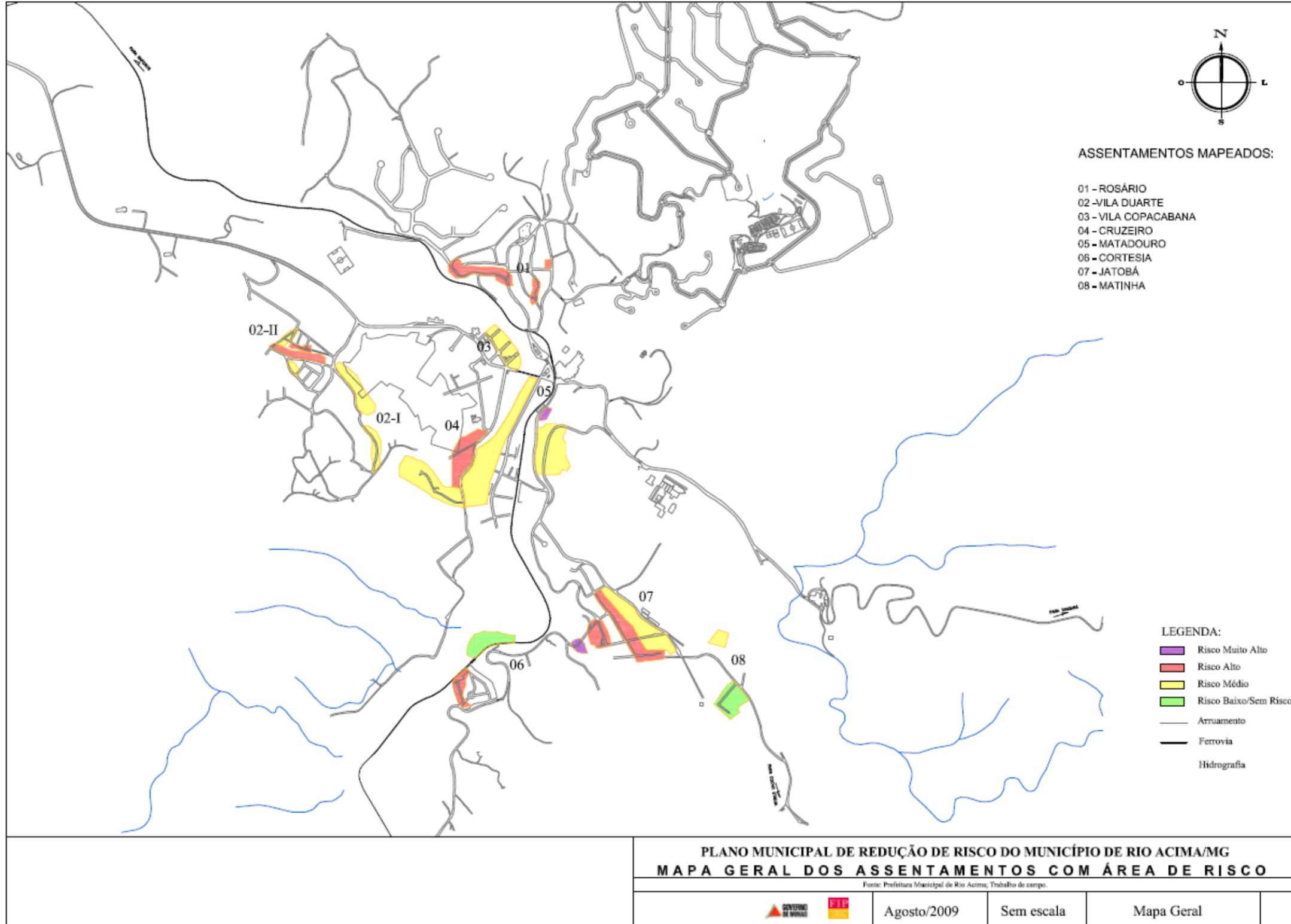
Fonte: Elaboração própria, 2014.

O levantamento dos assentamentos em área de risco também é importante para a avaliação da condição habitacional da população de baixa renda em Rio Acima. Esse dado não é utilizado para o cálculo do déficit habitacional e de moradias inadequadas. Em 2009 foi elaborado o Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) de Rio Acima que levantou a situação dos imóveis urbanos relacionados ao grau de risco encontrado. Os riscos são basicamente de deslizamento de terrenos ou inundações e são classificados como baixo ou inexistentes, médio, alto ou muito alto e podem ser observados na figura 20.

É importante observar que áreas de risco identificadas estão presentes apenas nas áreas irregulares do município. Entende-se com isso que é de extrema importância o controle da ocupação do solo urbano e ainda que quanto maior for o aproveitamento do solo nos processos de parcelamento e ocupação (levando-se em consideração a sustentabilidade ambiental e a infraestrutura disponível e possível) maior será a oferta de imóveis regularizados e menores serão as áreas não aproveitáveis que se tornam suscetíveis às ocupações informais.

O PMRR indica um total de cinco edificações em risco muito alto, 140 em risco alto, 289 em risco médio e 48 em risco baixo, resultando em um total de 482 edificações em situação de risco. Destas, 13 devem ser removidas.

Figura 20 - Mapa geral dos assentamentos com área de risco.



Fonte: SEDRU; FIP, 2009c, p. 31

Pelo exposto, pode-se dizer que Rio Acima é um município que, até então, tem crescido de forma lenta e com o predomínio de população de baixa renda, embora sua taxa de crescimento populacional tenha aumentado como um reflexo da periferização da RMBH. O processo de periferização tem se caracterizado pela ampliação da implantação de condomínios fechados voltados para a população de maior poder aquisitivo no município e tem intensificado a segregação socioespacial em Rio Acima. Isso porque além de definir espacialmente o lugar dos ricos e o lugar dos pobres - o primeiro na margem leste do Rio das Velhas e em direção a Rio de Peixe e o segundo na margem oeste do Rio das Velhas - também amplia as desigualdades em relação ao direito à cidade. A cidade formal cresce, basicamente para a população de renda mais elevada, que exerce plenamente seu direito à cidade por serem seus habitantes legalmente proprietários e possuem as condições materiais suficientes para isso, como por exemplo, o automóvel, que possibilita os grandes deslocamentos. À isso soma-se o fato de os condomínios serem de modo geral voltados à segunda residência. A população local, predominantemente de menor poder aquisitivo, habita a cidade sem as garantias legais relacionadas à propriedade de sua moradia, e muitas vezes de maneira insalubre e até mesmo perigosa, como mostram os estudos do déficit habitacional e do PMRR. Com isso, fica caracterizada a necessidade de uma política e gestão pública que, para minimizar os problemas relacionados à habitação social em Rio Acima, deve considerar o planejamento urbano de forma mais ampliada. Deve-se procurar incentivar o crescimento formal da cidade e torná-lo acessível a todos, o que só é possível por meio da contenção dos processos especulativos.

4 RIO ACIMA E SEU PLANEJAMENTO E GESTÃO

Nesse item será analisado como Rio Acima enfrenta e como pode enfrentar os problemas ligados à condição habitacional da população de baixa renda em seu planejamento - expresso pelas leis urbanísticas e pelos planos, programas e projetos municipais - e gestão. Souza (2011) define:

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento foi feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares* (SOUZA, 2011, P. 46).

Por ser um município integrante da RMBH e estar inserido na APA Sul, a análise do planejamento e da gestão do município deve estar contextualizada nas abrangências regional e local.

4.1.1 Os efeitos do planejamento e gestão regionais em Rio Acima

A APA Sul é uma Unidade de Conservação (UC) de uso sustentável, conforme estabelece a Lei Federal nº 9985/2000. Essa lei, que dispõe sobre o Sistema de Áreas Protegidas, determina que a Área de Proteção Ambiental (APA) é uma UC que "tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais". (BRASIL, 2000, art.15). A APA deve ter um Conselho composto por representantes dos órgãos públicos, organização da sociedade civil e população residente e ser presidida pelo órgão responsável por sua administração. Dentre outras questões, a lei prevê que "respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental". (BRASIL, 2000, art.15, § 2º). Para o estabelecimento de tais normas e restrições, pressupõe a elaboração do plano de manejo da UC, em prazo máximo de 5 anos após a criação da mesma, conforme estabelece o art. 27 da Lei Federal nº 9985/2000.

A APA Sul foi criada pelo Decreto Estadual nº 35624/1994 e ampliada pela Lei Estadual nº 13.960/2001¹. Ela segue procedimentos gerais Instituto Estadual de Florestas (IEF), inclusive em assuntos que dizem respeito à regularização fundiária e normas específicas contidas em seu regulamento. Entretanto, apesar de constituída desde 1994, até o presente momento não apresenta um plano de manejo. Não havendo planejamento em nível regional que seria expresso pelo plano de manejo, a interferência da UC no município passa a ser quase que exclusivamente no processo de gestão municipal. Isso porque, mesmo sem as diretrizes e restrições que seriam expressas por meio do planejamento da APA, todo processo de loteamento e de implantação de atividades com determinado grau de impacto para receber a aprovação municipal deve passar por uma anuência do gestor da UC.

Quanto ao planejamento e gestão metropolitana, os principais instrumentos são o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI) e o Fundo Metropolitano. O PDDI foi aprovado em 2011 e trabalha a questão habitacional principalmente com a indicação de estabelecimento da *Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: moradia e ambiente urbano*.

Dentre outros objetivos, tal política visa efetivar a implementação dos instrumentos jurídicos e do Estatuto da Cidade para o cumprimento da função social da propriedade; melhorar a qualidade de vida da população de menor renda sanando a inadequação habitacional e a precariedade urbana; ampliar a oferta de terra e unidades habitacionais para a população de baixa renda de forma a sanar o déficit habitacional; conter a especulação e a dominância da indústria imobiliária na decisão acerca dos rumos da cidade. Seus objetivos específicos são:

- Utilizar o estoque de edificações vagas, privadas e públicas, para uso habitacional e para outros usos de interesse social;
- Utilizar o estoque de lotes urbanizados ociosos para uso habitacional e para outros usos de interesse social;

¹ A proposta de criação da APA Sul RMBH veio de um grupo de proprietários de áreas para fins de semana no distrito de São Sebastião das Águas Claras em Nova Lima. É possível que essa iniciativa tenha tido como principal motivação a "preservação ambiental" para a reprodução da ocupação pela classe média e alta em condomínios fechados evitando a interferência da ação minerária em seus terrenos.

- Promover a produção de novas unidades habitacionais de interesse social em áreas centrais ou próximas às centralidades urbanas;
- Ampliar a disponibilidade de espaços livres públicos e estimular sua gestão em nível microlocal;
- Ampliar o acesso de grupos organizados e administrações municipais a programas habitacionais e urbanísticos existentes. (MINAS GERAIS, 2011, p. 1.297)

Para o estabelecimento dessa política, o PDDI indicou a criação do Programa de Regulamentação Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: moradia e ambiente urbano. Esse programa prevê a criação de regulamentação de instrumentos urbanísticos e sociais em nível metropolitano para a garantia da função social da propriedade, dentre eles: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC); IPTU Progressivo; Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; Dação em Pagamento; Abandono; Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) Coletiva; Usucapião Especial de Imóvel Urbano; Direito de Preempção; Concessão de Direito Especial de Uso para Fins de Moradia, individual e coletiva. Prevê ainda que sejam regulamentados os instrumentos complementares necessários para, dentre outras coisas, a implementação sistemática de ZEIS em várias modalidades e o aluguel social.

