

INTRODUÇÃO

Refletir sobre a produção do espaço em Belo Horizonte - cidade que convive, desde sua fundação, com políticas urbanas que influenciam marcadamente a organização de seu território - requer não apenas reconhecer a complexidade das relações sócio-espaciais, mas também tentar compreender como o planejamento urbano, através da legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo, se insere nesse processo.

Tradicionalmente, o planejamento urbano tem sido justificado por um discurso que lhe salienta a isenção e a racionalidade, alegando seu embasamento técnico-científico. Desta forma, ora ele é visto como a panacéia para os males da cidade, que existiriam justamente pela ausência de planejamento (ou pelo planejamento incompetente), ora como instrumento a serviço do Estado e do capital, servindo simplesmente para a manutenção e reforço das relações de produção e de reprodução social necessárias para a sociedade capitalista contemporânea. Entretanto, ambos enfoques soam limitados. O primeiro por conferir ao planejamento uma capacidade taumatúrgica - como se fosse possível pensar em política urbana desconectada de um contexto sócio-econômico e político mais amplo, como se as questões da cidade fossem de natureza estritamente técnica. E o segundo por desconsiderar a possibilidade de construção de formas mais críticas e democráticas de gestão e de planejamento urbanos, influenciados pelo reconhecimento das diferenças e pelo envolvimento efetivo dos cidadãos. De acordo com Marcelo Lopes de SOUZA:

Embora a lógica da ação do Estado em uma sociedade capitalista *tenda* a ser da reprodução da ordem vigente, isso não precisa ser sempre uma verdade; aquilo que é verdade “no atacado” ou estruturalmente, não é, necessariamente, sempre verdade “no varejo”, ou conjunturalmente. Contradições e conflitos, se bem explorados, podem conduzir a situações bem diferentes de um simples reforço da dominação, perpetuamente renovado por parte do Estado. [ênfases do original] (SOUZA, 2004, p. 29).

É necessário, portanto, avaliar criticamente o senso comum que dota de neutralidade o planejamento urbano, pois não há imparcialidade. As políticas urbanas não são neutras, nem em sua proposição, muito menos em seus resultados. Comumente, o planejamento urbano tem sido praticado como um processo fragmentado, formado por etapas sucessivas e aparentemente independentes. Num primeiro momento seria conhecido o objeto a ser trabalhado (diagnóstico), em seguida viria a proposta de ação (planos, leis, mapas) e, finalmente, chegaria o momento da execução/gestão. Existe um certo consenso,

fruto de uma prática fundamentada no urbanismo racionalista-progressista, de que a primeira fase primária pela natureza científica (sendo, por isso, “naturalmente isenta”), enquanto as etapas de proposição e execução incorporariam um ingrediente político até então não explicitado. Entretanto, ações políticas estão presentes em todo o processo. Sujeito e objeto de investigação estão inevitavelmente atrelados, a escolha de um enfoque de pesquisa para o diagnóstico em detrimento de outros já demonstra uma preferência, uma subjetividade original. A definição dos elementos a serem trabalhados, mercedores de propostas de atuação, é diretamente influenciada pela escala de valores daqueles que se apresentam como técnicos, portadores do saber científico.

E esse processo de elaboração produz um material que, por sua vez, servirá de base para a próxima etapa: a promulgação das leis e dos planos urbanísticos, produto do embate entre diversas forças sociais que assumem distintos arranjos ao longo do tempo. Não bastasse espelhar intrincada rede de acordos e de divergências, tal embate manifesta, igualmente, uma realidade mais ampla, determinada pelo contexto político nacional e pelos marcos jurídicos vigentes. É nesse ambiente que os instrumentos de política urbana obtêm seu formato - produto e reflexo de um momento histórico.

Seguindo por este caminho, pode-se considerar a legislação urbanística¹ uma das faces expostas do planejamento urbano. Em outras palavras, a legislação explicita os objetivos e as intenções que emergiram de uma dada conjuntura em que atuaram, não de forma proporcional e nem facilmente distinguível entre si, os diversos agentes sociais produtores do espaço urbano: Estado, proprietários fundiários, promotores imobiliários, cidadãos.

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras do poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referencial fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final. (ROLNIK, 1997, p. 13).

¹ As legislações urbanísticas abrangem um amplo espectro de atuação, incorporando Códigos de Posturas, Códigos de Obras, Leis de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS), dentre outras normas. Na presente dissertação, ao utilizarmos esta expressão, legislação urbanística, estaremos nos referindo especialmente a LPOUS.

Deste modo, a legislação urbanística não somente estabelece as normas que dirigem o comportamento dos agentes que produzem o espaço urbano, mas constitui-se, também, num instrumento para a compreensão dos paradigmas técnicos adotados e do próprio contexto sócio-econômico de sua proposição. Posteriormente, ao ser aplicada sobre o território da cidade, definindo os parâmetros pelos quais o seu solo será parcelado, ocupado e utilizado, a legislação passa a fazer parte da vida do cidadão. E esta é uma boa ocasião para se aferir o comprometimento do aparato administrativo municipal na implementação das políticas urbanas. Pois, algumas vezes, o Plano Diretor é uma bela peça de retórica, tão ampla que serve de abrigo e de justificativa para as ações mais díspares. Outras, torna-se um volume encadernado, a ser apresentado quando se pretende demonstrar o atendimento das normas ou na solicitação de empréstimos a organizações financeiras. Não se pode ignorar que o Plano Diretor tornou-se obrigatório pela Constituição Federal de 1988 para as cidades com mais de vinte mil habitantes e que tal exigência foi reforçada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), chegando a ser definido como parâmetro para o cumprimento da função social da propriedade urbana:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - *A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.* (grifo da autora)

Lei Federal 10.257/2001, Estatuto da Cidade:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;²

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

² O parágrafo citado refere-se à possibilidade de aplicação de instrumentos que obriguem o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a promover seu adequado aproveitamento: parcelamento ou edificação compulsórios; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo; desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública.

A forma como procede a administração municipal na condução das políticas determinadas pelo Plano Diretor e na aplicação dos parâmetros dispostos na legislação urbanística é de grande influência sobre o alcance de instrumentos potencialmente progressistas, no sentido de poderem contribuir para a melhoria da qualidade do ambiente urbano e para a diminuição das desigualdades sociais e da exclusão territorial. Contudo, instrumentos urbanísticos e instâncias de participação da sociedade, porventura instituídos em lei, não garantem, por si só, avanços no desenvolvimento sócio-espacial.³ A capacidade de atuarem como catalisadores de mudanças sociais e de qualificações ambientais depende da maneira como a sociedade se articula e do modo como se explicita o conflito inerente ao processo de produção e de apropriação do espaço urbano.

É partindo, portanto, dessas premissas que se desenvolve a presente pesquisa. A hipótese norteadora é que a evolução dos instrumentos de regulação urbanística presentes nas leis de parcelamento, ocupação e uso do solo promulgadas para Belo Horizonte acompanhou a crescente complexidade dos processos sócio-espaciais envolvidos na produção do espaço do município e que a capacidade destas leis em contribuir para o desenvolvimento sócio-espacial é potencializada pelas instâncias de participação e monitoramento afetas às políticas de controle urbano.

O objetivo é contribuir para a compreensão da forma como o planejamento urbano, através da legislação urbanística, se insere no processo de produção do espaço em Belo Horizonte e também para a identificação de novas perspectivas para a prática do planejamento. Para isso, tomou-se como objeto de estudo o processo de parcelamento do solo do Bairro Buritis, localizado na Região Oeste⁴ do município, e como fio condutor da pesquisa a análise das principais leis municipais de parcelamento, ocupação e uso do solo urbano.

A escolha do Bairro Buritis deve-se não à sua excepcionalidade, mas ao reconhecimento de que a dinâmica de sua ocupação está inserida numa lógica mais ampla, parte do processo de estruturação do espaço em Belo Horizonte, das intrincadas relações entre mercado imobiliário e legislação urbanística. Da mesma forma que participa e, de

³ Cabe ressaltar que o termo, desenvolvimento sócio-espacial, é entendido como desenvolvimento urbano e é utilizado na acepção de SOUZA (2004, p.61), com a qual concordamos: “[...] se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento sócio espacial quando se constata uma *melhoria da qualidade de vida* e um *aumento da justiça social*” [ênfases do original].

⁴ Por Região Oeste entende-se a unidade denominada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) como Regional Administrativa Oeste. Seguindo uma política de gestão descentralizada, o município é dividido em nove áreas administrativas: Barreiro, Centro-Sul, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Leste, Pampulha e Venda Nova.

certo modo, reflete esse movimento, o Bairro Buritis apresenta algumas particularidades que o tornam um rico objeto de estudo:

- localiza-se na Região Oeste, mas é considerado uma extensão da zona sul de crescimento de Belo Horizonte tanto no que se refere à sua inserção no mercado de imóveis quanto no perfil sócio-econômico de seus moradores;
- é um bairro de ocupação intensa e relativamente recente - a partir da década de 1980 – que apresenta graves problemas de drenagem, de trânsito e de articulação com o restante da cidade e, talvez por isso mesmo, uma atuante associação de bairro, a Associação de Moradores do Bairro Buritis (ABB);
- sempre esteve sob a tutela de leis de parcelamento, ocupação e uso do solo, tendo passado por ajustes nos parâmetros urbanísticos adotados para seu território em resposta à solicitação de seus moradores;
- excetuando uma pequena parcela de sua área, não apresentou um processo marcante de ocupação clandestina⁵ e, de um modo geral, os projetos de parcelamento tiveram que se adequar não apenas às sucessivas leis de parcelamento, ocupação e uso do solo, mas também às leis de controle ambiental que definiram diferentes parâmetros para a utilização do solo do município;
- até recentemente, havia áreas do bairro sob litígio, em que se expressavam as tensões entre alguns dos vários fatores e agentes que influenciam a produção do espaço urbano: moradores, mercado imobiliário (empreendedores, loteadores, compradores), agentes reguladores (PBH, Promotoria Pública, Conselhos Municipais), normas (legislação urbanística, leis ambientais).

Como os agentes sociais (técnicos dos setores públicos, empreendedores e moradores) se relacionam, como reagem à legislação urbanística e como interferem na definição das diretrizes urbanísticas a serem adotadas para o lugar são questões que merecem ser investigadas. Não se pretende, entretanto, construir modelos de análise

⁵ No sentido de parcelamento do solo e ocupação por edificações sem respeitar os devidos preâmbulos burocráticos tais como alvarás de urbanização, de construção, etc.

replicáveis ou generalizações, mas entender como atuam os diferentes atores produtores do espaço num caso particular, buscando identificar a sua articulação com uma conjuntura sócio-espacial mais ampla.

Segundo BOURDIEU (1998), a dimensão física do espaço pode ser vista como uma tradução da dimensão social deste mesmo espaço. Assim sendo, uma sociedade desigual e hierarquizada engendrará um espaço igualmente desigual e hierarquizado e, na medida que esta estrutura social toma materialidade e permanência na vida cotidiana, ela acaba por ser “naturalizada”. Essa naturalização não apenas contribui para a reprodução desse modelo de organização espacial como também dificulta a percepção clara dos agentes e dos interesses que concorreram para a produção de um determinado espaço num dado tempo.

Neste sentido, um dos elementos mais estruturantes e, por isso mesmo, mais “naturalizados” da organização física do espaço urbano é o parcelamento do solo. A repartição da terra em vias de circulação e em lotes individualizados e comercializáveis pode ser vista como a materialização, no espaço, da divisão entre as esferas pública e privada da vida urbana. A forma como as pessoas vivenciam essa divisão e se relacionam com o espaço coletivo também depende de como o solo foi parcelado. A definição prévia, em projeto de parcelamento, da classificação viária induz a localização das moradias, das atividades econômicas, dos grandes equipamentos urbanos. Esse projeto define, dentre outros elementos, a distribuição de ruas e quarteirões, a localização de equipamentos coletivos, a articulação com o restante da cidade. Este fato, aliado às dimensões das quadras, à existência de barreiras físicas (tais como extensas áreas verdes fechadas, vias interrompidas ou de grandes declividades), acabam por influenciar a diversidade e a simultaneidade dos eventos necessários para a ocorrência - ou não - de um espaço criativo e democrático (JACOBS, 2000).

Não existe uniformidade no território da cidade, nela estão presentes tanto o parcelamento dito clandestino (que ocorre de forma “espontânea”, sem licenciamento prévio e em precárias condições urbanísticas, sendo as favelas o seu exemplo mais marcante) quanto aquele que segue todos os parâmetros e procedimentos previstos na legislação urbanística (havendo, ainda, uma vasta gama de situações intermediárias). Essas realidades, apesar de distintas e às vezes opostas, são complementares e mutuamente explicativas, pois todas participam do processo de produção do espaço urbano em países periféricos, como é o caso do Brasil. Na presente pesquisa, a ênfase foi dada aos parcelamentos projetados e executados conforme a legislação urbanística. Mesmo

reconhecendo que esta opção acaba por se ater a um universo mais restrito, entendemos que, ao analisar o papel do planejamento urbano e das leis de parcelamento, ocupação e uso do solo na estruturação desses espaços, estaremos contribuindo, mesmo que indiretamente, para a compreensão dos demais. Pois, como bem salienta MARICATO (2001, p. 39): “Legislação urbana detalhista e abundante, aplicação discriminatória da lei, gigantesca ilegalidade e predação ambiental constituem um círculo que se fecha em si mesmo.”