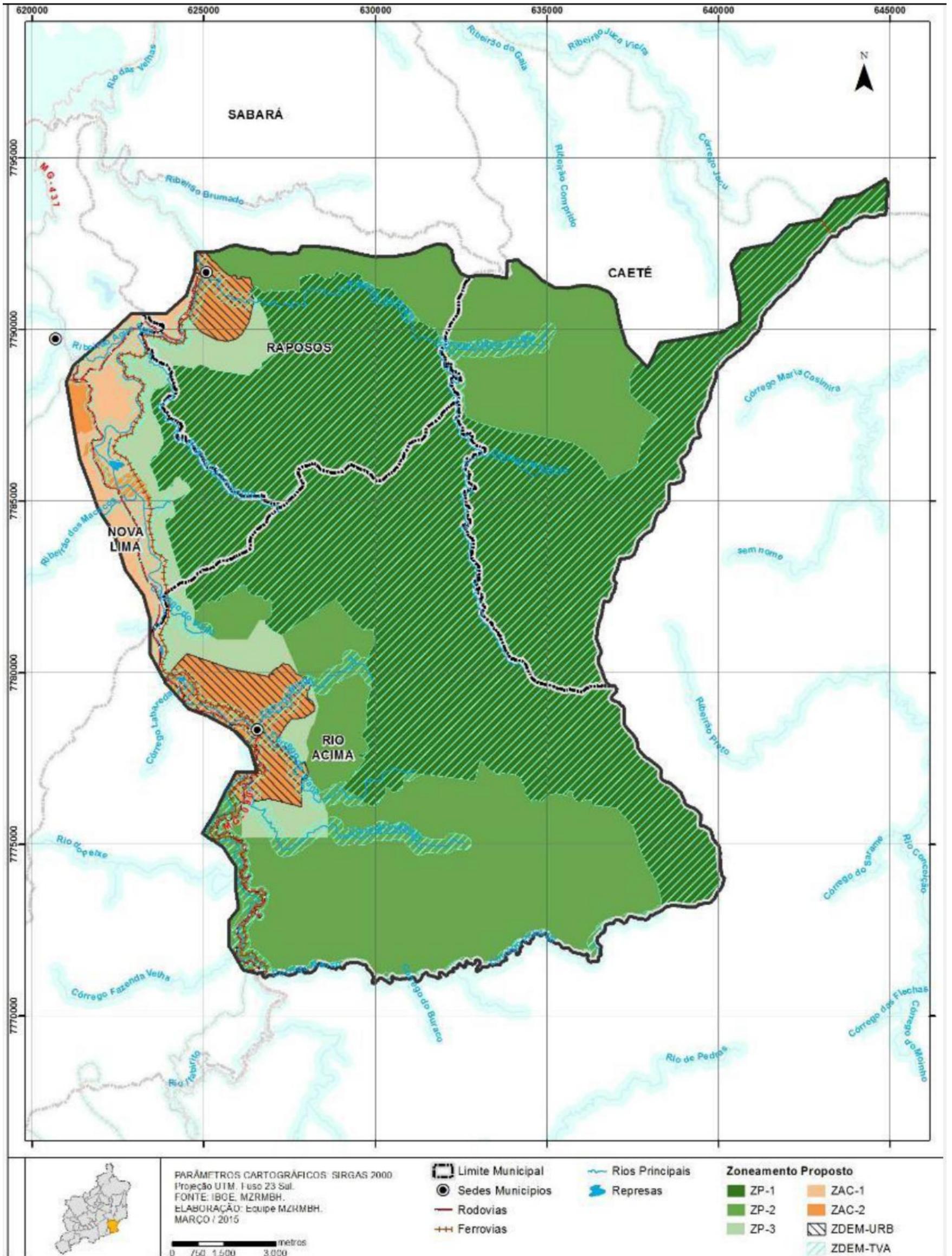
Embora o plano também tenha previsto prazos para a efetivação desse programa, até o presente momento ele não foi implementado pelo governo estadual. Salienta-se ainda que foi enviado pelo executivo estadual à Assembleia Legislativa de Minas Gerais o Projeto de Lei nº 3.078/2012, que trata da gestão unificada do solo metropolitano. Nele está prevista a elaboração do macrozoneamento metropolitano pela Agência RMBH e Conselho Metropolitano e sua aprovação pelo conselho. Prevê ainda a implementação de alguns instrumentos de planejamento urbano como o EIV, o reajuste de terrenos, a outorga onerosa de alteração de uso de rural para urbano e o investimento voluntário para obra metropolitana. Nenhum dos instrumentos destacados pelo PDDI para a *Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: moradia e ambiente urbano* está previsto nesse projeto de lei.

Apesar da dificuldade de implementação do PDDI, sobretudo por ele não ser uma lei, como orienta o atual Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), está em processo de elaboração o macrozoneamento metropolitano. Seu maior objetivo é estabelecer as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) e atribuir a elas parâmetros

urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo. Mesmo não enfrentando todos os conflitos levantados no diagnóstico do PDDI, como, por exemplo, os zoneamentos nas bordas municipais, o macrozoneamento pretende destacar as áreas com interesse supralocais, prevalecendo esses parâmetros aos do município.

O macrozoneamento metropolitano, apesar de ainda não concluído, prevê que grande parte do município de Rio Acima esteja inserida na ZIM Gandarela, como mostra a figura 21. Essa zona destaca sua relevância ambiental e pretende enfrentar, sobretudo, o conflito entre o interesse minerário e o da preservação ambiental.

Figura 21 - ZIM Gandarela



Fonte: 3º Seminário Metropolitano, 2015. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/sites/default/files/MZ-RMBH_3oSeminarioMetropolitano.pdf>. Acesso em: 12/06/2015.

A Zona Especial de Interesse Metropolitano Trama Verde-Azul (ZEDEM-TVA) é uma zona que perpassa toda a RMBH com o objetivo de preservar, recuperar e criar eixos conectados de relevância ambiental se constituindo um elemento estruturado do espaço metropolitano.

O estabelecimento das Zonas de Proteção 1 e 2 (ZP1 e ZP2) reforça a relevância ambiental da região, e visa permitir apenas usos e formas de ocupação que contribuam para a sua conservação, recuperação, manutenção e viabilidade econômica e ambiental. Entretanto, não há a previsão de vedação expressa ao uso minerário pode contribuir para a continuidade do conflito entre os interesses econômicos das mineradoras e o ambiental de preservação da área.

O que pode ser considerado um problema é o estabelecimento da Zona de Proteção 3 (ZP 3) contornando o perímetro urbano da porção leste do Rio das Velhas. De início, já possibilita a ampliação do perímetro urbano municipal devido a pressões de mercado. Outro ponto é que ela restringe a densidade de ocupação, porém viabilizando como modalidade de parcelamento do solo os condomínios fechados. Há a previsão no macrozoneamento metropolitano de instituir e regulamentar o condomínio urbanístico nos moldes do Substitutivo do Projeto de Lei Federal nº 3.057/2000 (3º SEMINÁRIO METROPOLITANO, 2015). A ZP3 seria necessariamente ocupada por esse modelo de condomínio a ser legalmente instituído, já que o lote mínimo previsto é de 10.000m². Mesmo havendo a previsão de destinação de 20% da gleba em lote urbanizado a ser doado na mesma área para habitação social ou a destinação desse percentual em dinheiro a um fundo metropolitano de habitação, acredita-se, pelos motivos expostos anteriormente, que esse padrão de ocupação reforça a segregação socioespacial e induz a ocupação de baixa renda nas suas proximidades devido às relações de trabalho (CALDEIRA, 1997). Além disso, a possibilidade de depósito a um fundo metropolitano no lugar da doação do terreno não assegura a solução local dos problemas relacionados à habitação social, pois os recursos do fundo serão, em princípio, destinados a questões habitacionais de âmbito metropolitano. Outro problema é que mesmo que 20% da área sejam destinados à habitação social, o macrozoneamento não estabelece que necessariamente tais áreas sejam públicas. Se considerada a

definição de habitação de interesse social estabelecida pelo PDDI como aquela que "atende a famílias com renda mensal de até seis salários mínimos", muito provavelmente os 20% serão lotes que não atenderão de fato as famílias de menor poder aquisitivo.

Um outro efeito da delimitação da ZP3 é a diferenciação do valor do solo no território municipal, sobretudo considerando a margem oeste do Rio das Velhas. Como a margem leste ficará subordinada também à ingerência da Agência RMBH em seu processo de ocupação e a margem oeste dependerá, sobretudo, do planejamento municipal, é possível que a margem oeste ganhe maior dinamismo urbano, mas com repercussões diretas no valor da terra. Isso pode ocasionar a gentrificação, levando a população de menor poder aquisitivo ocupante dessa região para outros locais.

A Zona Especial de Interesse Metropolitano de Áreas Urbanas Consolidadas (ZEDEM-URB) está sobreposta à Zona de Atividades Complementares de Média Densidade (ZAC 2), o que garante a prevalência dos dispositivos municipais de controle e ordenamento territorial.

É possível dizer que, embora a instituição da ZIM Gandarela seja de extrema relevância para a RMBH, sobretudo pela questão hídrica, a forma como está sendo proposta não enfrenta diretamente o problema e invade o interesse local. O estabelecimento claro de restrições de uso, como o minerário, determinado uso industrial e até mesmo o uso do solo urbano seriam suficientes para dirimir o conflito existente na região, o que não acontece. Além disso, as zonas delimitadas no interior da ZIM Gandarela estabelecem parâmetros que interferem exclusivamente no interesse local e podem afetar, negativamente, as soluções locais para a melhoria da qualidade habitacional da população de baixa renda no município. Ainda que seja necessária, por exemplo, uma regulamentação que trate dos condomínios fechados por ser uma realidade nacional, e, mesmo considerando que uma norma estadual sobre o assunto não entra em conflito com a Lei Federal nº 6766/79, o estabelecimento de zonas dentro do município que tenham a finalidade exclusiva de consolidação de condomínios fechados conforme determina o parâmetro de parcelamento da ZP3, interfere diretamente na dinâmica local e autonomia municipal para a definição da função social da propriedade sem interferir diretamente no

objetivo de preservação da ZIM Gandarela. Isso pode acentuar a segregação socioespacial em Rio Acima.

Apesar da instituição do PDDI desde 2011, a falta de implementação de suas políticas e de normatização suficiente trazem pouco impacto para o planejamento e gestão de Rio Acima. No entanto, a previsão de instituição das ZIMs, apesar de ser uma necessidade e um instrumento previsto no PDDI, delimita para Rio Acima zonas com padrão de uso e ocupação que interferem exclusivamente no interesse local e sem necessariamente se constituir uma intervenção positiva para o estabelecimento da função social da propriedade e melhoria da condição habitacional para a população de baixa renda.

4.1.2 O planejamento e gestão local do município

Quanto ao planejamento urbano municipal, pode-se dizer que Rio Acima apresenta um conjunto de normas urbanísticas como o Plano Diretor e suas leis subordinadas, além de planos locais como o de regularização fundiária, o de prevenção de área de risco, o de saneamento básico além de programas e projetos habitacionais.

Legislação urbanística

A legislação urbanística do município de Rio Acima é composta pelo Plano Diretor (Lei Complementar nº 01/2006), pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 1330/2007), pela Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 1331/2007), pelo Código de Posturas (Lei Complementar nº 02/2007) e pelo Código de Obras (Lei Complementar nº 04/2007). Além delas, o município conta ainda com outras normas que podem interferir direta ou indiretamente no território, como a Lei nº 1218/2004, que dispõe sobre a política ambiental do município e a Lei Orgânica (Lei Municipal nº 851/1990) que também possui um capítulo específico acerca da política urbana.

A política urbana estabelecida pela Lei Orgânica Municipal prevê a utilização do parcelamento ou edificação compulsório, IPTU progressivo no tempo, desapropriação mediante títulos da dívida pública, usucapião e ainda isenção de IPTU os terrenos que sirvam para habitação social. A Lei Orgânica estabelece ainda

algumas diretrizes para o desenvolvimento urbano municipal em seus artigos 130 e 131 que se referem diretamente à habitação social.

Art. 130 - Na promoção do desenvolvimento urbano observar-se-á:

(...)

III - urbanização, regularização e titulação, quando cabível, das áreas ocupadas por população de baixa renda;

(...)

V - reserva de áreas urbanas para implantação de projetos de interesse social;

VI - saneamento básico;

(...)

VIII - participação de entidades comunitárias ao planejamento e controle da execução de programas que lhes forem pertinentes;

(...)

Art. 131 - O Município promoverá, com o objetivo de impedir a ocupação desordenada do solo e a formação de favelas:

a) o parcelamento do solo para população economicamente carente;

b) o incentivo à construção de unidades e conjuntos residenciais;

c) a formação de centros comunitários, visando à moradia e criação de postos de trabalho. (RIO ACIMA, 1990).

Observa-se que grande parte das diretrizes para a política urbana municipal repercute diretamente na questão da habitação social, seja por meio da promoção de terreno urbanizado, formação de centros comunitários, incentivo à criação de unidades habitacionais, ou seja, por meio da regularização fundiária e adequado saneamento básico.

O Plano Diretor de Rio Acima estabelece uma série de objetivos a serem alcançados que visam o desenvolvimento municipal. Pode-se dizer, de maneira sintética, que tais objetivos priorizam o equilíbrio ambiental, a mobilidade urbana, a valorização do patrimônio cultural, melhorias na gestão pública e o controle do uso e ocupação do solo possibilitando a regularização fundiária. Os capítulos que estabelecem as diretrizes municipais são denominados:

- Diretrizes para a Estrutura Urbana e da Estrutura municipal;
- Diretrizes para o Sistema Viário e de Transportes;
- Diretrizes de Saneamento e Meio Ambiente;
- Diretrizes para o Meio Físico Natural;
- Diretrizes de Desenvolvimento Econômico;
- Diretrizes Integradas de Políticas Sociais;

- Diretrizes para a Estrutura Administrativa da Prefeitura.

Apesar do disposto pela Lei Orgânica, observa-se que não há diretrizes específicas para habitação social, mesmo dentro do capítulo que dispõe sobre as diretrizes integradas de políticas sociais. O Plano Diretor enfrenta o tema basicamente com o estabelecimento de alguns dos instrumentos de política urbana que irá adotar. Os instrumentos estão previstos no art. 6º. Desses instrumentos, destaca-se pela possibilidade de utilização para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda:

- o direito de preempção, que dentre outros motivos pode ser utilizado para a regularização fundiária, implementação de programas de habitação social, melhoria na infraestrutura e ampliação de equipamentos público e comunitários;
- a transferência do direito de construir possibilitado quando o imóvel for necessário para:
 - a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, for de interesse para preservação do ponto de vista histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, ou ainda for de interesse para projetos de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. (RIO ACIMA, 2006, art. 9º, f)
- os planos, programas e projetos, que dentre outros motivos visam a implementação de "programas habitacionais de interesse social para população de baixa renda e programas habitacionais de apoio aos processos de regularização fundiária onde haja remanejamento da moradias situadas em áreas de risco". (RIO ACIMA, 2006, art. 8º, k).
- o controle do parcelamento uso e ocupação do solo, que apesar de o Plano Diretor não estabelecer diretrizes específicas para habitação social, suas regulamentações o fazem.

A maioria dos demais instrumentos previstos, apesar de o Plano Diretor não vincular diretamente à finalidade de melhoria da condição habitacional da população de baixa renda, ainda assim podem ser utilizados para essa finalidade considerando os princípios e objetivos do Plano Diretor e Estatuto da Cidade.

Entretanto os instrumentos possíveis de implementação pelo executivo municipal, ou seja, que estão minimamente regulamentados, são a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo, o EIV, a assistência técnica jurídica gratuita e gestão orçamentária participativa.

As leis de diretrizes orçamentárias obrigatoriamente devem ser submetidas a audiência pública antes de sua aprovação, fazendo com que haja, de certa forma, a gestão orçamentária participativa. Esta poderia ocorrer de forma mais efetiva, principalmente se considerado o porte do município, o que em princípio, facilitaria a consulta à população, mesmo não havendo lei específica que trate do assunto. Entretanto, em Rio Acima, a gestão orçamentária participativa tem acontecido apenas para o cumprimento de requisitos legais. Há ainda que dizer que não existe a previsão na legislação urbanística de vinculação de suas diretrizes às peças orçamentárias.

Mesmo não havendo vinculação às peças orçamentárias das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor, e mesmo não havendo regulamentação específica sobre orçamento participativo, não há impedimentos para que o executivo municipal faça consultas à população para o estabelecimento de prioridades a serem vinculadas ao orçamento público.

A assistência técnica e jurídica gratuita, considerando o número de habitantes de Rio Acima, seria possibilitada com o estabelecimento de multifunções para o corpo técnico da prefeitura. A disponibilidade de horários semanais ou de orientações técnicas e jurídicas acompanhando programas específicos são ações fortemente ligadas à gestão. Mesmo assim, não foram implementadas.

Para que o EIV seja implementado, depende do estabelecimento de quais seriam os empreendimentos que necessitariam de sua aplicação. A Lei de Uso e Ocupação do Solo foi atribuída ao órgão municipal responsável e ao conselho municipal de desenvolvimento sustentável, do planejamento urbano, do patrimônio cultural e natural de Rio Acima (Conselho da Cidade). Como tal definição passa a ser de âmbito administrativo, a sua não aplicação pode ser considerada uma falha na

gestão municipal.

Quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo é possível dizer que há regras estabelecidas por lei, com parâmetros objetivos para implementação imediata das normas.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) delimita dois perímetros urbanos no município, um na sede e outro na região de Rio de Peixe. É provável que o perímetro urbano de Rio de Peixe tenha sido incluído no anexo I da LUOS, após a entrega da minuta do projeto de lei à Câmara pelo executivo municipal, e expressa claramente a vontade do proprietário do terreno, uma vez que a descrição da delimitação de tal perímetro urbano está vinculada a um registro de imóvel. Em 2012, a Lei Municipal nº 1478/2012 é aprovada, ampliando o perímetro urbano do condomínio de Rio de Peixe para possibilitar a aprovação de outro condomínio vizinho. Os condomínios incluídos nesse perímetro urbanos são o Jardins da Montanha e o Canto da Mata.

Quanto ao macrozoneamento, a LUOS estabelece quatro macrozonas: a Zona Urbana e a de Expansão Urbana, delimitada pelos perímetros urbanos e a Zona Rural e a de Ocupação Rural/Urbana. A Zona de Ocupação Rural/Urbano é caracterizada por assentamentos rurais que possuem alguma característica urbana.

A Zona Urbana é subdivida em Zona de Uso Preferencialmente Residencial (ZUR) 1 e 2; ZUR Social; Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); Zona Comercial (ZC); Zona de Atividades Econômicas (ZAE); Zona Especial de Projeto (ZEP) 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,8 e 9; Zona Urbana de Preservação Permanente (ZUPP); Zona Urbana de Preservação (ZUP) 1, 2 e 3; Zona de Expansão Urbana (ZEU) 1, 2 e 4; e ZEU Social.

As zonas ZUR Social, ZEIS, ZEP 9 e ZEU Social são áreas gravadas com o objetivo de atender a população de baixa renda, conforme mostra a figura 22.

A ZUR Social, apesar de ser citada no texto da lei, não se encontra demarcada no mapa de zoneamento e nem possui sua delimitação descrita no texto da lei, ou seja,

não existe.

Há a delimitação de duas ZEIS em Rio Acima, uma próxima à Região da Matinha e outra próxima à Região de Cortesia. São delimitações de áreas irregulares já ocupadas, com risco de desabamento e alagamento. A LUOS prevê o cadastro físico e social para a correta delimitação da área no prazo de três meses. Após a delimitação correta das áreas, essas deverão estar regularizadas. Além dessas duas áreas, todas as áreas ocupadas com risco de deslizamento dentro das ZEPs também são declaradas como ZEIS.

As ZEP 9 são áreas de ocupação entre a linha férrea e a rodovia de acesso a Itabirito. O objetivo dessa zona é aprofundar em estudos técnicos a sua ocupação para viabilizar intervenções no todo ou em parte dessa área em projetos habitacionais visando a recuperação de moradia e até mesmo remanejamento de famílias no caso de situação de risco.

A ZEU Social "constitui áreas destinadas à implantação de loteamentos de interesse social e deverão atender às exigências constantes da Lei de Parcelamento do Solo". (RIO ACIMA, 2007a, art.5º, XX, d). Apesar de não reservar áreas já infraestruturadas para habitação social como é desejável, delimitar áreas destinadas à população de baixa renda no processo de expansão urbana já é um avanço.

É possível afirmar que, exceto pela ZEU Social, as áreas com interesse social gravadas no zoneamento municipal se destinam à regularização fundiária e necessitam de estudos técnicos socioterritoriais mais aprofundados para que sejam delimitadas com exatidão. Isso pode gerar a interpretação de que tais zonas não estão de fato delimitadas e regulamentadas, abrindo novas possibilidades de uso e ocupação desses espaços, podendo prejudicar até mesmo o processo de regularização fundiária prevista.

cada operação urbana, por ser um instrumento de "exceção à regra", o próprio Plano Diretor tem possibilitado que os parâmetros estabelecidos pela LUOS para a zona urbana possam ser alterados em todo o perímetro urbano. Ao mesmo tempo em que isto é bom devido às possibilidades de se criar áreas para a habitação social no centro do município, é também ruim por se constituir oportunidade para a atuação do mercado imobiliário. Além disso, deve-se considerar que é recorrente que projetos de revitalização de áreas urbanas resultem em gentrificação.

A Lei de Parcelamento do Solo define, dentre outras coisas, o loteamento de interesse social dos artigos. 26 a 29. Apesar de não haver uma definição acerca do que é interesse social para o município no conjunto das leis urbanísticas, a Lei de Parcelamento do Solo reconhece a necessidade de estabelecimento de parâmetros específicos para o interesse social.

A lei prevê que o município, articulado ou não com os demais entes federativos ou com a iniciativa privada, é o responsável pela promoção de loteamentos de interesse social em Rio Acima. São considerados infraestrutura mínima: sistema viário, soluções para a drenagem pluvial e esgotamento sanitário e sistema de abastecimento de água.