Esta dissertação se insere, portanto, num contexto de investigação dos alcances e das perspectivas do planejamento urbano praticado no município de Belo Horizonte. Dentre os muitos autores que já estudaram essas questões, podem ser destacados COSTA (1983), MATOS (1984), FREITAS (1996), FERREIRA (1999), MOL (2004) e FABIANO (2005). COSTA analisou a produção do espaço da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) enfocando a produção de loteamentos populares nas periferias (município de Ribeirão das Neves, especialmente) durante a década de 1970, estudando o comportamento dos empreendedores imobiliários e do Estado enquanto definidor de políticas urbanas que reforçam as diferenças espaciais do preço da terra e que contribuem para a produção de espaços segregados na região. MATOS (1984), por sua vez, investigou os impactos da primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei 2662/76, na estruturação do espaço da RMBH com base em dados sobre a expansão da ocupação de Belo Horizonte para além de seus limites. Seu trabalho identificou que esta LOUS, até meados da década de 1980, favoreceu a oferta de loteamentos voltados para os setores de rendimentos médios em Belo Horizonte, contribuindo para o processo de expulsão das camadas populares para os municípios mais periféricos da região.

FREITAS (1996) analisou as perspectivas recentes para o planejamento urbano de Belo Horizonte com base nas contribuições teóricas desenvolvidas por Henri Lefebvre. Tomando como objeto de estudo o Bairro Carlos Prates, a autora abordou aspectos relacionados às múltiplas relações espaço-temporais que podem vir a propiciar abordagens integradoras capazes de contribuir para o reconhecimento e qualificação das especificidades intra-urbanas. FERREIRA (1999) avaliou três projetos de Planos Diretores propostos para Belo Horizonte nos anos de 1988, 1990 e 1996, analisando a prática de planejamento urbano no município. Este estudo evidenciou importantes avanços no Plano Diretor de 1996, especialmente relacionados à ampliação da participação popular na definição das políticas urbanas locais e ao rompimento com o zoneamento funcionalista até então adotado.

Recentemente, há o trabalho de COTA (2002) que desenvolveu uma análise da relação entre a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS) de 1996 e a atuação do capital imobiliário na produção de moradias para setores de renda média-baixa de Belo Horizonte. Estudando a atuação de uma firma de construção civil voltada para esses segmentos sociais, a autora concluiu que os parâmetros urbanísticos instituídos pela LPOUS favoreceram a atuação da empresa, contribuindo, com isso, para o atendimento à demanda de moradia desses setores. MOL (2004) discutiu, baseada em dados de licenciamento de edificações particulares em Belo Horizonte, a estreita relação entre legislação urbana e a produção do espaço. A autora enfocou, especialmente, as alterações na estruturação do espaço belo-horizontino acarretadas pelos novos parâmetros de controle urbanístico dispostos na LPOUS de 1996, buscando identificar o papel desempenhado pelo Estado nesse processo. FABIANO (2005) analisou, igualmente, os impactos da LPOUS de 1996 na organização espacial de Belo Horizonte, enfatizando as diferentes e contraditórias lógicas que atuam no processo de produção do espaço, especialmente manifestadas pela ação do Estado enquanto condutor de políticas urbanas e pelos atores hegemônicos, identificados com a promoção imobiliária.

Em termos formais, o presente trabalho se estrutura em três capítulos, além desta Introdução, das Considerações Finais e de quatro Anexos. Buscando contribuir para a compreensão dos conflitos inerentes aos processos envolvidos na produção do espaço e analisar a forma como o planejamento urbano, através das legislações urbanísticas, se insere nesse processo é que se desenvolve o CAPÍTULO 1. Para tanto, foram elaboradas três seções:

1 - Inicialmente, foi desenvolvida uma reflexão teórica baseada nas contribuições de Henri LEFEBVRE (1991) sobre a produção do espaço, buscando identificar a inserção do planejamento urbano nesse processo e contando com as análises efetuadas por COSTA (1999), GOTTDIENER (1997) e SOJA (1993). A ênfase ao enfoque teórico adotado por LEFEBVRE deve-se à natureza múltipla e dialética que o autor concede ao espaço, extrapolando o entendimento deste ser um mero produto determinado pelas relações de produção e reprodução sociais.

Ao inserir o conflito no conceito do espaço, considerado força social de produção, LEFEBVRE expõe a possibilidade de ser, ele próprio (o espaço urbano), um potencial catalisador de mudanças sociais a partir da sua apropriação pela vida cotidiana. Seguindo por este caminho, o autor elabora sua discussão em torno das contradições geradas pelas

relações de apropriação e dominação, entre o espaço social, regido pelo valor de uso e o espaço abstrato, regido pelo valor de troca.

De acordo com este autor, a atividade estatal de planejamento urbano pode ser vista como uma das práticas sócio-espaciais constituintes do espaço produzido segundo a lógica do sistema capitalista (espaço abstrato), apresentando uma importante função na manutenção e reprodução do mesmo ao operar para a neutralização das contradições intrínsecas a esse espaço.

2 – Partindo da premissa de que as contradições inerentes ao espaço podem se apresentar como catalisadoras de novas práticas e de novas políticas urbanas, na segunda seção foram feitas duas análises referentes ao planejamento urbano praticado no Brasil pós-Constituição Federal de 1988. A primeira refere-se às potencialidades e limitações das instâncias de participação em contribuir para o desenvolvimento sócio-espacial. E a segunda sobre o papel dos instrumentos de controle urbanístico no fortalecimento do princípio da função social da propriedade em contraposição ao direito de propriedade - conflito este que manifesta com agudeza a contradição entre o valor de uso e valor de troca dos imóveis. Esta seção foi referendada nos textos de SANTOS (2002) e SOUZA (2004).

3 - A fim de complementar a discussão desenvolvida na segunda seção, a terceira e última parte do capítulo versa sobre os elementos da teoria da renda da terra e a estruturação dos espaços urbanos, enfatizando o papel da legislação urbanística neste processo. Para avançar na compreensão do comportamento dos agentes sociais envolvidos na produção do espaço foram utilizados os textos de COSTA (1983), FARRET (1985), HARVEY (1980), MENDONÇA (2003) e SINGER (1979).

No CAPÍTULO 2, pretende-se fazer um estudo da influência da legislação urbanística (considerada expressão dos modelos de planejamento urbano adotados no município) na dinâmica espacial de Belo Horizonte, buscando sua contextualização histórica e sua conexão com o mercado imobiliário.

A intenção não é aprofundar na análise de tais modelos nem nos impactos das leis na organização do território belorizontino, tendo em vista as discussões já efetuadas por FABIANO (2005), FERREIRA (1999), FREITAS (1996), MATOS (1984) e MOL (2004), mas oferecer uma visão abrangente do processo de produção do espaço no município bem como uma análise da evolução das instâncias de participação e dos instrumentos

urbanísticos instituídos. Este capítulo será desenvolvido contando especialmente com as análises efetuadas pelos autores acima citados, com os Estudos Básicos elaborados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) na ocasião da elaboração do Plano Diretor do município (BELO HORIZONTE, 1995), com os textos de COSTA (1983, 1994, 2003), COTA (2002), FERNANDES (1998, 2001), MARICATO (2001) e MENDONÇA (2003). O segundo capítulo conta, igualmente, com entrevistas realizadas junto a técnicos da PBH que participaram dos processos de discussões das leis e das rotinas das instâncias de participação afetas ao controle urbanístico.⁶

Serão tomadas como linhas condutoras as leis municipais de controle de parcelamento, ocupação e uso do solo⁷, buscando:

- localizar essas legislações num contexto mais amplo, caracterizado pelos modelos de planejamento urbano adotados em âmbitos local e nacional, pelas conjunturas sociais, políticas e econômicas (com destaque para o comportamento do mercado imobiliário). Lembrando que:

A evolução da legislação urbana refletiu as contradições e tensões existentes nas relações entre Estado, os proprietários privados e a população como um todo, assim como as contradições inerentes a cada um de tais agentes sociais. (FERNANDES, 1998, p. 206).

- analisar os principais instrumentos de controle urbanístico instituídos, especialmente afetos a zoneamento, parcelamento, ocupação e uso do solo e identificar suas implicações na estruturação do espaço do município. A evolução de tais instrumentos pode ser entendida como o reflexo de vários movimentos: ela não apenas traduz as mudanças de paradigmas do planejamento urbano praticado em Belo Horizonte, mas também a necessidade de abarcar os processos sócio-espaciais envolvidos na produção de seu espaço. Da mesma forma, deve-se considerar que a incorporação e a efetiva aplicação de novos parâmetros e novas abordagens à regulação urbanística somente é possível mediante o fortalecimento do princípio da função social da propriedade urbana junto à sociedade;

⁶ Foram de fundamental auxílio as informações prestadas por Sra. Flávia M. P. AMARAL (2005), Sr. Carlos Augusto A. DIAS (2005), Sr. Júlio César de MARCO (2005), Sra. Jupira G. MENDONÇA (2005), Sra. Valéria Braga PENA (2005) e Sra. Maria Auxiliadora VIEIRA (2005).

⁷ Para o presente estudo, foram consideradas as principais legislações urbanísticas promulgadas para o município de Belo Horizonte: Decreto-Lei 84/40 (Código de Obras, que define parâmetros para a ocupação, ainda parcialmente em vigor), Lei 2662/76 e Lei 4034/85 (Leis de Uso e Ocupação do Solo – LUOS), Lei 7166/96 e Lei 8137/00 (LPOUS – atualmente em vigor). Ao longo do trabalho também será tratado o Decreto 54/35 que dispunha sobre parâmetros de parcelamento do solo.

- avaliar a evolução das instâncias de monitoramento e de participação popular voltadas para o monitoramento das leis de parcelamento, ocupação e uso do solo, entendidas como possíveis arenas para a manifestação autônoma dos cidadãos e também como desdobramentos tanto da conjuntura política nacional quanto da atuação do Executivo Municipal enquanto órgão responsável pela definição e pela gestão das políticas urbanas locais.

Objetivando contribuir para o entendimento da transposição dos dispositivos legais previstos nas legislações urbanísticas para as práticas sócio-espaciais, foi desenvolvido o CAPÍTULO 3 que analisa a estruturação do Bairro Buritis, tendo como foco o licenciamento do parcelamento do solo. Foram identificados, inicialmente, quatro perímetros que poderiam servir de delimitação para estudo: o bairro oficialmente aprovado pela PBH, o bairro popular⁸, a Área de Diretrizes Especiais do Buritis⁹ e a Unidade de Planejamento¹⁰ (UP) denominada UP Estoril/Buritis/Pilar Oeste. Apesar das três últimas opções apresentarem contribuições para o presente estudo, foi considerada a delimitação do bairro oficialmente aprovado visto ser a que possibilita uma melhor identificação dos processos referentes ao parcelamento do solo e à sua posterior ocupação.

O parcelamento do solo que deu origem ao atual Bairro Buritis foi analisado considerando três áreas:

- Área 1, denominada 1ª Etapa, foi implantada nos anos de 1979 a 1985, apresenta uma ocupação consolidada e teve seus parâmetros de controle urbanísticos alterados em função de solicitação dos próprios moradores;
- Área 2, correspondente à 2ª Etapa, teve suas obras de implantação autorizadas em 1979 e iniciadas em 1985. Essa área encontra-se numa situação intermediária, com

⁸ Esta delimitação é feita pela população que identifica áreas da cidade pelos nomes tradicionalmente adotados, ignorando a nomenclatura e os limites oficiais definidos pela aprovação de parcelamento junto à PBH. No caso do bairro popularmente chamado de Buritis, há incorporação de trechos do bairro vizinho, Estoril.

⁹ As Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) foram criadas a partir da LPOUS 7166/96 e referem-se a áreas que, por suas peculiaridades, demandam parâmetros de controle urbanístico diferenciados. A ADE do Buritis, criada em 2000 pela Lei 8137/00, incorpora vários bairros (Buritis, Estoril, das Mansões e Estrela Dalva).