Os lotes mínimos variam de acordo com a declividade, sendo permitidos lotes de 200m² com frente de 10m para terrenos com declividade inferior a 20% e 300m² com frente de 10m para terrenos com declividade inferior a 30%. A lei ainda prevê a possibilidade de isenção da taxa de aprovação para os loteamentos de interesse social, embora exija todos os projetos e levantamentos requeridos para a aprovação de qualquer loteamento.

A Lei de Parcelamento, além dos parâmetros e restrições, trata das etapas de aprovação e projetos requeridos para o parcelamento do solo. Não reconhece a figura do loteamento fechado, embora na prática, a prefeitura permita o controle de acesso em alguns loteamentos aprovados.

Um dos maiores problemas enfrentados pelo dispositivo da Lei de Parcelamento do Solo municipal é o grau de restrição imposta pela lei. Exemplo disso são as

atribuídas à declividade. Rio Acima é um município com terrenos declivosos e com uma cultura de ocupação informal, inclusive em áreas íngremes. A Lei de Parcelamento do Solo municipal veda a ocupação formal de terrenos com declividade superior a 30%, inclusive para os cálculos das áreas verdes do parcelamento. A consequência disso é o desestímulo pelo parcelamento formal, a diminuição da oferta de lotes urbanizados regulares e a ampliação de áreas urbanas vazias. O Decreto Estadual nº 44.646/2007 que trata da anuência prévia à aprovação de parcelamento do solo aborda a questão de forma diferenciada, permitindo o parcelamento do solo em terrenos com declividade de até 47% no caso de apresentar laudo geológico e geotécnico atestando a estabilidade do terreno e desde que tais lotes tenham áreas maiores, com no mínimo 800m². Além disso, salvo as áreas para equipamentos urbanos e comunitários, as áreas verdes podem ser contabilizadas em APPs, terrenos mais íngremes, etc. Aumentando-se o aproveitamento dos terrenos urbanos, ressalvadas as áreas públicas proporcionais à densidade de ocupação e as restrições ambientais impostas por lei, amplia-se de forma equilibrada a oferta de lotes formais providos de infraestrutura, trazendo impacto no valor da terra urbana de um modo geral.

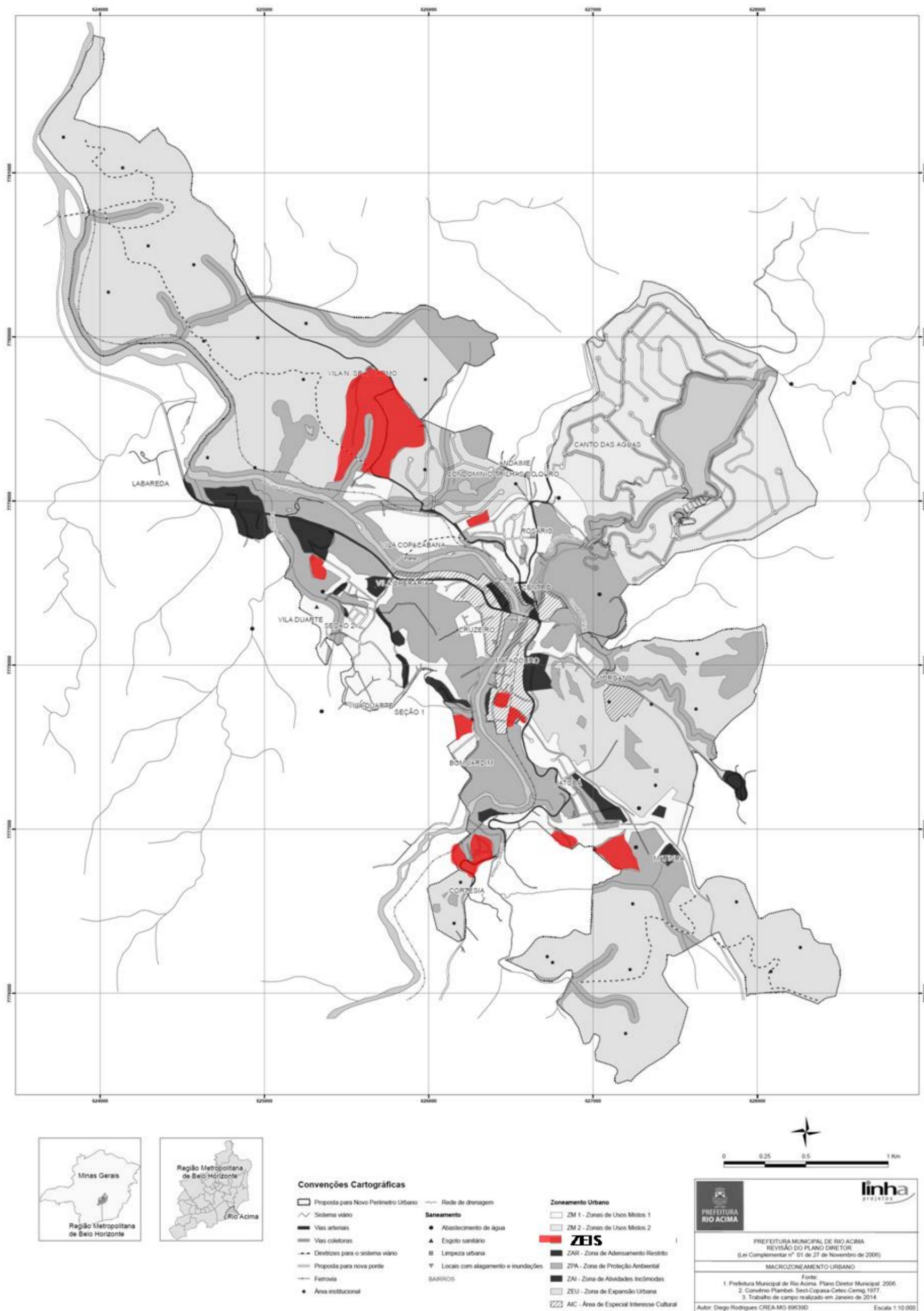
Os códigos de obras e posturas, bem como a legislação ambiental, embora sejam normas importantes do ponto de vista do planejamento urbano municipal, não serão analisadas, porque se relacionam ao tema habitação social de formas bem específicas, não interferindo diretamente na ampliação da oferta de terrenos infraestruturados, nem na obtenção de recursos para o provimento de habitação social, nem na regularização fundiária. Mesmo considerando que é recorrente a ocupação informal por população de baixa renda em áreas de APPs, por exemplo, As restrições e possibilidades de regularização para esses casos específicos já estão previstos em lei federal e estadual. A legislação ambiental municipal tem, assim, o papel importante de prever fluxos simplificados e sanções com efeitos coercitivos a serem implementadas no que se refere a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda em Rio Acima, além, é claro, de orientar o planejamento e a gestão ambientais no município.

É importante destacar que foi elaborada uma minuta de projeto de lei de revisão do plano diretor municipal em 2014. A nova proposta traz avanços quanto a melhorias

da condição habitacional da população de baixa renda em Rio Acima. Isso porque propõe uma seção específica sobre habitação de interesse social como parte das diretrizes para o desenvolvimento social do município. Ela define habitação social como sendo aquela produzida pelo poder público municipal, ou que possua dele expressa anuência, é voltada a famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos e que possua pelo menos um banheiro por unidade habitacional. (LINHA PROJETOS; RIO ACIMA, 2014b). Propõe que seja elaborado o PLHIS, que deverá seguir algumas diretrizes, como obter recursos por meio de compensação urbanística de grandes empreendimentos e por meio da outorga onerosa do direito de construir. Prevê ainda uma avaliação sistemática do déficit habitacional quantitativo e qualitativo para que sejam e se mantenham zerados por meio de ações municipais. Criação e manutenção de infraestrutura urbana, distribuição das habitações sociais no interior do perímetro urbano priorizando os vazios urbanos com infraestrutura e a não concentração em um mesmo local dessas habitações, também são diretrizes para o PLHIS. Acrescenta-se a isso a previsão de regularização fundiária, que prevê a atualização do PRFS existente ao disposto na proposta da nova lei.

Outro avanço para a melhoria da condição habitacional proposta pela minuta do projeto de lei é a instituição de ZEIS. No lugar das quatro zonas previstas pela LUOS vigente atualmente, seriam implantadas as ZEIS com três funções distintas: áreas voltadas para reassentamento de famílias em situação de risco; áreas já ocupadas por população carente, destinadas à regularização fundiária plena; e áreas para provimento de novas habitações sociais. Há que se falar, no entanto, a delimitação de tais áreas no zoneamento urbano não distingue tais funções, embora sua localização tenha sido orientada pelo PRFS, conforme figura 23.

Figura 23 - Proposta de ZEIS pela minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor de Rio Acima em 2014.



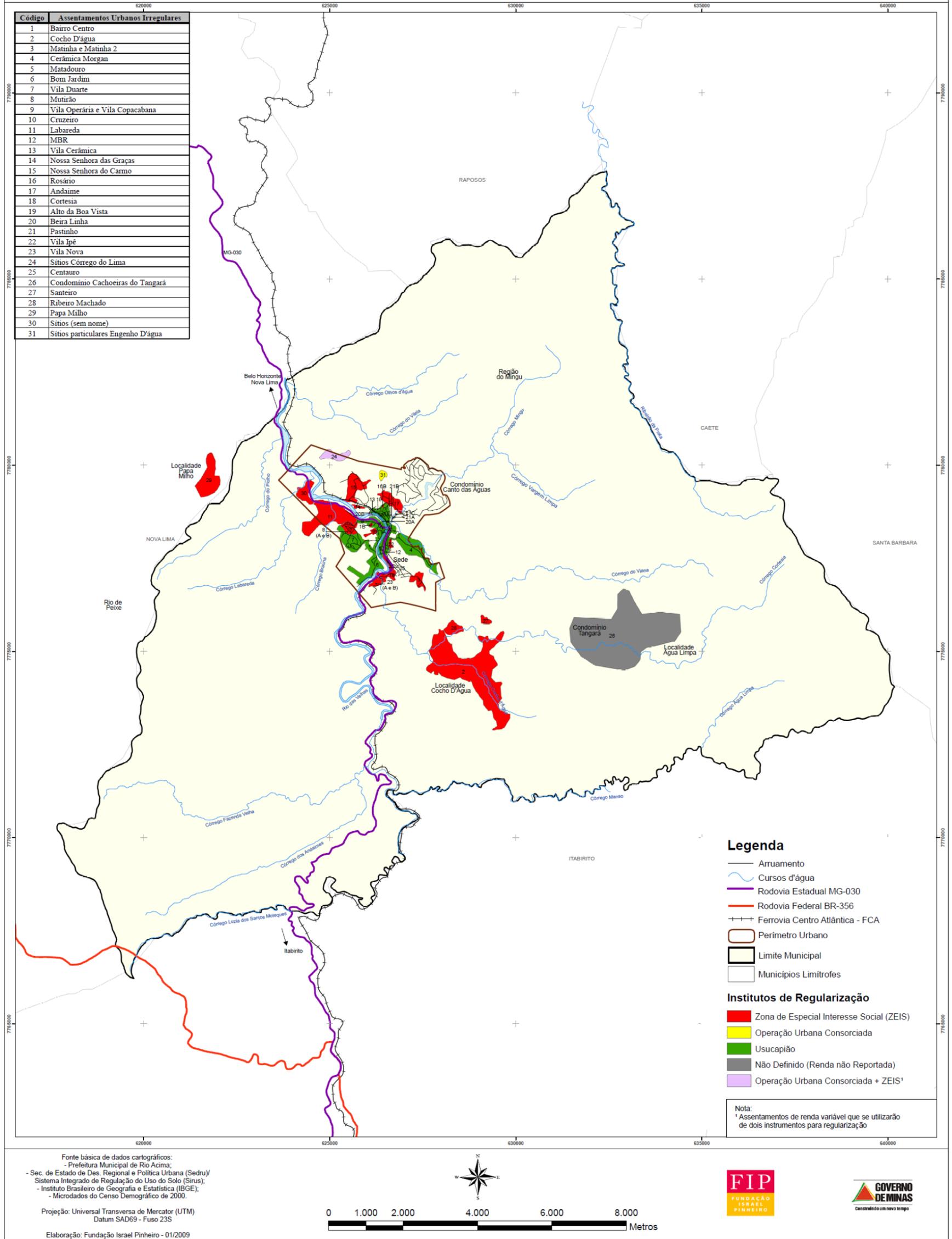
Fonte: Elaboração própria com base em RIO ACIMA; LINHA PROJETOS, 2014b, 2015.