¹⁰ Após a promulgação do Plano Diretor de Belo Horizonte – Lei 7165/96 – a PBH definiu 81 unidades espaciais com relativa homogeneidade interna, denominadas Unidades de Planejamento – UP. Seus limites foram definidos considerando as Administrações Regionais, os padrões de ocupação e as grandes barreiras físicas - naturais ou construídas (FABIANO, 2005). A UP Estoril/Buritis/Pilar Oeste engloba os bairros Buritis, Estoril, das Mansões e parte do Bairro Pilar.

porções ainda sendo implantadas e outras já concluídas com alguns lotes em processo de ocupação. Parte dessa Etapa é objeto de procedimento investigatório do Ministério Público de Minas Gerais (MP-MG) desencadeado por questões afetas à aplicação da legislação ambiental municipal que, por sua vez, acarretou constantes alterações no processo de parcelamento do solo dessa área;

- Área 3, chamada de Ex-Chácara das Palmeiras. Apresenta uma ocupação mais antiga e bastante distinta do restante do Buritis. Apesar de fazer parte do bairro oficial essa terceira área não passou pelo procedimento de licenciamento de parcelamento segundo as regras das LPOUS.

Considerando as características da Área 3, a ênfase do estudo foi dada às 1ª e 2ª Etapas do Bairro Buritis (respectivamente Áreas 1 e 2), pois são aquelas que permitem a análise da aplicação das leis municipais de parcelamento, ocupação e uso do solo urbano. Assim sendo, o CAPÍTULO 3 contém, de início, uma breve apresentação do processo de ocupação da Região Oeste de Belo Horizonte e foi desenvolvido em quatro seções:

1 - Na primeira, visando a contextualização do processo de parcelamento do bairro, é apresentado o mercado de terras em Belo Horizonte no período imediatamente anterior ao começo do processo¹¹ de loteamento (1972-1976). Esta seção foi fundamentada, especialmente, nos dados e nas análises presentes em PLAMBEL (1987).

2 - A segunda seção trata da 1ª Etapa do Buritis, enfocando o processo de ocupação da mesma. Para isto, é analisado o comportamento do mercado imobiliário frente aos parâmetros de regulação urbanística dispostos nas LUOS e LPOUS e também a atuação da associação de moradores, especialmente junto ao Executivo Municipal e às instâncias de participação instituídas pelo Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei 7165/96).

3 - A terceira seção versa sobre a 2ª Etapa. Nela, a ênfase reside nas alterações efetuadas no projeto de parcelamento ensejadas pela promulgação da lei ambiental municipal (Lei 4253/85). Foram estudados os comportamentos dos agentes sociais, especialmente o poder

¹¹ O processo de requerimento de parcelamento do solo do bairro foi protocolizado na PBH em novembro de 1976.

público local e os empreendedores, frente à incorporação de parâmetros de controle ambiental à regulação urbanística.

4 - A última seção analisa a relação entre os processos e agentes sociais envolvidos na estruturação do bairro e as legislações urbanísticas municipais, especialmente no tocante aos instrumentos de regulação urbana e às instâncias de participação.

Para subsidiar o estudo de caso foram consultadas pesquisas já elaboradas sobre o Bairro Buritis como PENIDO *et al.* (1996), TIBÚRCIO (2000), GOMES (2004)¹² e também processos de licenciamento e fiscalização das Secretarias Municipais Adjuntas de Regulação Urbana e de Meio Ambiente (SMARU e SMAMA) e expedientes administrativos (procedimentos investigatórios) do Ministério Público de Minas Gerais (MP-MG). Igualmente de inestimável contribuição foram as entrevistas efetuadas junto a pessoas diretamente envolvidas nesses processos: técnicos da PBH (engenheiros e arquitetos dos setores de licenciamento ambiental, licenciamento urbanístico e planejamento urbano), representante do MP-MG (Sra. Promotora de Justiça da Habitação e Urbanismo), representante dos moradores (presidente da Associação dos Moradores do Bairro Buritis), representantes dos empreendedores (arquiteto responsável pelo projeto de parcelamento da 2ª Etapa e Diretor Técnico da empresa proprietária).¹³

Nas CONSIDERAÇÕES FINAIS pretende-se avaliar os limites e as potencialidades do planejamento urbano em contribuir para o desenvolvimento sócio-espacial. Para tanto, é analisada a evolução dos instrumentos de controle de parcelamento, ocupação e uso do solo instituídos pelas legislações urbanísticas bem como das instâncias de participação voltadas para o monitoramento das mesmas e para a definição de políticas urbanas. No mesmo sentido, é avaliada, com base no estudo da estruturação do Bairro Buritis, a possibilidade de emergência de novas e transformadoras práticas sócio-espaciais fundadas nas contradições inerentes ao espaço produzido segundo a lógica do espaço abstrato.

¹² PENIDO *et al.* (1996) refere-se a um diagnóstico da Região Oeste de Belo Horizonte, TIBÚRCIO (2000) elaborou uma análise formal da arquitetura produzida no bairro e sua relação com a LPOUS, GOMES (2004) tratou a formação e consolidação do comércio no Bairro Buritis.

¹³ Foram entrevistados: os técnicos da PBH – Sr. Júlio César de MARCO (2005), Sr. João Vicente F. MARIANO (2005), Sra. Flávia M. P. AMARAL (2005), Sr. Carlos Augusto A. DIAS (2005); Sra. Promotora de Justiça Marta Alves LARCHER (2006); o presidente da ABB, Sr. Marcelo de Abreu LIMA (2005); o arquiteto responsável pelo projeto de parcelamento da 2ª Etapa, Sr. Reynaldo CALVO (2005); o Diretor Técnico da empresa proprietária, Sr. Paulo Gualberto RIBEIRO (2006).

Como um desdobramento do segundo capítulo e a fim de auxiliar no estudo de caso proposto, foi desenvolvido o ANEXO 1 em que são apresentados os principais parâmetros de controle de parcelamento, ocupação e uso do solo instituídos pelas legislações urbanísticas municipais e também quadros comparativos referentes a estes instrumentos e às instâncias de participação voltadas para o monitoramento dessas leis.

O ANEXO 2, por sua vez, cumpre uma função ilustrativa, pois contém as principais plantas de parcelamento do solo aprovadas pela PBH para o Bairro Buritis. O estudo da formação deste bairro propiciou também a identificação de duas importantes questões que subsidiaram a elaboração dos dois últimos anexos. A primeira delas diz respeito à utilização do discurso publicitário como elemento gerador de renda da terra e é abordada no ANEXO 3 que analisa algumas peças de propaganda voltadas à promoção do loteamento do Bairro Buritis. Tais peças formam um rico objeto de estudo já que explicitam as estratégias de venda adotadas pelos empreendedores.

A segunda questão refere-se ao estudo do perfil sócio-econômico dos moradores do Buritis, inserindo-o no contexto mais amplo do município. O conhecimento destas relações contribui para o entendimento do processo de estruturação do bairro e da forma de atuação da associação de moradores. Esta análise é desenvolvida no ANEXO 4 e conta, especialmente, com as discussões presentes MASSEY (2000), os dados do Anuário Estatístico de Belo Horizonte elaborado pela PBH em 2003 (BELO HORIZONTE, 2005), com exemplares do jornal do bairro chamado Folha Buritis e com a pesquisa de opinião realizada em GOMES (2004).

CAPÍTULO 1

A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.

Refletir sobre a produção do espaço significa refletir sobre a sociedade e sua própria mutabilidade. Para nos auxiliar nesse caminho, serão tomados como referência os conceitos teóricos desenvolvidos por Henri LEFEBVRE. Apesar de sua grande influência em parte do movimento estudantil francês de 1968, nos anos 70, LEFEBVRE foi “[...] considerado como puramente especulativo e portanto deploravelmente ignorado pela pesquisa urbana marxista [...]” (TOPALOV, 1988, p.9). Atualmente, há o reconhecimento da importância de sua obra para a análise dos processos sócio-espaciais, especialmente por salientar a natureza múltipla e dialética do espaço, enfatizando a necessidade de se pensar a espacialidade¹⁴ de uma forma abrangente, evitando abordagens fragmentadas e limitadoras, tratando o espaço não somente como um produto, mas também como um dos fatores determinantes das relações sociais de produção.

1.1. O Espaço segundo Henri Lefebvre: a produção do espaço e o planejamento urbano.

Coerente com sua formação de filósofo, LEFEBVRE (1991) toma como princípio norteador o método dialético e constrói seus conceitos a partir da análise crítica das transformações que ocorreram, ao longo da história, nas concepções da relação espaço/tempo. Para tanto, percorre e entrelaça variados caminhos, indo de importantes autores como Nietzsche, Foucault, Marx e Hegel, dentre outros, até diversos campos disciplinares tais como Semiologia, Economia, Física, Literatura, Matemática. Tal tessitura tem como objetivo a construção de uma teoria unitária que possibilite a apreensão dos processos e das práticas sócio-espaciais. Nas palavras de David HARVEY:

Space and time are neither absolute nor external to processes but are contingent and contained with them. There are multiple spaces and times (and space-time) implicated in different physical, biological, and social processes. The latter all *produce* – to use Lefebvre’s (1991) terminology

¹⁴ Espacialidade tal como definida por SOJA (1993, p.101): “espaço socialmente produzido”.

– their own forms of space and time. Processes do not operate *in* but *actively construct* space and time and in so doing define distinctive scales for their development.¹⁵ [ênfases do original] (HARVEY, 1996, p.53).

A possibilidade da existência de vários e simultâneos espaços e tempos traz ainda mais complexidade ao esforço de se compreender a produção do espaço urbano, pois os lugares tornam-se ao mesmo tempo particulares e globais, conectados a distintas lógicas econômicas e políticas, como se estivessem imersos num imenso campo de vetores que se entrecruzam - ora se anulando, ora se reforçando, num movimento contínuo de oposição, contradição e unidade.

De modo semelhante a Castells, LEFEBVRE considera o espaço um produto material específico determinado por uma igualmente específica formação social. Entretanto, enquanto para o primeiro uma teoria do urbano - definido “como uma unidade espacial dentro do sistema estrutural que produz o ambiente construído” (GOTTDIENER, 1997, p.123)¹⁶ - guarda sua especificidade no processo de consumo coletivo e na crise estrutural da sociedade contemporânea, para LEFEBVRE:

O espaço não pode ser reduzido apenas a uma localização ou às relações sociais da posse de propriedade – ele representa uma multiplicidade de preocupações sociomateriais. O espaço é uma localização física, uma peça de bem imóvel, e ao mesmo tempo uma liberdade existencial e uma expressão mental. O espaço é ao mesmo tempo o local geográfico da ação e a possibilidade social de engajar-se na ação. Isto é, num plano individual, por exemplo, ele não só representa o local onde ocorrem os eventos (a função de receptáculo), mas também significa a permissão social de engajar-se nesses eventos (a função da ordem social). [...] É ao mesmo tempo um meio de produção como terra e parte das forças sociais de produção como espaço. (GOTTDIENER, 1997, p.127).

A economia política tradicional se aproxima teoricamente do espaço a partir da análise de três domínios: produção, consumo e troca. Ele seria, então, o receptáculo das relações construídas nesses domínios e, na medida em que se apresenta como epifenômeno das mesmas, não existiria a necessidade de uma teoria que tratasse especialmente a produção do espaço. Entretanto, para LEFEBVRE, o espaço deveria ser abordado de uma

¹⁵ Espaço e tempo não são nem absolutos nem externos aos processos, mas são condicionados e contidos por eles. Existem múltiplos espaços e tempos (e espaço-tempos) envolvidos em diferentes processos físicos, biológicos e sociais. Estes últimos *produzem* – para usar a terminologia de Lefebvre (1991) – suas próprias formas de espaço e tempo. Processos não operam *no*, mas *constroem ativamente* espaço e tempo e, fazendo isso, definem distintas escalas para seu desenvolvimento. [tradução da autora].

¹⁶ O texto de GOTTDIENER (1997) apresenta importante análise comparativa das contribuições teóricas de Lefebvre e Castells ao conhecimento sócio-espacial. Para uma discussão mais aprofundada acerca dos vários enfoques teóricos adotados para o estudo das questões urbanas, especialmente a partir da década de 1970, ver COSTA (1999), FAINSTEIN (1997) e TOPALOV (1988).

forma mais específica, pois haveria um quarto domínio a ser considerado: a produção de riqueza a partir do *design* espacial. Ou seja, a forma como o espaço é materialmente organizado e o modo como é utilizado e apreendido pela sociedade contribui para a produção, não apenas como meio (no sentido de meio de trabalho conforme entendido pela economia política), mas como efetiva força produtiva. “Isto quer dizer que ela [a cidade] não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção (nos meios de produção)” (LEFEBVRE, 2001, p. 57). Deste modo, o espaço passa a incorporar o conflito¹⁷ inerente ao processo produtivo, pois “[...] tanto as relações de posse quanto as de exteriorização material – isto é, a produção de espaço – estão unidas nas relações de propriedade que formam a essência do modo capitalista de produção” (GOTTDIENER, 1997, p.129).

O espaço possui, portanto, múltiplos aspectos: participa ativamente das relações de produção, apresenta-se como mercadoria e - já que é em parte por meio dele que a sociedade se reproduz - contribui para a manutenção das relações sociais de produção. Incorporando as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e, simultaneamente, participando do controle dessas mesmas contradições, o espaço acaba por assumir o papel de importante instrumento político para o Estado que irá influenciar decisivamente a sua organização e o seu *design*. Nesse papel, o planejamento urbano ocupa importante posição, especialmente por ser legitimado através do discurso que propala sua suposta isenção (fundada em sua natureza técnica) que visa a produção de um ambiente eficiente para a reprodução das relações sociais, seja no nível biológico, seja enquanto força de trabalho e de produção.

Prosseguindo em sua elaboração teórica, LEFEBVRE identifica a necessidade de compreender as forças que atuam sobre o espaço e que são definidas como campos: o campo físico (natural), o campo mental (abstrato, lógico e racional), e, finalmente, o campo social que não apenas se distinguiria dos dois primeiros como também os transcenderia. Poderíamos interpretar tais campos como: campo físico – o mundo em sua materialidade original, *natureza primordial*; campo mental – abstrações, as idéias do homem sobre o mundo e sobre o próprio homem, a construção não apenas de um olhar sobre a natureza,

¹⁷ Castells e Harvey, apesar de reconhecerem a contribuição de Lefebvre para a teoria sócio-espacial, acusaram-no de tratar o espaço urbano de forma exageradamente central e autônoma, sucumbindo a um “fetichismo do espaço” que tomaria o conflito pelo espaço como força motriz de transformações sociais ao invés do conflito entre as classes. Tais críticas, que desconsideraram a produção mais madura de Lefebvre, acarretaram um “padrão de reação [que] permeou a nova análise marxista do espaço desenvolvida nos anos setenta, amortecendo significativamente seu impacto e enfraquecendo suas realizações” (SOJA, 1993, p.98).

mas a incorporação de novas qualidades ao *natural* e ao homem; campo social – ações do homem sobre o mundo a partir das idéias, gerando novos conceitos (novas abstrações), modificando o homem (sociedade) e o próprio mundo (campo físico). A ação desses campos ocorre, portanto, em um contínuo processo de mutação, explicitando a qualidade dialética do espaço. LEFEBVRE salienta a necessidade de uma teoria de caráter unitário que faria a união de tais campos:

The theory we need, which fails to come together because the necessary critical moment¹⁸ does not occur, and which therefore falls back into the state of mere bits and pieces of knowledge, might well be called, by analogy, a ‘unitary theory’: the aim is to discover or construct a theoretical unit between ‘fields’ which are apprehended separately, just as molecular, electromagnetic and gravitational forces are in physics. The fields we are concerned with are, first, the *physical* – nature, the Cosmos; secondly, the *mental*, including logical and formal abstractions; and, thirdly, the *social*. In other words, we are concerned with logico-epistemological space, the space of social practice, the space occupied by sensory phenomena, including products of imagination such as projects and projections, symbols and utopias.¹⁹ [ênfases do original] (LEFEBVRE, 1991, p.11-12).

What term should be used to describe the division which keeps the various types of space away from each other, so that physical space, mental space and social space do not overlap? [...] As a matter of fact the term used is far less important than the distance that separates ‘ideal’ space, which has to do with mental (logical-mathematical) categories, from ‘real’ space, which is the space of social practice. In actuality each of these two kinds of space involves, underpins and presupposes the other.²⁰ [ênfases do original] (LEFEBVRE, 1991, p.14).

¹⁸ O ponto crítico seria aquele gerado pelo duplo movimento que aconteceria no espaço e que influenciaria decisivamente as relações sócio-espaciais: condensação/dispersão, explosão/implosão. Segundo LEFEBVRE (1979, 1999, 2001) é ao redor desse ponto que reside a problemática atual da cidade e da realidade urbana. Acreditamos que o ponto crítico já se manifesta atualmente na forma denominada por MONTE-MÓR (1994) como urbanização extensiva.

¹⁹ A teoria que precisamos, que não consegue ser unificadora pelo fato do necessário momento crítico ainda não ter ocorrido, e que, portanto, acaba por retornar ao estado de meros fragmentos e pedaços de conhecimento, pode muito bem ser chamada, por analogia, de teoria unitária: o propósito é descobrir ou construir uma unidade teórica entre campos que são apreendidos separadamente, como as forças molecular, eletromagnética e gravitacional são na física. Os campos de nosso interesse são, primeiro, o físico – natureza, o Cosmos; segundo, o mental, incluindo abstrações lógicas e formais e, terceiro, o social. Em outras palavras, estamos interessados no espaço lógico-epistemológico, o espaço da prática social, o espaço preenchido pelo fenômeno sensorial, incluindo produtos da imaginação tais como projetos e projeções, símbolos e utopias. [tradução da autora]

²⁰ Que termo poderia ser utilizado para descrever a divisão que mantém os vários tipos de espaço separados entre si, de tal forma que espaço físico, espaço mental e espaço social não coincidam? [...] De fato, o termo usado é bem menos importante que a distância que separa espaço ‘ideal’, que tem a ver com categorias mentais (lógico-matemáticas), do espaço ‘real’, que é o espaço da prática social. Na realidade, cada um destes dois tipos de espaço envolve, confunde-se e pressupõe o outro. [tradução da autora]

No intuito de elaborar uma teoria unitária do espaço e avançar na compreensão do mesmo enquanto produto social, LEFEBVRE decodifica-o conceitualmente em prática espacial, representações do espaço e espaço de representações:²¹

1 *Spatial practice*, which embraces production and reproduction, and the particular locations and spatial sets characteristic of each social formation. Spatial practice ensures continuity and some degree of cohesion. In terms of social space, and of each of member of a given society's relationship to that space, this cohesion implies a guaranteed level of *competence* and a specific level of *performance*.

2 *Representations of space*, which are tied to the relations of production and to the 'order' which those relations impose, and hence to knowledge, to signs, to codes, and to 'frontal' relations.

3 *Representational spaces*, embodying complex symbolisms, sometimes coded, sometimes not, linked to the clandestine or underground side of social life, as also to art (which may come eventually to be defined less as a code of space than a code of representational spaces).²² [ênfases do original] (LEFEBVRE, 1991, p.33).

A prática espacial existe a partir do espaço percebido, construído pelo cotidiano, pelos fluxos (rotas, redes, trocas) e pelos fixos (os elementos dotados de materialidade, as características físicas do ambiente), permeado pelas convenções e práticas sociais que garantem a coesão necessária à produção e à reprodução social. Por seu turno, as representações do espaço referem-se ao espaço concebido, conceituado (verbalizado) pelos especialistas (cientistas, planejadores, urbanistas), imersas em conhecimento e em relações de poder. Já o espaço das representações é, por sua vez, aquele difícil de ser verbalizado, construído pelo espaço vivido através dos símbolos e imagens, é o espaço que a imaginação tenta se apropriar e modificar. Entretanto, estes três conceitos não devem ser entendidos de maneira esquemática e rígida, pois eles se interpenetram num constante processo de transformação. Sua elaboração, portanto, visa mais um melhor entendimento das relações sócio-espaciais e menos um modelo de categorização.

²¹Espaço de representações é uma tradução da expressão *spaces of representations* adotada por alguns autores, como Harvey e Soja, em substituição à expressão *representational spaces*. COSTA (1999).

²² 1- Prática espacial que incorpora produção e reprodução, as localizações particulares e os assentamentos espaciais característicos a cada formação social. Prática espacial assegura continuidade e algum grau de coesão. Em termos de espaço social, e de cada membro de uma dada sociedade e de sua relação com aquele espaço, esta coesão implica um determinado nível de competência e um específico nível de desempenho.

2- Representações do espaço estão relacionadas às relações de produção e à ordem imposta por tais relações e, conseqüentemente, ao conhecimento, aos símbolos, aos códigos e às relações explicitadas.

3- Espaço de representações, incorpora simbolismos complexos, algumas vezes codificados, outras não, relacionado aos aspectos clandestinos ou de resistência da vida social, assim como à arte (que pode, eventualmente, ser definida menos como um código do espaço do que como um código dos espaços de representações). [tradução da autora].

Neste sentido, LEFEBVRE conceitua diferentes espaços que interagem entre si. Seguindo uma linha histórica, apresenta o espaço absoluto cuja origem nos remete à antiguidade e que incorpora – por mediação simbólica - fragmentos da natureza. Tal mediação preenche de significado místico e político a natureza, primordialmente sem conotação, “confiscada” pelo espaço absoluto. “Absolute space, religious and political in character, was a product of the bonds of consanguinity, soil and language, but out of it evolved a space which was relativized and *historical*.”²³ [ênfase do original] (LEFEBVRE, 1991, p. 48). Este espaço permanece não apenas como base do processo histórico de transformação das cidades, mas - como está fundado em relações simbólicas, mágicas e políticas - influencia decisivamente a construção dos espaços de representação.

Sobreposto ao espaço absoluto surge o espaço abstrato, que emerge concomitante ao novo modo de produção capitalista, exteriorizando suas práticas econômicas e políticas e, ainda, incorporando antigas contradições históricas que permeavam o espaço anterior. Este espaço torna-se abstrato da mesma forma que o trabalho - ao se descolar do processo de reprodução responsável pela manutenção da vida social - torna-se uma abstração. O espaço abstrato pressupõe homogeneidade e hierarquia e, fundado no valor de troca, traz consigo não apenas os novos conflitos inerentes ao modo capitalista de produção, mas implica, igualmente, a existência de contratos e acordos (não necessariamente explícitos) que regulam as relações sociais que se dão *no e pelo* espaço: “Abstract space, the space of the bourgeoisie and of capitalism, bound up as it with exchange (of goods and commodities, as of written and spoken words, etc.) depends on consensus more than any space before it.”²⁴ (LEFEBVRE, 1991, p.57)

O espaço abstrato segue a lógica da eficiência e da funcionalidade para os processos de produção e de reprodução social, para isso busca a uniformização e a neutralização das diferenças. Entretanto, como também apresenta novas e antigas contradições, acaba por gerar, dentro de si, um novo espaço, o espaço diferencial:

I shall call that new space ‘differential space’, because, inasmuch as abstract space tends towards homogeneity, towards the elimination of existing differences or peculiarities, a new space cannot be born (produced) unless it accentuates differences. It will also restore unity to

²³ Espaço absoluto, religioso e político em caráter, foi um produto com vínculos de consangüinidade, solo e linguagem, porém dele se desenvolveu um espaço que foi relativizado e histórico. [tradução da autora]

²⁴ Espaço abstrato, o espaço da burguesia e do capitalismo, ligado como está à troca (de bens e de mercadorias, assim como de palavras escritas e faladas, etc) depende de consenso mais do que qualquer outro espaço anterior a ele. [tradução da autora]

what abstract space breaks up – to the functions, elements and moments of social practice.²⁵ [ênfase do original] (LEFEBVRE, 1991, p. 52).

Segundo o autor, algumas destas contradições, potencialmente transformadoras, podem ser encontradas nas relações existentes entre (LEFEBVRE, 1991, p. 352-400):

- *necessidades e desejos* - o espaço de consumo produzido segundo a lógica capitalista está voltado para o suprimento de produtos que devem atender determinadas necessidades, mas esta mesma lógica desconsidera a demanda gerada por desejos cujo atendimento nem sempre se dá por objetos ou por bens;
- *quantidade e qualidade* – o espaço abstrato, na medida em que se apresenta racionalmente organizado e funcionalmente hierarquizado torna-se mensurável, passível de quantificação e de manipulações estatísticas. Entretanto, existem atributos não mensuráveis (afetos a valores de uso, de apropriação e de identificação com os lugares) que se relacionam a aspectos significativos das relações sócio-espaciais e que não podem ser ignorados;
- *consumo produtivo e consumo não produtivo do espaço* – o primeiro é a forma de consumo priorizada pelo espaço abstrato, implica o investimento visando lucro e está relacionado ao sistema capitalista de produção e de reprodução. Já o segundo não gera lucro, pois implica investimentos sem retorno financeiro e está relacionado à fruição, à obtenção de prazer e de bem estar;
- *valor de uso e valor de troca* – relacionados, respectivamente a processos de apropriação e dominação. Apesar da supremacia dos valores de troca imposta pelo espaço abstrato, os valores de uso emergem das variadas formas de apropriação do espaço cotidiano. Os valores de uso decorrem, especialmente, de relações afetivas, emocionais e culturais, distinguindo-se daquelas originadas do sistema capitalista de produção.