Planos municipais

O município de Rio Acima, além das leis urbanísticas, elaborou uma série de planos municipais, seja porque obteve recurso federal para essa finalidade, seja porque os programas federais exigiram como pré-requisito para o repasse de recursos a elaboração dos mesmos. Os que se relacionam à questão da habitação social são o Plano de Regularização Fundiária, o Plano de Redução do Risco, o Plano Local de Habitação de Interesse Social e o Plano de Saneamento Básico.

O Plano de Regularização Fundiária foi elaborado em 2009, pela Fundação Israel Pinheiro, com recursos provenientes do Governo Federal, captados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU). Além de levantar as diversas tipologias de irregularidade, o plano apresenta propostas para a regularização de cada área elucidada que culmina na proposta de minuta de projeto de lei. Tal minuta prevê a regulamentação de alguns instrumentos e pode ser sintetizada na figura 24.

Figura 24 - Institutos de Regularização para as áreas irregulares de Rio Acima.



Fonte: SEDRU; FIP, 2009b, p. 22.

Como pode ser observado, o Plano de Regularização Fundiária propõe a criação de ZEIS municipais para caracterizar a regularização fundiária de interesse social, ampliando de maneira significativa as ZEIS previstas pela LUOS. Para as ZEIS, está previsto o auto de demarcação e legitimação de posse bem como um Plano de Intervenção Integrada, elaborado com participação da comunidade afetada, específico para cada assentamento. Para a regularização de parcelamentos oriundos de processos antigos de ocupação, se propõem ação de usucapião. Para a regularização fundiária de interesse específico, a proposta foi a utilização da operação urbana consorciada, sendo possível a flexibilização de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo. Há ainda a previsão de operação urbana consorciada que delimita assentamento irregular de interesse específico e parte de assentamento irregular de interesse social.

Outro ponto interessante são as compensações previstas para o caso de flexibilização de parâmetros urbanísticos das áreas com o interesse específico. Dentre eles está a doação de áreas urbanizadas em valor igual ou superior ao valor das áreas públicas faltantes no parcelamento. Tais áreas seriam destinadas à habitação social. Esse parâmetro de compensação colabora com a oferta de terrenos infraestruturados para habitação social não alimentando o ciclo da irregularidade. Entretanto, quando um loteador promove um loteamento irregular, a Lei Federal nº 6766/1979 prevê:

Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas. (BRASIL, 1979, art. 43).

Dessa maneira, para a regularização de loteamento, seja ele de interesse social ou específico, o parcelador deverá entregar ao município o dobro das áreas públicas faltantes no parcelamento, ou seja, mais do que é previsto pela minuta do projeto de lei de regularização fundiária.

Mesmo assim, considera-se o PRFS uma boa iniciativa para o enfrentamento da irregularidade fundiária porque prevê a regulamentação de instrumentos do planejamento urbano para este fim, munindo o executivo municipal com ferramentas eficazes para a solução do problema. Entretanto, parece que o Plano de Regularização Fundiária, apesar de ter sido elaborado por meio de processo participativo, tornou-se um instrumento não absorvido pelo legislativo e executivo municipal. Prova disso é o fato de não ter se tornado lei e nem ter sido considerado como base para o programa municipal de regularização fundiária denominado *Escritura na Mão*.

O Plano de Redução de Risco também é um contrato da SEDRU com a FIP e foi elaborado em 2009. Além de levantar as situações de risco e classificá-las, o plano apresenta algumas propostas para a contenção do risco, dentre elas a remoção de 13 edificações. Além disso, ele indica ações preventivas, como evitar a ocupação e o adensamento de áreas declivosas e próximas a curso d'água, sobretudo na planície de inundação do Rio das Velhas. O plano conclui:

Com isso, torna-se essencial formular e consolidar uma política pública específica, que articule um conjunto de ações que incluam os investimentos em obras de eliminação de risco, o monitoramento e acompanhamento das situações de risco, o esclarecimento e a prevenção através da participação comunitária, assim como a fiscalização e o controle urbano. (FIP; SEDRU, 2009, p. 108).

Apesar de o plano de Redução de Risco não ter resultado em ação imediata de remoção das edificações em situação de risco, a Defesa Civil o utiliza como base para suas vistorias e ações. Ressalta-se que moradia em local de risco é um dos critérios que leva determinada família a ter preferência de benefícios de programas habitacionais. Conforme informações obtidas junto à prefeitura, o interessado informa ocupar área de risco e a Secretaria de Ação Social solicita à Defesa Civil um laudo confirmando ou não a afirmação.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) foi iniciado em 2012 e teve como produto um diagnóstico. Ele não chegou a ser concluído pela atual gestão, que justifica a existência de problemas relacionados no diagnóstico, sobretudo ao Cadastro Único (CAD Único) municipal, que se encontrava desatualizado.

Programas habitacionais municipais

Apesar de o Plano de Regularização Fundiária indicar que pelo menos dois assentamentos informais são oriundos de programas habitacionais municipais ao longo do tempo, o município de Rio Acima atualmente tem promovido a habitação social por meio de quatro programas: Minha Casa, Minha Vida; a construção de casas para habitação de interesse social no Vila Duarte, o aluguel social e o Escritura na Mão.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é um programa federal que prevê subsídio público para aquisição de moradia para famílias com diferentes faixas de renda e está regulamentado por meio da Lei Federal nº 11.977/2009. A faixa de renda contemplada pelo programa no município de Rio Acima é a faixa 1, com rendimentos mensal familiar de até 3 salários mínimos. Segundo informações municipais, o programa se implantou em três etapas no município, ofertando 111 unidades habitacionais na primeira fase, 80 na segunda e 120 na terceira, no período de 2012 a 2015.

Observa-se, no entanto, que, se considerado o déficit habitacional de 217 unidades habitacionais, conforme dados da Fundação João Pinheiro, o programa MCMV, com as 312 unidades superou o déficit habitacional, sobretudo para a população com a faixa de renda de 0 a 3 salários. No entanto, a prefeitura alega que esse déficit é maior, chegando a cerca de 450 famílias. Por isso já está pleiteando mais uma etapa do programa e já busca terreno para sua implementação.

Há que se ressaltar que, embora o MCMV tenha resultado na diminuição considerável do déficit habitacional quantitativo no município, é necessário uma avaliação no Cadastro Único (CAD Único) municipal que considere o número de pessoas da família que moram juntas. Basta uma família com sete membros para que uma unidade do MCMV se torne uma moradia inadequada por adensamento excessivo em domicílio próprio, já que as unidades possuem 2 quartos. Para esses casos, o ideal é que sejam previstas unidades habitacionais em casas, onde é

possível a ampliação do número de dormitórios.

As 28 casas construídas no Vila Duarte são frutos de um programa com financiamento municipal. O programa previa a construção de 30 moradias. Problemas com a execução do contrato do projeto e das obras, entretanto, fizeram com que elas fossem construídas parcialmente 28 casas em 2009, que, por não terem sido acabadas e não estarem aptas à moradia não foram entregues à população até o presente momento. A paralisação das obras e a falta de entrega do benefício à população resultaram em processo de invasão das edificações desde o ano passado. A prefeitura tem tentado lidar com o problema, mas a falta de infraestrutura de fiscalização tem sido um dificultador, seja pelo número de fiscais, legislação com previsão de sanção e etc. além das dificuldades envolvidas ao assunto de remoção de famílias de interesse social.

O aluguel social é uma prática no município, mas não se constitui propriamente um programa, pois não há legislação a respeito. A prefeitura concede um benefício de até R\$500,00 para famílias de baixa renda cadastradas no CAD Único, sobretudo as que estão em situação de risco. Como não há uma lei que autoriza o aluguel social, o benefício é pago por meio de dotação orçamentária descrita como benefícios eventuais. Para tanto, o município não pode repassar a verba diretamente para o beneficiário e acaba sendo o responsável pelos contratos de aluguel, que têm variado entre R\$350,00 e R\$ 700,00, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Ação Social. O maior problema envolvido é a informalidade generalizada dos imóveis, o que torna complicada a formalização do aluguel pelo município. Para sanar esse problema, a prefeitura está propondo uma lei que, ao criar o programa de aluguel social, autorizará o município a fazer o repasse diretamente às famílias a serem beneficiadas.

O *Escritura na Mão* é um programa de Regularização Fundiária instituído pela gestão iniciada em 2013. Ele prevê a titulação de propriedades urbanas por meio do usucapião em processo custeado e orientado pela prefeitura. Apesar de ser um programa de extrema necessidade, a não observância do disposto no Plano de Regularização Fundiária e do Plano de Redução de Risco e ainda dificuldades apresentadas na gestão municipal têm obstaculizado os resultados.

Gestão da Habitação Social em Rio Acima

A Lei Orgânica Municipal, ao dispor sobre o poder executivo do município de Rio Acima, determina que este "é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários Municipais ou Diretores equivalentes". (RIO ACIMA, 1990, art. 56).

Atualmente, além da estrutura do gabinete do prefeito, o poder executivo conta com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Ação Social, Secretaria Municipal de Obras e Transporte, Secretaria Municipal de Segurança Pública e Secretaria Municipal de Saúde.

É possível dizer que apesar de não existir uma política de habitação social e nem o Plano Local de Habitação de Interesse Social em Rio Acima, os principais programas referentes à temática são absorvidos e geridos pela Secretaria Municipal de Ação Social. Esta, além de promover programas e ações para o desenvolvimento social de Rio Acima, é responsável também pelo CADÚnico.

O Diagnóstico Municipal elaborado pela empresa Linha Projetos Ltda. para o processo de revisão do Plano Diretor aponta problemas na administração da Secretaria de Ação Social (LINHA PROJETOS; RIO ACIMA, 2014a). Os problemas são a infraestrutura física, equipamentos que necessitam de adequações e quantidade e qualificação do corpo técnico, predominantemente composto por pessoas em cargos comissionados. O orçamento do setor é predominantemente oriundo da prefeitura. Especificamente quanto à gestão da habitação social, apesar da existência da Lei Municipal nº 1.376/2009 que cria o Fundo Municipal de Habitação e institui o conselho gestor desse fundo, o conselho não possui membros e não se reúne.

Como é intrínseca a relação entre planejamento e gestão territorial, é ainda possível

afirmar que existe uma fragilidade considerável com a gestão da habitação social, porque existe uma deficiência considerável na gestão do território municipal.

Tal deficiência, além dos aspectos administrativos relacionados à infraestrutura física, à falta de mão de obra em número e qualificação e ainda à pouca quantidade de cargos oriundos de concurso público, está sobretudo vinculada à falta de clareza de estabelecimento das competências entre as secretarias. Os processos de parcelamento do solo, por exemplo, têm início na Secretaria de Fazenda e Planejamento, que, apesar do que dispõem o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento do Solo, não emitem diretrizes municipais. Estas são substituídas por cópias da legislação municipal referentes ao assunto. Não existe uma análise técnica prévia pela Secretaria Municipal de Obras e Meio Ambiente. Após a obtenção da anuência prévia expedida pela Agência RMBH¹, o processo é encaminhado para a aprovação pelo Secretário de Obras e para o prefeito municipal. Com isso, além de não observar o que a própria lei municipal determina, o município não seleciona os melhores locais para implantação das áreas públicas e ainda gera problemas como a aprovação do parcelamento sem uma autorização prévia de supressão de vegetação pelo órgão competente.

Outro aspecto que mostra deficiência na gestão territorial do município foi a falta de implementação do Conselho da Cidade. De caráter consultivo e deliberativo, conforme estabelece o Plano Diretor, o conselho só fora de fato instituído em 2014 para o processo de revisão da referida lei. O Conselho da Cidade é parte fundamental para o processo de gestão democrática do território e acompanhamento da implementação da legislação urbanística de Rio Acima. Além disso, merece destaque o fato de não existir um setor, secretaria ou departamento municipal que possua como função o planejamento territorial. Assim, o presidente do Conselho da Cidade é o assessor de planejamento do gabinete do prefeito, enquanto o acompanhamento da execução do contrato de consultoria pela prefeitura

¹ A Anuência Prévia a aprovação de projetos de parcelamento do solo em Regiões Metropolitanas está previsto pela Lei Federal nº 6766/79 e regulamentado em Minas Gerais pelo Decreto Estadual nº 44646/07. O processo prevê um diálogo técnico e jurídico entre município e Agência RMBH. No caso de Rio Acima, a prefeitura não faz a análise técnica, apenas repassa o processo à Agência RMBH. Na etapa de obtenção de diretrizes municipais, o município deveria pelo menos indicar em quais locais devem ser fixadas as áreas públicas que serão doadas no final do processo, mas também não faz isso.

é a Secretaria de Meio Ambiente.

É possível dizer que o fato de Rio Acima possuir um conjunto de legislação urbanística, mesmo que seja para o cumprimento de obrigações referentes a prazos estabelecidos por lei federal já é um avanço para subsidiar melhorias na condição habitacional da população de baixa renda. No entanto, nota-se que diante do quadro de irregularidade fundiária presente no município e da forte pressão que o mercado fundiário formal, voltado para classes de renda mais elevada, tais leis não definem a função social da propriedade, mas ao contrário, aumentam as distinções entre a cidade formal e informal, entre os ricos e pobres.

Há que se falar também, que apesar do grande interesse ambiental presente no município a ponto de ser necessária a criação de unidades de conservação de nível estadual e federal, estas pouco interferem na dinâmica urbana local, a não por se constituir mais uma etapa burocrática no processo de gestão de processos para a aprovação de empreendimentos. Isso porque a ausência de um plano de manejo da APA Sul, por exemplo, faz com que as restrições quanto a atividades e formas de ocupação no município se deem, exclusivamente, por meio da legislação urbanística municipal.

Apesar disso, há a previsão da instituição de ZIM com interferência em praticamente metade da área municipal. O problema, nesse caso, é que a proposta apresentada vai além do que seria o interesse metropolitano, interferindo diretamente no interesse local. Tal intervenção, apesar de reforçar e legitimar o interesse ambiental da região, legitima também o interesse do mercado imobiliário ao propor uma zona para a instituição de condomínios urbanísticos em área que hoje é rural.

Mesmo assim, Rio Acima apresentou avanços quanto ao planejamento municipal para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda. Tal avanço é expresso pelos planos e programas específicos elaborados para o município, como o PRFS, o PRR, o programa Escritura na Mão, o aluguel social, e os projetos MCMV e o conjunto habitacional do Vila Duarte. O grande problema é a falta de conexão entre os projetos e programas com os planos existentes, que pode ser entendido como um problema de gestão municipal.

As deficiências na gestão municipal são várias, ligadas desde a falta de clareza na definição de competências das secretarias até problemas de infraestrutura física e de pessoal. Isso acaba por repercutir também no processo de gestão democrática. O não funcionamento do Conselho Municipal de Habitação e do Conselho da Cidade (que começou seu funcionamento apenas recentemente) são problemas graves já que os conselhos são canais institucionalizados que abrem espaço para a participação da sociedade civil.

4.2 Instrumentos para habitação social em Rio Acima

Enfrentar o problema da habitação social em Rio Acima significa combater o déficit habitacional quantitativo e qualitativo no município, promover o acesso à terra urbana de forma legal e minimizar os efeitos da segregação socioespacial, permitindo que a população de baixa renda tenha moradia adequada ao longo da área urbana infraestruturada e evitando a concentração da pobreza no território.

Há que se considerar, para isso, que mesmo existindo as leis urbanísticas vigentes no município desde os anos de 2006 e 2007, elas serviram para orientar o crescimento formal da cidade para as classes mais altas, cuja influência no poder público local é grande, a ponto de gerar alterações no planejamento municipal, como foi o caso da ampliação do perímetro urbano para viabilização do Condomínio Jardins da Montanha, por exemplo. Além disso, mesmo existindo zoneamentos voltados para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda, eles não foram considerados pelo poder público nos momentos de implantação de programas e projetos para a habitação social, como foi o caso do Minha Casa, Minha Vida e das casas no Vila Duarte. Enfim, o componente "vontade política", muitas vezes expresso pelo planejamento e gestão local, é um ponto a ser trabalhado.

Para isso é importante atarmo-nos ao fato de que o planejamento e a gestão urbana devem ser feitos de maneira democrática. Quanto mais se amplia à população o acesso ao conhecimento e informação e se disponibilizam canais para a sua

participação e controle, mais eficientes serão os resultados. Sendo assim, uma diretriz a ser utilizada na definição dos instrumentos urbanísticos para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda em Rio Acima é a simplificação das normas. Quanto mais inteligível e compreensível ela for para a população, mais eficientes serão o planejamento, gestão e controle democrático. Tal diretriz colabora também para a ampliação da oferta de terrenos urbanos regularizados, uma vez que torna mais transparente e facilitado o processo de aprovação de projetos.

O Conselho da Cidade é um canal já institucionalizado que deve ser fortalecido e vinculado a uma secretaria municipal a ser criada que tenha como principal atribuição o planejamento territorial. Tal secretaria deve ser a principal articuladora das atividades da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Obras. Deve ainda articular-se com a Secretaria de Municipal de Assistência Social, responsável pelos cadastros sociais e direcionadora das demandas habitacionais da população de baixa renda.

Por ser um município de pequeno porte, em que as mesmas pessoas integram diversos conselhos municipais, sugere-se a incorporação do Conselho de Habitação previsto pela Lei Municipal nº 1.376/2009 ao Conselho da Cidade. O fundo de habitação, criado pela mesma lei, deve ser mantido e ter previsão de dotação orçamentária.

Sugere-se ainda que a cultura de planejamento e gestão urbana vá se tornando mais complexa ao longo do tempo, preferindo-se, inicialmente, instrumentos do planejamento urbano que possuam gestão menos complexa - exceto pelo instituto da regularização fundiária, cuja demanda é pujante.

Dessa forma, para que o déficit habitacional quantitativo seja zerado e assim se mantenha ao longo do tempo, é necessário que o município possua um banco de terrenos destinados à habitação social. Para a formação desse banco sugere-se a imposição, por meio da disciplina do parcelamento do solo, de percentual de área a ser doada ao município. Além das vias, Espaços Livres de Uso Público e Áreas Institucionais como define a Lei Federal nº 6.766/1979, deve-se estabelecer um percentual de área a ser doada ao poder público cuja destinação seja a implantação

de habitação de interesse social. É importante destacar que essa diretriz pode entrar em conflito direto com os interesses do mercado imobiliário, sobretudo por afetar as relações de vizinhança tão estimadas pela elite. No entanto, acredita-se que é possível a minimização de tais conflitos por meio do desenho urbano e que isso colaboraria para se evitar o crescimento informal da cidade na proximidade dos condomínios propostos, o que manteria valorizado o loteamento. Há ainda a possibilidade de se prever outras alternativas, como o depósito referente ao valor dessas áreas ao Fundo de Habitação ou a aquisição em outros locais de áreas para programas de regularização fundiária, por exemplo. Mesmo assim, a sugestão é que o município preveja como alternativa para o loteador apenas a doação proporcional de terreno no interior da gleba a ser parcelada, por ser esta a alternativa mais simplificada e transparente de gestão. Caso o município julgue necessário, resguardados os procedimentos legais, tais terrenos podem ser vendidos e o dinheiro utilizado para outras demandas habitacionais mais urgentes. Nos casos em que o percentual de terreno a ser doado resulte em áreas com dimensões inferiores ao lote mínimo definido pela legislação, pode-se permitir a doação proporcional de seu valor diretamente ao Fundo de Habitação.

Para o enfrentamento do déficit habitacional, seja o quantitativo ou qualitativo, é de extrema importância a existência de cadastros sociais e de avaliações sistemáticas dos programas e projetos habitacionais. Isso porque, por exemplo, atender a famílias de baixa renda que possuam 7 membros com apartamento de 2 quartos significa que elas deixaram de contabilizar o déficit quantitativo e passarão a contar no déficit qualitativo. Isso porque um dos componentes da inadequação dos domicílios é o adensamento excessivo em domicílios próprios, caracterizado "pelo número médio de moradores de domicílios próprios por dormitório acima de três (3)" (FJP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 21 - 22). Um cadastro bem estruturado e atualizado permite uma leitura mais próxima da realidade do município para a efetividade dos programas e projetos habitacionais.

Uma forma de enfrentar o problema da inadequação dos domicílios em Rio Acima é ainda por meio da implementação da assistência técnica e jurídica gratuita, aliada aos incentivos e benefícios fiscais. A assistência técnica e jurídica é possível utilizando-se de servidores municipais, aliados a convênios com outras instâncias

governamentais e, sobretudo, instituições de ensino e pesquisa. Por meio de projeto técnico de arquitetura e engenharia, as moradias da população de baixa renda podem ser melhoradas, seja por meio da ampliação na quantidade de dormitórios, instalação de banheiros e até mesmo da condição ambiental da edificação, prevendo-se melhor ventilação, iluminação etc. A assistência jurídica permite o acesso dessa população ao exercício de seus direitos, como benefícios que lhes são próprios, como, por exemplo, o usucapião. A assistência técnica e jurídica gratuita deve ser institucionalizada, podendo ser parte de programas específicos a serem implementados, à exemplo do programa *Escritura na Mão*, em execução pela atual gestão municipal e/ou ações periódicas, com o atendimento de solicitações específicas mediante agendamento. Os incentivos e benefícios fiscais devem ser utilizados oferecendo estímulo às empresas para a doação de materiais de construção, prestação de serviço etc., à população de baixa renda inserida no cadastro municipal.