²⁵ Eu chamarei esse novo espaço diferencial, porque, tendo em vista que espaço abstrato tende à homogeneidade, à eliminação das diferenças ou peculiaridades existentes, um novo espaço não pode nascer (ser produzido) a não ser que ele acentue diferenças. Ele irá também restituir integridade àquilo que espaço abstrato dissolveu – funções, elementos e momentos da prática social. [tradução da autora]

A existência de conflitos é, portanto, inerente ao próprio espaço abstrato e ao sistema capitalista. E são dessas contradições que emergem as novas relações sociais e as novas práticas espaciais que possibilitam a ocorrência do espaço diferencial. A subversão do espaço abstrato por esse movimento de singularização gerado pelo espaço diferencial, denominado por LEFEBVRE de “explosão de espaços”, acarreta a possibilidade de se resgatar um outro espaço, o espaço social. Esse é um espaço potencialmente transformador, na medida em que prioriza o valor de uso e que é fundado em práticas cotidianas de apropriação. Os usuários do espaço assumem, deste modo, um papel central neste processo de transformação:

Em contraste com outros marxistas, [...] Lefebvre entende a problemática concernente aos usuários do espaço com alguma articulação complexa entre forças econômicas, políticas e culturais, mais do que como algo que emerge unicamente do domínio político. Os usuários do espaço de Lefebvre, portanto, são usuários da vida cotidiana. A partir dessa perspectiva, está claro que todos somos candidatos potenciais à luta sócio-espacial. (GOTTIENER, 1997, p.157).

O espaço é um valor de uso, mas ainda assim é tempo ao qual ele está, em última análise, vinculado, porque tempo é a nossa vida, nosso valor de uso fundamental. LEFEBVRE *apud* GOTTDIENER (1997, p. 132).

No entanto, em contraposição a essa possível revolução urbana, LEFEBVRE situa o Estado, definindo-o como uma estrutura para o exercício de poder que age, na maioria das vezes, em consonância com os interesses do capital:

O papel do Estado nesse processo é contraditório. De um lado, precisa intervir a fim de preservar as coerências do espaço social em face de sua destruição pelas transformações capitalistas dos valores de uso em valores de troca – isto é, de espaço social em espaço abstrato. De outro, suas intervenções são explicitadas pela relação de dominação. Por conseguinte, as intervenções do Estado não resgatam o espaço social; ao contrário, ele apenas ajuda a hegemonia do espaço abstrato, produzindo alguns de seus próprios espaços através do planejamento.[...] Para Lefebvre, o Estado está aliado não só contra a classe trabalhadora ou mesmo frações do capital, ele é inimigo da própria vida cotidiana - pois produz o espaço abstrato que nega o espaço social que suporta a vida cotidiana e a reprodução de suas relações sociais. (GOTTDIENER, 1997, p.148).

Neste ponto, reconhecendo que a análise de LEFEBVRE refere-se a uma determinada conjuntura marcada pela prática de um planejamento urbano pretensamente

despolitizado, focado no aspecto físico-territorial²⁶, surgem algumas questões que merecem ser analisadas: seria esta, então, a função inexorável do planejamento urbano, capturar e controlar as contradições das relações sócio-espaciais de modo a garantir a supremacia do espaço abstrato sobre o espaço social? O planejamento urbano, ao ter que lidar com os conflitos inerentes ao espaço abstrato (e que atuam na construção das novas relações sócio-espaciais fundadoras do espaço diferencial) não estaria, em alguns momentos, contribuindo para o resgate do espaço social?

Se o espaço tem uma relação simbiótica com a sociedade que lhe produz, esta condição é compartilhada pelo planejamento urbano. E se este é entendido como um instrumento para o desenvolvimento sócio-espacial, a sua potencialidade está diretamente ligada à sua capacidade de abarcar os múltiplos e simultâneos processos envolvidos na produção do espaço urbano. Deste modo, as contradições e os conflitos do espaço abstrato se apresentam para o planejamento urbano não apenas como variáveis inelutáveis, mas também como possibilidades para novas propostas e novas políticas urbanas.

Percebe-se, no momento atual, uma tendência do planejamento urbano em incorporar os processos sócio-espaciais bem como em tratar as realidades locais de forma a preservar e reforçar as características que os tornam singulares. Também neste sentido, há um entendimento de que a participação autônoma do cidadão nos processos de decisão e de gestão asseguraria a qualificação de seus espaços cotidianos e a explicitação dos conflitos inerentes aos processos de apropriação e dominação dos mesmos. É no intuito de contribuir para a compreensão deste momento de transição que se desenvolve a próxima seção. Nela serão analisadas as potencialidades e limitações das instâncias de participação e dos instrumentos de regulação urbanística em contribuir para o desenvolvimento urbano e para o fortalecimento da função social da propriedade urbana.

²⁶ Lefebvre faleceu em 1991 e *La production de l'espace* foi originalmente publicado em 1974. Sendo francês, acompanhou de perto os efeitos do planejamento urbano originado do urbanismo racionalista-progressista que grande influência exerceu em seu país. Esta corrente de urbanistas pretendia estender às cidades a eficiência funcional do ambiente fabril. Defendendo o progresso industrial e a eficiência capitalista, preocupava-se mais com a representação de uma visão arquitetural da grande cidade moderna e menos com a necessidade de se fazer uma análise aprofundada da realidade urbana. (CHOAY, 1979).

1.2. Legislação urbanística, instâncias de participação e a função social da propriedade: novas perspectivas a partir da Constituição Federal de 1988.

Atualmente, vive-se um momento de transição no planejamento urbano brasileiro que é marcado por duas abordagens fundamentadas em distintos conceitos: o empresariamento urbano e a função social da propriedade. O primeiro conceito considera a cidade uma empresa e, como tal, esta deve apresentar atributos de competitividade e produtividade. Nesse enfoque, o desenvolvimento urbano é visto como o resultado de uma estratégia que visa a inserção privilegiada da cidade-empresa no campo de forças formado pela reestruturação produtiva do capitalismo contemporâneo. Essa abordagem não apenas despolitiza a questão urbana (pois gera uma naturalização dos conflitos e contradições que ocorrem na produção do espaço) como também enfatiza a criação de pseudo-consensos, em que prepondera a criação de uma imagem de cidade eficiente, competitiva, conectada às redes internacionais de negócios e de investimentos.²⁷

O segundo enfoque toma o princípio da função social da propriedade urbana como um importante fator de transformação social, especialmente quando inserido numa sociedade como a brasileira, marcada por relações sociais assimétricas e pela produção de espaços desiguais e excludentes. Interessa-nos, portanto, o planejamento urbano baseado em tal conceito, na medida que considera o desenvolvimento urbano sob o prisma da justiça social e que direciona novas práticas democráticas de gestão urbana, fortalecidas, especialmente, pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).²⁸

Além de avançar na definição da função social da propriedade urbana, a CF/88 delineou uma nova institucionalidade que possibilitou um rompimento com o paradigma

²⁷ Para uma crítica desse planejamento, denominado planejamento estratégico, ver VAINER (2000). Para uma análise das estratégias de desenvolvimento adotadas pelas cidades neste contexto marcado pelas relações, ao mesmo tempo, locais e globais ver COMPANS (1999).

²⁸ O Capítulo da Política Urbana da CF/88 foi influenciado pela discussão da Reforma Urbana e pela Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana (MARICATO, 2001). Esse processo, bem como o alcance dessa redefinição do princípio da função social da propriedade urbana, serão detalhados mais adiante, no decorrer do próximo capítulo quando se analisará o contexto da proposição da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte promulgada em 1996.

centralizado e tecnocrático das políticas públicas²⁹, tendo como eixo dessa mudança o fortalecimento da autonomia dos municípios e a abertura de canais de participação que possibilitam a incorporação de diferentes segmentos sociais e a ampliação da representação dos interesses envolvidos na vida cotidiana das cidades (SANTOS, 2002, p.13-14).

Se essas são tendências de caráter nacional, nota-se no planejamento urbano praticado em Belo Horizonte uma tentativa de abarcar a crescente complexidade dos processos sócio-espaciais envolvidos na estruturação do espaço do município.³⁰ Tal movimento pode ser identificado em vários aspectos relacionados à gestão e à implementação de políticas urbanas, sendo que, no âmbito das legislações urbanísticas, podem ser destacadas:

- uma ampliação das instâncias de participação e monitoramento de políticas públicas relacionadas ao controle urbano tanto no que se refere às suas atribuições quanto à composição de seus membros;
- uma evolução dos instrumentos de regulação urbanística - no sentido de incorporar a parâmetros eminentemente funcionalistas e setorializados novas abordagens, relacionadas à qualificação dos lugares e à inserção de variáveis de caráter ambiental e social, bem como relacionadas a especificidades locais (nem sempre quantificáveis, tais como relações de identificação e de construção de memórias coletivas).

Breves reflexões acerca das instâncias de participação e monitoramento de políticas urbanas.

Segundo SANTOS (2002)³¹, a temática da institucionalização da participação não é recente:

A partir da crise do regime autoritário e do planejamento tecnocrático, bem como do ressurgimento dos movimentos sociais no final dos anos 1970, operam-se diversas mudanças na relação entre Estado e sociedade, em que a participação adquire centralidade no planejamento e na execução de programas e políticas públicas. Surgem diversos formatos

²⁹ Vários autores analisaram as tendências e possibilidades de mudanças no planejamento urbano, decorrentes da promulgação da CF/88, especialmente quanto ao papel dos governos locais como executores da política de desenvolvimento urbano, dentre eles, pode-se destacar MENDONÇA (2001) e CARDOSO (1997).

³⁰ Tal tendência é mais evidenciada a partir de 1996, ano da promulgação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Esses movimentos de ampliação (significando avanços, pelo menos nos textos das leis urbanísticas, em direção a um espaço urbano socialmente mais justo e ambientalmente mais equilibrado) serão tratados e contextualizados no próximo capítulo.

³¹ SANTOS (2002) faz uma detalhada avaliação do modelo de participação institucional instaurado nos municípios brasileiros após a CF/88, tomando como objeto de estudo os Conselhos setoriais de políticas públicas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

participativos de gestão, desde a intervenção do Estado para mobilizar e educar as comunidades para assumirem uma cultura da modernidade; a participação direta na execução de programas públicos; a instituição de Conselhos Comunitários a fim de processar as demandas por bairros; a organização de Conselhos Populares de caráter autônomo e de pressão sobre o Estado; e as experiências mais recentes (anos 1990), de democratização do orçamento, de criação dos Conselhos Municipais e de desenvolvimento de planejamentos estratégicos. (SANTOS, 2002, p.17).

Em termos de políticas urbanas, SOUZA (2004, p. 386-389) salienta que há várias modalidades possíveis de participação, relacionadas aos diversos graus de representatividade e de autonomia das mesmas e elenca três questões que podem atuar como obstáculo à abrangência de suas atuações:

- a problemática da implementação – que relaciona-se às dificuldades na implementação de políticas progressistas, especialmente participativas, enfrentadas pelas administrações. Estas dificuldades podem se apresentar na forma de deficiências técnicas e organizacionais, boicotes internos ou externos e implicam, muitas vezes, a necessidade de negociação política que pode vir a desvirtuar o que foi proposto inicialmente;
- a problemática da desigualdade – relacionada às dificuldades para a participação voluntária inerentes à condição de vida das populações envolvidas e que explicitam grandes contrastes tanto de recursos materiais quanto de recursos não quantificáveis como capacidade de articulação na comunicação, auto-confiança e desembaraço;
- a problemática da cooptação – trata-se de uma deformação da participação, que pode se tornar uma ferramenta de instrumentalização da sociedade civil pelas forças políticas no poder do Estado. SOUZA identifica oito categorias referentes aos graus de participação que vão da pura e simples coerção dos indivíduos e grupos por parte do Estado à autogestão. As categorias que constituem uma autêntica participação são aquelas relacionadas à *autogestão*, *delegação de poder* e *parceria*. As categorias intermediárias referem-se a *cooptação*, *consulta* e *informação*, consideradas pelo autor exemplos de pseudoparticipação. Por fim, identifica a *coerção* e a *manipulação*, “que nada mais são que manifestações evidentes e sem retoques de heteronomia” (SOUZA, 2004, p.389).

Um dos fatores, portanto, que mais influenciam a efetividade das instâncias de participação, enquanto espaços de manifestação autônoma de cidadãos, relaciona-se à sua própria definição - se são instâncias de caráter consultivo ou deliberativo:

Enquanto o de atribuição consultiva concebe a participação como colaboração e assessoria à gestão, [...] o de atribuição deliberativa a concebe como constituições de espaços de poder, capazes de interferir na natureza da gestão das políticas públicas. (SANTOS, 2002, p.64-65).

Considerando as ressalvas levantadas acima, em que pese as limitações referentes a operacionalidade, representatividade e, mesmo, legitimidade das instâncias de participação, elas configuram um inegável avanço para o planejamento urbano, na medida que se apresentam como espaços ampliados de gestão das políticas urbanas e que contribuem para uma maior transparência das relações entre governo e interesses privados e particulares. De modo semelhante, estas instâncias possibilitam a explicitação de conflitos e demandas que nem sempre a prática de planejamento urbano (fundamentada nas etapas de diagnóstico, proposição e implementação) consegue abarcar. Nas palavras de SOUZA:

Sob o ângulo autonomista, os instrumentos de planejamento urbano, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. Caso contrário, corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo, na prática, sobre os *fins* do planejamento e da gestão da cidade. [ênfase do original] (SOUZA, 2004, p.321).