O zoneamento de prioridades (SOUZA, 2011) também se torna uma importante ação do planejamento municipal. Com o estabelecimento das ZEIS ocupadas e a priorização de ações entre elas, a gestão urbana é direcionada e as situações de déficit qualitativo relacionado à infraestrutura urbana vão sendo sanadas, por exemplo. Esse passo pode contribuir ainda para a regularização urbanística dos assentamentos. É importante que junto com os investimentos em infraestrutura pelo município seja implementado também a contribuição de melhoria. Esse instrumento recupera a valorização dos terrenos devido à obra pública até o valor total investido pelo poder público, para utilização em melhorias em outras partes da cidade. Acredita-se ainda, que tal instrumento colabora para a permanência da população de baixa renda no local beneficiado porque enfrenta a "'expulsão branca', pela via das ofertas irrecusáveis". (SMOLKA, 2003b, p. 16). Quando há a valorização de determinada área ocupada pela população de baixa renda, muitas vezes esta vende seus imóveis e se mudam para locais mais distantes e mais baratos, utilizando os recursos oriundos da valorização de seu imóvel para outros fins. Dessa forma ela mantém suas condições de moradia de forma inadequada. Apesar de importante, a forma de cobrança dessa taxa deve ser condizente com a capacidade de pagamento de seus devedores. Sugere-se que a taxa seja paga no momento em que o imóvel for vendido, para que não haja mais um ônus nos rendimentos mensais das famílias.

Para implementação da contribuição de melhoria sugerem-se investimentos em capacitação de servidores municipais para que estes estejam aptos a desempenharem a avaliação de imóveis. Antes e depois da realização das obras deve-se avaliar os valores dos imóveis para aferir o acréscimo de valor resultante da obra realizada. A capacitação dos servidores servirá também para manter atualizada a planta genérica de valores para a cobrança do IPTU, procedimentos de desapropriação e etc.

As áreas vazias no interior da mancha urbana se constituem, em geral, locais propícios para implantação de habitação social por possuírem infraestrutura e facilidade de acesso a equipamentos urbanos e comunitários. Devido ao interesse turístico e à necessidade de desenvolvimento de comércio e serviço local como potencialidade para o desenvolvimento econômico e social da população residente em Rio Acima, sugere-se que essas áreas sejam demarcadas para aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, seguidos do IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Considerar-se-á subutilizado os imóveis vagos e os imóveis cuja área construída é inferior ao coeficiente de aproveitamento mínimo estabelecido para tais áreas. Além disso, esses terrenos devem possuir prioritariamente edificações com uso misto, disponibilizando unidades habitacionais a serem utilizadas preferencialmente para o aluguel social.

O programa de aluguel social deve ser mantido e incentivado. Mesmo que o programa Minha Casa, Minha Vida tenha sido suficiente para zerar o déficit quantitativo municipal - o que demanda estudos mais específicos para essa verificação - tal programa já é uma prática no município e enfrenta diretamente o componente do déficit *ônus excessivo com aluguel*. É importante para a viabilização desse programa, a previsão de incentivos fiscais, como, por exemplo, desconto no IPTU, para que imóveis bem localizados que estejam sendo utilizados para o aluguel social. É importante também, que seja ampla a oferta de imóveis urbanos formais infraestruturados que possam ser utilizados para esse fim.

A regularização fundiária também deve ser implementada. Sugere-se a atualização

do Plano de Regularização Fundiária, já elaborado, e um reforço técnico para a concretização do programa *Escritura na Mão*. Tal programa deve ser implementado em consonância com o previsto pelo Plano de Regularização Fundiária e utilizar, para as ZEIS a serem previstas o auto de demarcação. Há casos em que será necessária a aquisição de terrenos pelo poder público para que determinada área irregular possa ter sua regularização fundiária plena. Seja para a realocação de famílias em situação de risco, melhoria na infraestrutura, implantação de equipamentos públicos e comunitários e/ou compensações oriundas da diminuição de áreas públicas resultantes de processos de invasão, a implementação do direito de preempção pode ser de grande auxílio. É importante destacar que toda ação de regularização fundiária no município passe, necessariamente, pelo levantamento das responsabilidades. A conta da regularização deve ser cobrada de seus promotores que estão sujeitos também a outras sanções conforme dispõe a Lei Federal nº6766/79. A impunidade tem sido um incentivo à irregularidade (SMOLKA, 2003b) e uma forma inadequada de gasto público. Para a efetividade desta ação, é importante a existência de quadro de fiscais e atuação conjunta com o Ministério Público.

Além disso, é de extrema importância a obtenção de recursos para um eficiente planejamento e gestão municipal. Especificamente para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda, sugere-se que vá se destinarem ao Fundo de Habitação os recursos provenientes da implementação da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso. Para implementação da outorga onerosa do direito de construir é necessária definição do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 para toda a área urbana - exceto para os casos em que haja algum interesse específico como o ambiental, em que esse índice poderá ser inferior a 1- e máximo para cada zoneamento. Para a outorga onerosa de alteração de uso, sugere-se a cobrança no momento em que a o terreno será descaracterizado de rural para urbano. Além de tais instrumentos, a obtenção de recursos junto a outras fontes também contribui para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda em Rio Acima.

Com base na implementação de tais instrumentos e diretrizes, acredita-se ser possível a melhoria da condição habitacional no município de Rio Acima. Entretanto,

frisa-se que as propostas aqui contidas não esgotam as possibilidades de utilização dos instrumentos do planejamento urbano para este fim.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa se propôs a analisar possibilidades de melhoria na condição habitacional da população de baixa renda em Rio Acima, mediante a implementação dos instrumentos da política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Para isso utilizou-se de referenciais teóricos e dados relacionados à realidade do município de Rio Acima fornecidos pelo IBGE, FJP, diagnósticos de planos, programas e projetos locais e avaliações acerca da implementação dos instrumentos do planejamento urbano no Brasil.

Verificou-se que os problemas relacionados à habitação social têm origem com a instituição da propriedade privada, que permite que seus proprietários retirem dela renda. Essa renda se relaciona fortemente a fatores locacionais, como acesso à infraestrutura, serviços urbanos e prestígio social da vizinhança. Isso dá origem à especulação imobiliária, responsável por manter áreas urbanas centrais ociosas, enquanto há o aumento das ocupações na periferia, que são áreas desprovidas de infraestrutura. Tanto o mercado imobiliário quanto ações do poder público influenciam o valor da terra urbana, que em geral é muito cara. Com a falta de oferta adequada de moradia para população de baixa renda, esta acaba por ocupar áreas precárias, periféricas, de interesse ambiental, de risco, ilegais, dentre outras.

O crescimento periférico das cidades e regiões metropolitanas também acontece com opções de moradia para a população de maior renda, como é o caso do vetor sul metropolitano da RMBH, do qual faz parte Rio Acima. A opção oferecida para isso são os enclaves fortificados, sobretudo na forma de condomínios residenciais fechados. Esse padrão de ocupação reforça a segregação socioespacial e induz também o crescimento de assentamentos voltados para população de menor renda, sobretudo devido a relações de trabalho.

Verificou-se que a expansão periférica da RMBH tem se acentuado, refletindo no aumento da pressão para implantação de condomínios e loteamentos em Rio Acima para a população de maior poder aquisitivo. Considerando que o município possui

ocupação predominantemente de população de baixa renda e de maneira informal, caso não sejam tomadas providências para a melhoria da condição habitacional dessa população, haverá a intensificação da segregação socioespacial.

Foi possível identificar também que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e tem papel fundamental no planejamento e gestão da cidade de forma a ampliar o acesso à terra urbanizada e garantir o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Ele deve ser previsto e implementado de forma a utilizar-se dos instrumentos da política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade de maneira a cumprir com suas diretrizes gerais que apontam para a construção de cidades mais justas. Apesar disso, foi constatado que no Brasil os planos diretores pós Estatuto da Cidade pouco avançaram no quesito ampliação do acesso à terra urbanizada e habitação de interesse social. Isso se deve, sobretudo, ao fato de não regulamentarem os instrumentos de planejamento urbano e não os vincularem aos objetivos estabelecidos pela lei federal considerando a realidade local.

Rio Acima não difere dessa realidade. Apesar de ter seu plano diretor aprovado desde 2006 e suas leis assessórias desde 2007, o que se observa é a manutenção do interesse de mercado, fundamentado na especulação imobiliária. Isso porque, da forma como foram previstas e são implementadas, reforçam a dicotomia entre a cidade informal, cujas normas não se aplicam, e a cidade formal, composta basicamente pelos condomínios, cuja influência política é suficiente para alterar as próprias normas conforme seus interesses.

Constatou-se ainda, que mesmo não havendo a institucionalização de uma política de habitação de interesse social e a regulamentação de instrumentos do planejamento urbano que promovam o acesso da população de baixa renda à moradia adequada, há, em Rio Acima, iniciativas que vislumbram a melhoria da condição habitacional local. É o caso do programa Escritura na Mão, dos projetos habitacionais do Vila Duarte e do Minha Casa, Minha Vida e o aluguel social.

O programa Escritura na Mão, garante assessoria técnica e jurídica gratuita com a finalidade de regularizar a titulação de imóveis urbanos por meio da ação de

usucapião. Apesar de ser uma iniciativa importante, não considera itens do planejamento urbano centrais para a efetividade do programa, como os Planos de Regularização Fundiária e de Redução de Risco. Além disso, a iniciativa de regularizar sem considerar ações coercitivas para as diversas formas de irregularidade urbana podem contribuir para o surgimento de novas áreas informais no território municipal.

Os projetos habitacionais do Minha Casa, Minha Vida e do Vila Duarte visam sanar o déficit quantitativo do município por meio da entrega de unidades habitacionais à população de baixa renda. Mesmo diante da importância que tais projetos têm para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda em Rio Acima, por serem alternativas de acesso a moradia fornecidas pelo poder público local, a escolha do terreno para a implantação dos conjuntos não se orienta pelo que dispõe o Plano Diretor e suas leis acessórias, mostrando, mais uma vez, uma fraca ligação entre o planejamento e a gestão local. Ressalta-se, ainda, que a falta de cadastros municipais detalhados pode significar que a diminuição do déficit habitacional quantitativo resulte no aumento do déficit qualitativo, haja vista o componente adensamento acessivo de domicílios próprios.

Identificou-se também problemas vinculados à gestão municipal, que acarretam situações como a invasão do conjunto habitacional do Vila Duarte, que teve suas obras concluídas e não foram entregues à população a ser beneficiada. Os problemas na gestão urbana e habitacional municipal estão ligados, sobretudo, à falta de uma secretaria ou departamento municipal com atribuições voltadas ao planejamento e gestão urbanos. Atualmente a habitação social é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social, que apresenta problemas no quadro de pessoal, predomínio de servidores em cargos comissionados e problemas na infraestrutura dos equipamentos e instalações.