Instrumentos de regulação urbanística e a função social da propriedade urbana.

De acordo com SOUZA (2004, p. 217-219), os instrumentos de planejamento urbano podem ser classificados em cinco grandes grupos, segundo sua relação com os atores sociais envolvidos na estruturação do espaço urbano, denominados pelo autor agentes modeladores:

- instrumentos informativos - referem-se a sistemas e meios de divulgação de informações relevantes para os agentes modeladores do espaço urbano (exemplo: divulgação de áreas de investimentos prioritários do poder local);
- instrumentos estimuladores - que têm por objetivo induzir uma determinada ação de um ou mais agentes modeladores (exemplo: incentivos fiscais);
- instrumentos inibidores - cuja aplicação limita a atuação dos agentes modeladores (exemplos: parcelamento e edificações compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação);

- instrumentos cujos objetivos vão além de direcionar a ação dos agentes modeladores, tais como auferição de recursos adicionais (exemplo: contribuição de melhorias);
- instrumentos coercitivos - que expressam uma proibição e estabelecem limites legais para as atividades dos agentes modeladores do espaço urbano (exemplos: proibições relativas ao uso do solo presentes no zoneamento, parâmetros de ocupação e parcelamento).

Acompanhando a classificação efetuada por SOUZA, os instrumentos de controle urbano definidos pelas leis de parcelamento, ocupação e uso do solo (identificados como coercitivos) são aqueles que explicitam com bastante agudeza o conflito existente entre dois princípios intrínsecos aos imóveis urbanos: o direito de propriedade e a função social da propriedade.³² De um lado, o direito de usar, gozar e dispor do bem - condição que numa sociedade capitalista implica, dentre outras competências, a obtenção de renda a partir de seu estatuto de propriedade privada. De outro lado, a função social do imóvel, um princípio que relativiza o primeiro ao tentar garantir o uso do espaço urbano de forma socialmente justa e ambientalmente equilibrada. Assumindo o risco da simplificação, pode-se dizer que, ao criar parâmetros de controle de parcelamento, ocupação e uso do solo, a legislação passa a participar da contradição inerente ao imóvel urbano que é aquela existente entre o seu valor de troca e o seu valor de uso, contradição que se manifesta nos processos sociais que atuam na estruturação dos espaços urbanos.

No sistema capitalista, a terra urbana e os melhoramentos nela introduzidos são considerados mercadorias e, como todas mercadorias, expressa um conjunto de relações sociais historicamente constituídas. Entretanto, ela possui algumas peculiaridades (COSTA, 1983, p.28; PLAMBEL, 1987, p.19):

³² FERNANDES (1988, p. 6-9) ressalta que, no Brasil, o conflito inerente aos direitos de propriedade tem sido objeto de três paradigmas jurídicos:

1 - o paradigma hegemônico é o proposto pelo Código Civil (o autor se refere ao Código Civil de 1916) e que explica, em parte, a predominância dos interesses privados na condução do processo de urbanização no país. Este paradigma trata a questão da propriedade de forma liberal e individualista e tem orientado a maioria das decisões judiciais bem como obstaculizado as tentativas do Estado em controlar o uso e a ocupação do solo urbano. Em que pese a promulgação do novo Código Civil Brasileiro em 2002 acreditamos que, na prática, o paradigma pouco se alterou;

2- o paradigma relacionado ao Direito Administrativo que contribui para o reconhecimento do papel do Poder Público, especialmente local, no controle de atividades urbanas, particularmente relacionadas às edificações. Este paradigma é orientado pelo princípio do interesse público;

3- o paradigma da função social da propriedade, de maior alcance social, estabelecido inicialmente pela Constituição Federal de 1934 e reforçado pelo capítulo relativo à política urbana na Constituição de 1988.

- é um bem imóvel que não pode ser transferido ou transportado e que tem limites para seu fracionamento;
- constitui-se no suporte físico para as atividades econômicas;
- a terra por si só não gera renda, o que lhe confere esta capacidade é a sua condição de propriedade privada - a possibilidade da terra ser retirada pelo proprietário do processo produtivo já lhe confere um valor no mercado;
- é um recurso escasso e algumas qualidades só existem em determinados lugares, ou seja, as qualidades locacionais interferem no valor a ser atribuído a ela;
- é um bem não fungível que se apresenta como valor de uso (atual e futuro) e como valor de troca potencial.

Tentar compreender, portanto, o papel da legislação urbanística na produção do espaço da cidade, passa necessariamente por reconhecer o constante conflito entre o valor de uso e o valor de troca do imóvel urbano, bem como os diferentes comportamentos dos agentes sociais envolvidos neste processo. É objetivando avançar neste entendimento que será desenvolvida a próxima seção.

1.3. A estruturação dos espaços urbanos: o valor de uso e o valor de troca dos imóveis e a teoria da renda da terra.

De acordo com HARVEY (1980, p. 139-142), podem ser destacados alguns grupos cujas ações implicam não apenas o próprio funcionamento do mercado de moradias³³ como também a determinação dos valores de troca e de uso embutidos neste sistema:

- I- os usuários das moradias – apesar da meta principal residir no valor de uso do imóvel, como proprietários, também se interessam em preservar ou aumentar o seu valor de troca;
- II- os corretores de imóveis – operam como intermediários no mercado, visam obter valor de troca;
- III- os proprietários – de modo geral, enfatizam o valor de troca - especialmente como locatários, entretanto, como usuários a motivação pode se dar também pelo valor de uso;
- IV- os incorporadores e a indústria da construção de moradias – atuam em dois sentidos, criam novos valores de uso para outrem e para eles mesmos realizam valores de troca;

³³ Apesar de HARVEY ter feito esta análise para o uso residencial, ela pode ser estendida para as demais atividades urbanas tais como comércio, serviços e indústrias.

V- as instituições financeiras – agem focadas no valor de troca, que é obtido por meio dos financiamentos de oportunidades para a criação ou aquisição de valores de uso;

VI – as instituições governamentais – apresentam dois tipos de ação: ação direta, através da provisão da habitação - construção de moradias; ação indireta, por meio do auxílio às instituições financeiras e à indústria da construção e também pela regulamentação do uso do solo urbano. Com relação ao valor de uso, sua ação pode ser identificada especialmente na provisão de serviços e infra-estrutura (que, por sua vez, irá interferir no valor de troca capturado pelo mercado de imóveis).

Seguindo esta análise, percebe-se que a legislação urbanística possui um importante papel na produção dos espaços residenciais urbanos e que estes apresentam um forte peso na cidade como um todo, pois a estruturação destes espaços reflete não apenas as diferentes oportunidades de apropriação dos bens e de serviços pelos diversos atores sociais, mas também implica benefícios de natureza distinta. Tais benefícios podem estar relacionados a ganhos simbólicos de distinção, à possibilidade de se criar espaços que mantenham a distância ou excluam a intrusão indesejável e, especialmente, à renda auferida pela propriedade privada do solo (MENDONÇA, 2003, p.129).

Segundo FARRET (1985)³⁴, a economia política de inspiração marxista considera a habitação uma mercadoria especial, relacionada a específicos mecanismos de produção, circulação e consumo. Considera, também, que a estruturação do espaço urbano é uma questão de poder e que este espaço é o resultado de leis estruturais e conjunturais que regeriam tanto sua existência quanto sua transformação, bem como sua específica articulação com outros elementos da realidade histórica.

Assim, o mercado imobiliário seria dominado pelos interesses de grupos e classes, em vez dos consumidores individuais; o Estado não teria o papel de um árbitro neutro e passivo, mas pelo contrário, seria um ativo agente. Nessa perspectiva, portanto, o espaço perde o caráter passivo diante dos processos sociais, de modo que a sua apropriação fica sujeita aos conflitos e barreiras que caracterizam a alocação do produto social. (FARRET, 1985, p.82).

³⁴ Em seu texto, FARRET analisa comparativamente as principais vertentes teóricas que investigaram a estruturação do espaço residencial urbano no Século XX. Assim sendo, são estudadas as escolas ecológica, da economia neoclássica e da economia política. É apresentada, também, uma sucinta explicação de como as teorias econômicas clássica e neoclássica abordaram a questão da geração e apropriação da renda fundiária. O diferencial do enfoque teórico da economia política deve-se à sua capacidade de analisar de forma abrangente os processos sócio-espaciais envolvidos na produção do espaço urbano.

Uma das principais questões trabalhadas pelos teóricos marxistas quando se debruçam sobre a estruturação do espaço urbano é aquela relativa à renda da terra. Isto porque reconhecem a necessidade de se compreender os mecanismos que atuam na formação dos valores praticados e a sua importância na alocação e localização das atividades urbanas bem como no processo de segregação sócio-espacial. De fato, a forma como é entendida a geração e a apropriação da renda fundiária é determinante para o enfoque a ser adotado para a análise da produção do espaço urbano (FARRET, 1985). Prosseguindo neste entendimento, são identificadas três formas de renda da terra (SINGER, 1979):

I - Renda Absoluta – intrinsecamente relacionada ao seu estatuto de propriedade privada, assegura ao proprietário uma renda ao ser transacionada, seja por venda, seja por aluguel.

II - Renda Diferencial – refere-se ao lucro excedente propiciado por específicas características do solo. Podem estar relacionadas a determinantes naturais como topografia, qualidade geológica, vegetação ou a atributos relacionados à localização, presença de bens de serviço, infra-estrutura, índice de aproveitamento proporcionado pela legislação urbanística, dentre outros. A Renda Diferencial pode ser Renda Diferencial 1 ou Renda Diferencial 2, a primeira resulta da aplicação de igual quantidade de recursos em terras com características diferenciadas (o Coeficiente de Aproveitamento único atribuído pela legislação urbanística a lotes de características físicas diferenciadas inseridos num mesmo Zoneamento, por exemplo), a segunda ocorre quando os recursos aplicados variam em quantidade (exemplo: lotes localizados num mesmo quarteirão, com características físicas semelhantes mas que foram inseridos em Zoneamentos diferenciados, ou seja, apresentam distintos potenciais de aproveitamento).

Segundo COSTA (1983, p.38-39), dentre os elementos que atuam na definição e diferenciação do preço da terra, o principal deles é o que envolve significados sociais e ideológicos que identificam uma determinada área com uma classe social, processo estreitamente relacionado à renda diferencial do solo urbano. Outros elementos seriam a construtibilidade, os limites impostos pela legislação urbanística para o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano e os requisitos definidos, igualmente, pela legislação relativos à provisão de infra-estrutura ou de serviços públicos pelo empreendedor imobiliário quando da execução de loteamentos.

O Estado comparece, portanto, como importante agente na formação dos atributos de Renda Diferencial, pois atua na provisão dos meios de consumo coletivo e da infraestrutura e, ainda, institui normas de ordem urbanística: zoneamento, código de obras, níveis de densidade, dentre outros. Finalizando, a renda diferencial apresenta peculiaridades conforme o tipo de consumidor:

A renda diferencial é paga pelas empresas tendo em vista o superlucro que cada localização específica lhe proporciona. A renda paga pelos indivíduos depende da sua quantidade, da repartição da renda pessoal e de necessidades míticas que a própria promoção imobiliária cria. (SINGER, 1979, p. 28).

III - Renda de Monopólio – está ligada à idéia de raridade, em outros termos, a terra possui características únicas que lhe conferem o monopólio em relação a elas. Pode estar relacionada à sua localização ou a atributos especiais. Depende dos níveis de concorrência do mercado imobiliário, da qualidade da mercadoria e da capacidade de pagamento dos consumidores.

O preço da terra incorpora, desta forma, as relações econômicas historicamente construídas e os valores culturais adotados pela sociedade num dado momento. Ao participar do processo de produção do espaço urbano, ele atua na singularização de espaços no contexto mais amplo do município e, simultaneamente, na uniformização desses mesmos espaços num contexto mais localizado.

As disputas pela apropriação das rendas imobiliárias determinam, em grande parte, os destinos da cidade e seu desenvolvimento. Trata-se de uma luta surda, praticamente ignorada pela quase totalidade da população embora ela participe ordinariamente dela. [...] O *status* de proprietário privado, mesmo que de um lote e uma pequena casa ilegais, é a expressão ideológica de um processo que também é social e econômico. (MARICATO, 2001, p.83-84).

O mercado imobiliário trabalha justamente com os elementos que podem propiciar o maior lucro possível a partir das rendas diferenciais e de monopólio e, deste modo, não se pode ignorar o importante papel do Estado, seja como catalisador, seja como repressor de tal comportamento. Cabe ressaltar ainda que, apesar deste mercado seguir uma lógica econômica mais ampla, ele se adapta às condições conjunturais, e “Como resultado desse processo tem-se uma produção imobiliária identificada por ‘safras’ que correspondem a diferentes momentos característicos do comportamento dos agentes e do mercado” [ênfase do original] (BELO HORIZONTE, 1995, p.41).