Apesar dos problemas identificados no município de Rio Acima, acredita-se que é possível a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda por meio da implementação de instrumentos do planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade.

Para isso, é necessário um planejamento, gestão e controle do desenvolvimento urbano municipal de forma participativa. A participação da sociedade é fundamental para influenciar e controlar o componente "vontade política" que tanto interfere no desenvolvimento urbano. Para isso, o Conselho da Cidade deve ser fortalecido, recebendo as atribuições do Conselho de Habitação e vinculado a uma secretaria com atribuições específicas relacionadas ao planejamento e gestão urbana.

Colabora com o processo participativo a clareza e objetividade de parâmetros e normas urbanísticas, sugerindo-se então a simplificação das propostas normativas. Essa diretriz é importante também para que a cultura do planejamento e da gestão urbana pelo município possa ser constituída e gradualmente complexificada.

Assim, os instrumentos do planejamento urbano sugeridos para melhoria da condição habitacional da população de baixa renda são: plano diretor com o estabelecimento do zoneamento de prioridades; instituição de banco de terrenos para habitação social com base na disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo; a assistência técnica e jurídica gratuita; planos programas e projetos voltados à habitação social, como é o caso do Escritura na Mão, o aluguel social, PRF etc.; o instituto da regularização fundiária articulado com ações de promoção do acesso à terra urbanizada e controle do uso e ocupação do solo; e outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso como fontes de obtenção de recursos para o Fundo de Habitação de Interesse Social.

Ressalta-se que a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade interfere na dinâmica urbana e minimizam as ações especulativas do mercado imobiliário, porém não desestimulam a sua atuação. Isso porque a propriedade privada continua existindo, bem como a demanda pela terra urbanizada, fazendo com que a atividade imobiliária continue sendo bastante rentável. A clareza das normas e a boa gestão pública colaboram para a ampliação da oferta de terrenos urbanizados porque trazem mais transparência e agilidade para os processos de aprovações e autorizações de empreendimentos.

É importante frisar que tais propostas oferecidas pela pesquisa não esgotam as diversas possibilidades de utilização e articulação dos instrumentos do planejamento

urbano estabelecidos pelo Estatuto da Cidade para a melhoria da condição habitacional da população de baixa renda, mesmo para o caso de Rio Acima. Assim, pesquisas que articulem diferentes olhares e perspectivas acerca do tema são importantes, sobretudo para embasar ações práticas que devem, regularmente, ser alvo de avaliações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BHERING, Iracema Generoso de Abreu; MONT-MOR, Roberto Luís de Melo. Dinâmica do crescimento das cidades brasileiras: pobres periferias ricas. In. COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). *Novas Periferias Metropolitanas - a expansão metropolitana de Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. 1 ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p. 291-311.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. (1975). In. MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 37-70.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. In. *Análise social*. vol. xxix (127), 1994 (3.º), 711-732. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto - Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. *Diário Oficial da União*, [Rio de Janeiro, ano -, n. -], 13 de dezembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto - Lei nº 195, de 24 de FEVEREIRO de 1967. Dispõe sobre a contribuição de melhoria. *Diário Oficial da União*, [Brasília, ano -, n. -], 24 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10195.htm. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*, [Brasília, ano -, n. -], 20 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, [Brasília, ano -, n. -], 18 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, [Brasília, ano -, n. -], 11 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, [Brasília, ano -, n. -], 10 de janeiro de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, [Brasília, ano -, n. -], 17 de junho de 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. *Diário Oficial da União*, [Brasília, ano -, n. -], 24 de dezembro de 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, [Brasília, ano -, n. -], 08 de julho de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 02 jun. 2014.

_____. Lei nº 13.087, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, [Brasília, ano -, n. -], 12 de janeiro de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 02 mar. 2015.

CALDEIRA Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova forma de segregação urbana. Tradução de Eloisa Buarque de Almeida. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v.47, n. 47, p.155-176, mar. 1997.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley de. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In. JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtimann (Org.) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPUR/UFRJ, 2011. p. 99-126.

CARMONA, Afonso Cavichioli. *Intervenção do Estado na propriedade: instrumentos tradicionais e novos*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano* (resumo). 3 ed. São Paulo: Ática,

1995. Disponível em: < <http://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/Oespaco-urbano.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Expansão Metropolitana e Periferias. In. _____ (Org). *Novas Periferias Metropolitanas - a expansão metropolitana de Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. 1 ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p. 13-17.

FERNADES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. A construção do direito urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputa e atores. In. _____ coordenadores. *Coletânea de Legislação Urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.13-27.

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos In. SANTORO, Paula (Org.) *Gestão social da valorização da terra*. (Caderno Polis 9). São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 53-72.

FURTADO, Fernanda; ACOSTA, Cláudia. *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina*: Legislación, instrumentos e implementación. Lincoln Institute of Land Policy, 2012. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pubs/2230_Recuperaci%C3%B3n-de-plusval%C3%ADas-urbanas-en-Brasil--Colombia-y-otros-pa%C3%ADses-de-Am%C3%A9rica-Latina>. Acesso em: 10 dez. 2014.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

LINHA PROJETOS; RIO ACIMA. *Plano Diretor Participativo de Rio Acima/MG: diagnóstico municipal*. Rio Acima, 2014a.

_____. *Revisão do Plano Diretor participativo de Rio Acima: anteprojeto de lei revisada (versão preliminar) - produto 9*. Rio Acima, 2014b.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In. CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org). *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: Editora Arte, 2003. p. 78-96.

MENDONÇA, Jupira; CAETANO, André Junqueira. *Minas Gerais e a Região Metropolitana de Belo Horizonte no Censo 2010*. Observatório das Metrôpoles; CNPq/INCT, 2011?. Disponível em: < http://observatoriodasmetrosoles.net/download/RMBH_Censo_2010.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2015.

MENDONÇA, Jupira; PERPÉTUO, Ignez Helena Oliva. A metrópole belo-horizontina em expansão: periferização da riqueza ou polarização social? In. COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.) *Novas Periferias Metropolitanas - A expansão metropolitana de Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. 1 ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p. 21-34.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 44.646 de 31 de outubro de 2007. Disciplina o exame e anuência prévia pelo estado, por meio da secretaria de estado de desenvolvimento regional e política urbana - SEDRU, para aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos pelos municípios. *Minas Gerais Diário do Executivo*, [Belo Horizonte, ano 2007, n. -], 31 de outubro de 2007. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44646&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. [Belo Horizonte]: SEDRU, 2011. 6 v.

_____. Plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. [Belo Horizonte]: SEDRU, 2010-2011. 12 v.

_____. Governo do Estado. Projeto de Lei nº 3.078/2012. Dispõe sobre a gestão unificada da função pública de interesse comum de uso do solo metropolitano no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. *Minas Gerais Diário do Legislativo*, [Belo Horizonte, ano 2012, n. -], 14 de maio de 2012. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2012&n=3078&t=PL>. Acesso em: 02 mar. 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In. _____. *Cadernos MCidades: desenvolvimento urbano*. 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES; SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010*. 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

NAHAS JÚNIOR, Antônio. *Rio Acima: fragmentos da história de Minas*. 1ed. Belo Horizonte: Comunicação de Fato, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In. JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtimann (Org.) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPUR/UFRJ, 2011. p. 57-98.

PEREIRA COSTA, Staël de Alvarenga; *Transformações, conflitos, perdas e permanências na paisagem sul-metropolitana de Belo Horizonte*. 2004. 317 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

PINTO, Víctor Carvalho. *O reparcelamento do solo: um modelo consorciado de renovação urbana*. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-130-reparcelamento-do-solo-urbano-um-modelo-consorciado-de-renovacao-urbana>. Acesso em: 27 de mai. 2015.

PIRES, Cláudia Teresa Pereira. Nova Lima - um enfoque sobre a estrutura fundiária e a produção de loteamentos. In. COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). *Novas Periferias Metropolitanas - a expansão metropolitana de Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. 1 ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p. 365-388.

PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In. SANTORO, Paula (Org.) *Gestão social da valorização da terra*. (Caderno Polis 9). São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 14-37.

REZENDE, Lidiane Nery; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Expansão Metropolitana, habitação e a construção de sonhos de consumo: notas a partir do Alphaville. In. COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.) *Novas Periferias Metropolitanas - A expansão metropolitana de Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. 1 ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p. 445-464.

RIO ACIMA. Lei nº 851 de 22 de março de 1990. Institui a Lei Orgânica do Município de Rio Acima.

_____. Lei Complementar nº 01 de 27 de novembro de 2006. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal do Município de Rio Acima e dá outras providências.

_____. Lei nº 1330 de 27 de dezembro de 2007a. Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no Município de Rio Acima.

_____. Lei nº 1331 de 27 de dezembro de 2007b. Dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de Rio Acima.

_____. Lei nº 1376 de 22 de abril de 2009. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e institui o Conselho Gestor do FMHIS.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

_____. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. In. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 21-48.

SANTOS, Milton. *Pobreza urbana*. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1979.

_____. *A urbanização brasileira*. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton; BECKER, Berta. K. (Orgs.) *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 3 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 13-21.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. In. SANTORO, Paula (Org.) *Gestão social da valorização da terra*. (Caderno Polis 9). São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 9-13.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA; FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO. *Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Rio Acima*: produto 2 - levantamentos e diagnóstico. Belo Horizonte, 2009a.

_____. *Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Rio Acima*: produto 7 - minuta do decreto ou projeto de lei instituindo o Programa Municipal de Regularização Fundiária (versão preliminar). Belo Horizonte, 2009b.

_____. Plano Municipal de Redução de Risco do Município de Rio Acima: produto 2 - mapeamento de risco (versão revisada). Belo Horizonte, 2009c.

SEMINÁRIO METROPOLITANO, 3º, Belo Horizonte, 30 de abril de 2015. Disponível em: http://www.rmbh.org.br/sites/default/files/MZ-RMBH_3oSeminarMetroolitano.pdf. Acesso em: 12 jun. 2015.

SINGER, Paul O uso do solo urbano na economia capitalista. (1978). In. MARICATO, Ermínia (Org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21-36.

SMOLKA, Martin O.; AMBORSKI, David. Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana. Tradução de Fernanda Furtado. In. ABRAMO, Pedro (Org.) *Cidades em transformação*: entre o plano e o mercado. Rio de Janeiro: O Autor, 2001. p. 37-74.

SMOLKA, Martim O. Informalidad, pobreza urbana y precios de La tierra.(2003a). In. SMOLKA, Martim O; MULLAHY, Laura (Org). *Perspectivas urbanas*: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. 1 ed. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Police, 2007. p. 71-78.

_____. Regularização da Ocupação do Solo Urbano:O problema que é parte da solução, a solução que é parte do problema. In. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003b. p. 255-2091. Disponível em: http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2011/06/Texto_Martim_Smolka-regulariza%C3%A7%C3%A3o-da-ocupa%C3%A7%C3%A3o-do-solo-urbano.pdf. Acesso em: 02 mar. 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. Agentes, Redes e territorialidades urbanas. In: *Revista Território*, ano III, nº 5, jul/dez 1995. Disponível em:< http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/05_3_trindade%20jr.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

UEMURA, Margareth Matiko. Instrumentos de ampliação do acesso à terra urbanizada. In. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 104-128.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010.