Assim sendo, a formação e a expansão da Região Metropolitana de Belo Horizonte foram caracterizadas, dentre outros fatores, pela “forte presença do Estado e [pel]a estruturação espacial socialmente segregada” MENDONÇA (2003, p. 120). No intuito de se contribuir para a compreensão desse processo, será desenvolvido o próximo capítulo em que se pretende analisar a influência da legislação urbanística (considerada expressão dos modelos de planejamento urbano adotados no município) na dinâmica espacial de Belo Horizonte, buscando sua contextualização histórica e sua conexão com o mercado imobiliário. Objetiva-se, também, analisar as mudanças ocorridas nos instrumentos urbanísticos e nas instâncias de participação instituídas, buscando identificar possíveis avanços em direção a um maior desenvolvimento sócio-espacial.

CAPÍTULO 2

A INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NA DINÂMICA SÓCIO-ESPACIAL DE BELO HORIZONTE: UM ESTUDO DA EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE URBANO E DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO E MONITORAMENTO.

Como dito anteriormente, o presente capítulo tem por objetivo analisar a inserção da legislação urbanística nos processos envolvidos na estruturação do espaço de Belo Horizonte. Pretende-se efetuar este estudo considerando como eixos a contextualização destas leis, a evolução dos instrumentos de controle de parcelamento, ocupação e uso do solo e das instâncias de participação focadas na definição de políticas urbanas e no monitoramento das legislações urbanísticas instituídas para o município. O capítulo seguirá uma linha histórica dividida em três momentos: da fundação até 1976, de 1976 a 1996 (vigência das Leis 2662/76 e 4034/85), e a partir de 1996 (vigência da Lei 7166/96). O agrupamento das legislações foi baseado nos paradigmas adotados em suas formulações - reconhecendo que toda delimitação temporal oferece riscos, pois na maioria das vezes, não há o momento de ruptura que diferencie inequivocamente uma fase da outra. O que se observa é um processo contínuo de mudanças e permanências em que um período manifesta características do que lhe precede e, ao mesmo tempo, apresenta senão os prenúncios, mas algumas das próprias particularidades do período que ainda está por vir.

2 . 1 . Da fundação até a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo - de 1897 a 1976.

Nos anos iniciais da República Federativa do Brasil retomou-se a idéia de se construir uma nova capital para o estado de Minas Gerais.³⁵ Esta cidade deveria sanar as limitações apresentadas pela antiga capital, Ouro Preto, responder às demandas que emergiam do rearranjo das forças políticas e econômicas do Estado e, não menos importante, expressar o novo Brasil que se anunciava. Deste modo, foi instituída, em

³⁵ O debate de transferência da capital de Minas Gerais de Ouro Preto para uma outra cidade era recorrente entre os mineiros. Alegava-se a incapacidade de uma cidade do século XVIII de suportar as funções de sede do governo estadual e de representar condignamente um dos principais estados brasileiros.

março de 1894, a Comissão Construtora da Nova Capital, chefiada pelo engenheiro Aarão Reis (GOMES; LIMA, 1999, p. 222-225). O plano por ela elaborado era pautado pelos preceitos do urbanismo técnico-setorial³⁶, tanto sanitário quanto estético-viário (CAMPOS F^o., 1989, p.11). Belo Horizonte nascia com áreas bem definidas: Zona Urbana, Zona Suburbana e Zona Rural. A Zona Urbana, correspondente à área interna a Av. 17 de Dezembro, atual Av. do Contorno, apresentava traçado ortogonal de vias, era dotada de melhor infra-estrutura e foi planejada para receber as principais atividades urbanas: comércio, serviços, moradias, parques, etc. A Zona Suburbana ocupava porções adjacentes à Zona Urbana e tinha como função básica servir como área de expansão, pois o entendimento era que a cidade cresceria num movimento centrífugo e orgânico. A Zona Rural, por sua vez, “abraçava” as duas primeiras e deveria abrigar colônias agrícolas responsáveis pelo abastecimento da capital, consistindo no cinturão verde da nova cidade (Fig. 1).

Entretanto, o que se observou no processo de ocupação inicial de Belo Horizonte foi uma subversão da ordem preceituada, a cidade desenvolveu-se de fora para dentro: os lotes internos à Av. do Contorno além de mais caros eram sujeitos a regras mais rígidas de ocupação, enquanto as áreas das demais zonas, apesar de carentes em infra-estrutura e serviços eram mais acessíveis à população de menor renda. De fato, o plano inicial não previa locais de habitação para estas populações que, quando instaladas em áreas mais centrais, eram constantemente forçadas a se deslocar para locais mais distantes, seja pela

³⁶ Nos países desenvolvidos, a industrialização não trouxe apenas transformações tecnológicas e econômicas, ela também alterou a distribuição espacial da população, acelerando o processo de urbanização. As grandes cidades desse período apresentavam sérios problemas de saneamento e de habitação, especialmente nas áreas onde viviam os operários e suas famílias. E como resposta a tal contexto, o urbanismo preconizava a adoção de uma nova ordenação espacial. Seguindo esse entendimento, surgiram várias vertentes dessa nova área do conhecimento. Dentre elas, destacou-se o denominado urbanismo técnico-setorial que se desenvolveu na Europa e nos Estados Unidos no final do século XIX e que tinha como preocupação básica as condições sanitárias dos bairros e das habitações. Um dos principais efeitos dessa corrente foi a produção de uma legislação urbanística que dispunha sobre a abertura compulsória de vias (arruamentos, que por sua vez definiam quadras), a repartição das quadras (individualizando lotes); o distanciamento entre as edificações e entre elas e os limites dos lotes (afastamentos, relação tanto de caráter sanitário quanto de demarcação entre os espaços público/privado e privado/privado); a limitação do número de pavimentos de uma edificação e sua altura (gabarito de construção, assegurava não apenas aspectos sanitários como também uniformidade estética e controle de adensamento). Os regulamentos propostos eram permeados pela preocupação em se controlar a densidade máxima permitida em cada lote, quadra e bairro, com o intuito de se garantir qualidade ambiental para a vida urbana. Para tanto, devia-se respeitar três proporções: a primeira referia-se à relação entre o número de metros quadrados de áreas abertas, livres de edificação e o espaço urbano horizontal correspondente a essas áreas; a segunda era a proporção entre áreas verdes ou não construídas e áreas construídas; a terceira era a proporção entre o espaço viário/modos de transportes utilizados e o número de transeuntes/volume de mercadorias a serem transportados (gerados, por sua vez, pelas atividades abrigadas pelas edificações vizinhas a esse espaço viário e o respectivo sistema de transportes). Posteriormente, o estudo das relações dessas proporções influenciou os códigos de edificações, os códigos de uso, ocupação e parcelamento do solo e também as políticas de transportes urbanos. (BENÉVOLO, 1981; CAMPOS F^o., 1989; CHOAY, 1979)

própria dinâmica do mercado de terras, seja por políticas públicas de remoção.³⁷ Como consequência desse processo, a Zona Urbana permaneceu em grande parte vazia e ociosa, e as colônias agrícolas foram rapidamente ocupadas apresentando-se como uma extensão da Zona Suburbana (COSTA, H., 1994).

Desde o início, portanto, Belo Horizonte convivia com a complexa e nem sempre convergente relação entre o planejamento urbano estatal e o mercado imobiliário. Apesar deste último ser estruturado por uma lógica econômica própria, ele se adapta às condições conjunturais e, nesse sentido, a atuação do poder público tem um papel fundamental, especialmente através da determinação de parâmetros de controle da ocupação e da expansão urbanas.

Em termos de regulação urbanística, o primeiro Código de Posturas da cidade data de 1898, um ano após a sua fundação, e estabelecia critérios de urbanização diferenciados entre a Zona Urbana e as demais. Somente em 1921 as exigências foram uniformizadas, com a extensão dos parâmetros de ocupação da Zona Urbana para as demais zonas e com a incorporação de parte da Zona Rural à Zona Suburbana. Entretanto, apesar de definidos para toda a área urbana do município, tais parâmetros não eram respeitados pelos loteadores, nem fiscalizados pelo poder público que direcionava o seu foco de atenção somente para a área central, desde sempre pensada como área nobre. Consolidava-se o padrão: a Zona Urbana, elitizada e esvaziada, dotada de infra-estrutura e serviços, a Zona Suburbana, carente desses benefícios, em pleno processo de ocupação pela população de menor poder aquisitivo.

Seguindo um comportamento caracterizado por “safras”, o mercado imobiliário viveu um período de expansão no final da década de 1920, com o surgimento de Companhias Imobiliárias que comercializavam edificações e terrenos, especialmente os segundos. Marcados pela crise econômica de 1929 e pela instabilidade política, os anos trinta do século passado foram caracterizados pela intensa especulação imobiliária: “Planejada para abrigar 200 mil habitantes e já tendo atingido esta população, a cidade dispunha de um estoque de lotes suficientes para comportar 500 mil pessoas[...]”(BELO HORIZONTE, 1995, p. 41)

Em 1935, pelo Decreto Municipal 54/35, os loteadores passaram a ser obrigados a realizar obras de urbanização, entretanto, tal instrumento se mostrou insuficiente para garantir a qualidade dos loteamentos que continuaram a ser produzidos sem a obediência

³⁷ Para uma análise da relação histórica entre segregação sócio-espacial e políticas públicas de remoção de aglomerados e favelas no município de Belo Horizonte, ver GODINHO (2003).

às normas urbanísticas, configurando os chamados loteamentos clandestinos. Este Decreto foi uma tentativa de atuar no controle do “[...] processo de loteamento [que] era gerador de grandes fortunas particulares com transferência dos custos de seus serviços urbanos para o Poder Público” (PLAMBEL, 1987, p. 48) e definia obrigações para o loteador, tais como:

- obrigatoriedade de obras de terraplenagem e pavimentação, de obras complementares das ruas e praças;
- obrigatoriedade de constar nas plantas de parcelamento a distribuição de água potável, sistema de esgotamento de águas pluviais, plano de iluminação, etc;
- obras de drenagem em áreas alagadiças ou inundáveis antes do seu parcelamento.

No início da década de 1940 foi promulgado o Código de Obras do município – Decreto Lei 84/40 - que definia a regulamentação das edificações particulares: taxa de ocupação, altura, gabarito, dimensionamento de cômodos e aberturas, dentre outros. Em seu glossário, fazia distinção entre lote e terreno arruado, um indicativo da necessidade de se tratar diferentes situações de regularidade:

Lote – Porção de terreno situada ao lado de um logradouro público, descrita e assegurada por título de propriedade.

Terreno arruado – Terreno que tem uma das suas divisas coincidindo com o alinhamento do logradouro público, ou de logradouro projetado e aprovado pela Prefeitura.

Outro indicativo do tratamento diferenciado podia ser encontrado no parágrafo 2º do seu artigo 11:

§ 2º - Em regra, só serão consideradas de caráter definitivo as construções cujos planos tenham sido aprovados pela Prefeitura.

Tais parâmetros, que expressavam diferentes padrões de ocupação e, conseqüentemente, distintas formas de tratamento e de reconhecimento dos mesmos por parte do poder público, aliados à possibilidade de melhor aproveitamento dos lotes localizados na zona central denominada Zona Comercial, acabavam por demarcar, ainda mais, a antiga Zona Urbana como a depositária dos imóveis mais valorizados. Entretanto, nos anos 40:

[...] a cidade foi irreversivelmente guiada para o norte, através da implantação da Avenida Antônio Carlos e do complexo da Pampulha, e para oeste, através da continuidade da Avenida Amazonas e criação da Cidade Industrial com seus 4 km² de terrenos e todo aparato institucional para favorecer a implantação industrial. (COSTA, H., 1994, p.56).

Na década de 1950, o Brasil assistiu a rápidas mudanças tanto na sua economia - consequência da política desenvolvimentista e de incentivo à industrialização adotada pelo governo federal - quanto em seus índices de urbanização. A migração de origem rural foi intensificada: se em 1950, 36,16% da população brasileira vivia em cidades, em 1960 este número chega a 45,08% (DURHAM, 1984).³⁸ Nesse período, o mercado imobiliário em Belo Horizonte foi caracterizado “por um intenso processo especulativo, onde a disputa por lotes urbanizados e dotados de infra-estrutura pressionava a valorização de lotes com situação privilegiada e determinava a retenção de outros, à espera de valorização futura” (FREITAS, 1996, p. 49).

Entre o final dos anos 40 até 1955, houve a abertura de novas frentes de expansão configuradas pelo loteamento de extensas áreas. A maioria desses loteamentos era irregular quanto à legislação urbanística municipal - os loteadores não implantavam qualquer serviço de infra-estrutura, sendo os trabalhos de engenharia resumidos à abertura de vias. O crescimento urbano dava-se, então, pela expansão de periferias, muitas vezes não respeitando os limites do município, iniciando o processo de conurbação, especialmente nas áreas diretamente influenciadas pela Cidade Industrial. O planejamento urbano era então, e continuaria sendo até 1964, considerado pelo governo federal um “[...] ‘artigo de luxo’, reservado aos grandes projetos políticos, onde o caráter nobre do empreendimento exigia um toque artístico e uma funcionalidade técnica compatíveis com a grandeza da obra” [ênfases do original] (MONTE-MÓR, 1980, p. 28). Pode-se depreender que o governo municipal compartilhava esse entendimento, dada sua inoperância em garantir as mínimas condições de infra-estrutura e serviços para grande parte da população de Belo Horizonte.³⁹

³⁸ No século XX, o Brasil assistiu a um movimento contínuo de transferência de população do campo para as cidades. Segundo DURHAM (1984), se em 1940 o município de Belo Horizonte apresentava uma população de 211.377 habitantes, em 1950 já era de 352.724 habitantes, consistindo num aumento populacional de 141.347 habitantes (66,9%) que seguiu a seguinte proporção: 29,62% - crescimento natural, 70,38% - migração. Ainda segundo a autora, a expansão do capitalismo industrial trouxe consigo um movimento de urbanização cuja tendência foi a concentração de grandes parcelas da população em metrópoles industriais. Assim sendo, industrialização e urbanização são fenômenos tão interligados que os índices de urbanização muitas vezes são usados como indicadores de desenvolvimento econômico dos países. “Embora esta visão constitua uma simplificação, não resta dúvida que, no Brasil, o desenvolvimento econômico resultante da industrialização está associado a dois fenômenos complementares e concomitantes: o incremento das desigualdades regionais e a constituição de grandes metrópoles. Tanto um quanto outro fenômeno implicam na formação de grandes correntes de migração interna através das quais se processa uma maciça redistribuição de população” (DURHAM, 1984, p. 20).

³⁹ Segundo FREITAS (1999, p. 50), estudo da SAGMACS de 1961 indicava que, em 1959, 47% da população belorizontina encontrava-se em condições consideradas sub-humanas. A autora salienta que, coerente com o entendimento da época, este mesmo estudo identificava como a principal causa desta situação a expansão urbana descontrolada.

Deve-se ressaltar, entretanto, o trabalho elaborado para Belo Horizonte (final da década de 1950 e início dos anos 60) pela Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS). Este trabalho continha um amplo diagnóstico do município, cujas conclusões subsidiaram uma proposta de plano diretor que focava, principalmente, o reordenamento físico do espaço urbano. Apesar de não ter sido aprovado e aplicado, tal plano representou importante avanço no planejamento de Belo Horizonte e muitas de suas diretrizes influenciaram a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) proposta posteriormente (FREITAS, 1996, p. 50-54).

No início dos anos 60, há uma retração do mercado imobiliário em função da alta rentabilidade do mercado financeiro frente às igualmente altas taxas inflacionárias. Como os compradores desses loteamentos, em sua maioria, visavam a construção da moradia própria, a ocupação dava-se de maneira mais rápida, especialmente nas regiões Noroeste e Nordeste de Belo Horizonte, para além do Anel Rodoviário. Os loteamentos eram em menor número e ocorriam geralmente em terrenos mais bem localizados, nos interstícios de áreas já loteadas, dando seqüência àquelas já ocupadas. Eram prenunciados dois tipos de loteamentos:

[...] os dos interstícios, onde se implantava infra-estrutura de melhor qualidade (luz, água, calçamento etc) e aqueles que representavam expansão vegetativa das frentes de expansão popular e que continuaram reproduzindo o modelo de loteamento de 1950 em termos de infra-estrutura – oferecia-se no máximo luz e calçamento da rua de acesso principal. (BELO HORIZONTE, 1995, p. 45).

O ano de 1964 foi de grave crise econômica e política - em março instaurou-se o regime militar. Esta conjuntura refletiu no mercado imobiliário de Belo Horizonte através da queda real dos preços dos terrenos, da redução no lançamento de novos loteamentos, da paralisação da construção de novos edifícios. As políticas públicas, incluídas as políticas urbanas, foram deslocadas da competência local para a esfera federal. Numa tentativa de se consolidar um sistema de planejamento nacional foram criados, nesse ano, o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Dois anos depois, em 1966, foram instituídos o SNPLI (Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado) e o FIPLAN (Fundo de Desenvolvimento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado). Tais órgãos passaram a integrar, em 1967, o Ministério do Interior (MINTER). Dava-se início, no Brasil, ao processo de institucionalização do planejamento urbano, visto como componente de uma política de âmbito nacional, fundada na intervenção na estrutura de urbanização do

país. Porém, apesar dos freqüentes planos de ação integrada e de desenvolvimento propostos pelo governo federal nos anos subseqüentes, dado o contexto político⁴⁰ e econômico brasileiro, “[...] o planejamento integrado para o desenvolvimento sócio-econômico é mera figura de retórica e a promoção do desenvolvimento municipal se submete inteiramente às necessidades de crescimento econômico do país” (MONTE-MÓR, 1980, p. 38).

A despeito de suas limitações, tal modelo de planejamento trouxe algum alento para o mercado imobiliário na medida que priorizava, num primeiro momento, a questão da moradia, especialmente através da ação do BNH. O SERFHAU, por seu turno, enfatizava a necessidade de inserir a política habitacional num contexto mais amplo, reforçando a necessidade de regulamentação do processo de parcelamento de terrenos urbanos. Embora não tenham alcançado integralmente o pretendido, as medidas de controle de parcelamento adotadas, então, reduziram os loteamentos sem qualquer infra-estrutura. Em Belo Horizonte, a partir do final da década de 1960, preponderaram os parcelamentos dotados de alguma infra-estrutura que foram ocupados com relativa rapidez. Como exemplo desse novo momento, em 1966 foi lançado o Bairro Cidade Nova⁴¹, na região nordeste da cidade, tendo sido “[...] a primeira grande iniciativa de parcelamento de solo em grande escala para a classe média” (BELO HORIZONTE, 1995, p. 46).

Se os planos propostos na década de 1960 pelo SERFHAU⁴² contribuíram para a adoção de um enfoque multi-disciplinar em substituição à exclusividade da abordagem progressista-funcionalista⁴³, nos anos 70 reforçou-se no planejamento brasileiro o

⁴⁰ Contexto marcado pelo protagonismo do poder central em detrimento da autonomia do poder local. Belo Horizonte, como capital de estado, deixa de ter eleição direta para prefeito, prática que só retornaria em 1985.

⁴¹ Este parcelamento, executado pela empresa CONVAP (também responsável pela implantação do Bairro Buritis), era destinado aos setores de renda média do município. No início, a intenção dessa empresa era a construção de edifícios utilizando recursos do BNH. Como esse órgão demorou em definir suas linhas de atuação, a firma acabou comercializando apenas os lotes urbanizados. É importante notar que, para viabilizar o empreendimento, ela chegou a financiar e construir, em convênio com a Prefeitura, parte da Av. Cristiano Machado, via que liga o bairro ao centro da cidade (BELO HORIZONTE, 1995, p. 46).

⁴² Em 1969, o MINTER através do SERFHAU criou o PAC – Plano de Desenvolvimento Integrado que definia as cidades prioritárias para a atuação do governo e níveis de planejamento. As cidades eram classificadas segundo o número de habitantes. Desta forma, havia os Relatórios Preliminares (RP) para as cidades pequenas; os Planos de Ação Imediata (PAI) para cidades com até 50.000 habitantes e os Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) para as cidades maiores, grupo no qual se incluía Belo Horizonte (FREITAS, 1996).

⁴³ O urbanismo brasileiro foi fortemente influenciado pelo urbanismo denominado progressista-funcionalista. Partindo da premissa da eficiência funcional, esta corrente propunha um espaço urbano acabado, desagregando o conceito clássico de cidade-aglomeração na medida em que fragmentava e especializava porções do espaço a partir das funções estruturantes: habitação, recreio, trabalho e circulação. Partindo desse fundamento, as funções urbanas eram, então, pensadas e tratadas isoladamente. O principal instrumento de política urbana era o zoneamento rígido, onde se definia a especialização funcional de cada espaço dentro da cidade. A circulação, por sua vez, era tratada como meio de ligação sem interpenetrar os espaços

entendimento de se tratar as questões urbanas como parte integrante do desenvolvimento econômico nacional, nas palavras de MONTE- MOR:

As cidades brasileiras, e principalmente as metrópoles, passaram a se apresentar como focos de problemas e surgiu a necessidade de instrumentos de controle social e econômico, pois as aglomerações urbanas se tornavam ao mesmo tempo atores principais no modelo político-econômico que se tentava implantar. [referindo-se ao ano de 1964] (MONTE-MÓR, 1980, p. 29).

Assumia-se finalmente que a importância econômica das áreas urbanas transcendia os interesses municipais, transformando-se em matéria da 'segurança e desenvolvimento' nacionais. [ênfases do original] (MONTE-MÓR, 1980, p. 45-46).

Em 1970, o Censo do IBGE indicou a inflexão da relação população rural/população urbana no país. Naquele momento, 56% dos 93.204.379 brasileiros viviam nas cidades, explicitando o processo irreversível da urbanização do país, fortemente influenciado pela política desenvolvimentista adotada pelos governos militares que se esforçava em reestruturar tecnologicamente a produção agrícola e ampliar o parque industrial nacional - as cidades eram consideradas grandes unidades de produção, incapazes, entretanto, de absorver toda força de trabalho que a elas afluía (MARTINE, 1990). O aumento das discussões em torno das questões metropolitanas junto à instituição do I PND (Plano de Nacional de Desenvolvimento), em 1971, reforçaram a necessidade de se institucionalizar as primeiras Regiões Metropolitanas, o que é feito pela Lei Complementar n.14/73.⁴⁴ Como desdobramento da política desenvolvimentista e como resposta aos problemas sócio-econômicos da cidade, estendia-se ao urbano a política centralizadora e tecnocrática do regime militar (SKIDMORE, 1988, p.119).

Segundo COSTA (2003, p.162), na década de 1970 foi adotado pelo governo federal e, por extensão, pelas outras esferas de poder, um estilo de planejamento compreensivo, cujo foco era o controle sobre o uso e a ocupação do solo bem como sobre a expansão urbana. Foram criadas estruturas de planejamento responsáveis pela elaboração de estudos e propostas que influenciaram decisivamente a produção e organização do

especializados. As ruas deixavam de ser consideradas instâncias de convivência, ficando limitadas à função de vias de circulação. Este urbanismo procurava contrapor às estruturas urbanas ditas espontâneas uma nova ordem, pautada pela lógica racional-arquitetônica, numa clara negação da cidade que existia até então. Nessa visão, nada melhor que se criar uma nova cidade que, no caso brasileiro se constituiu em Brasília (inaugurada em 21/04/1960), sem dúvida o coroamento, no Brasil, dessa influência. (CAMPOS Fº, 1989; CHOAY, 1979; MONTE-MÓR, 1980)

⁴⁴ Através dela foram instituídas as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Belém, Recife, Fortaleza, Curitiba e Salvador. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro só seria institucionalizada em 1974, após a unificação dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

espaço metropolitano. No caso de Belo Horizonte, foi criado um órgão de planejamento metropolitano denominado PLAMBEL (Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte), sendo instituído, em 1976, o Plano de Uso e Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana (POS). Tal instrumento foi desenvolvido pela PLAMBEL baseado em “[...] um diagnóstico extensivo da dinâmica urbana, do potencial de recursos naturais e das tendências de expansão, a partir do qual foram então estabelecidas diretrizes de intervenção” (COSTA, 2003, p.165). Estas diretrizes tinham um caráter geral e deveriam ser adaptadas ao contexto específico a cada municipalidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

A regulamentação da RMBH afetou não apenas a política de controle do parcelamento, ocupação e uso do solo urbano, mas influenciou decisivamente o comportamento do mercado imobiliário e a dinâmica espacial da região.

2 . 2 . As Leis de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte.

2 . 2 . 1 . Lei 2662/76 – de 1976 a 1985.

Em 8 de dezembro de 1976, o Brasil era governado pelo General Ernesto Geisel, quarto presidente militar após o golpe de 64, o prefeito nomeado de Belo Horizonte era Luiz Verano e entrava em vigor a Lei 2662/76⁴⁵, Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do município, aprovada pela Câmara Municipal. Os dois primeiros artigos apresentavam a lei e seu objeto de sua atuação:

Art. 1º – Esta Lei estabelece as normas de uso e ocupação do solo do Município, de acordo com as recomendações do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana.

Art. 2º – Para efeitos do artigo anterior, esta Lei regula o zoneamento do território do município, disciplina o parcelamento do solo, estabelece as categorias de uso e modelos de assentamentos urbanos e delimita áreas a reservar para as vias públicas e projetos especiais.

O fato dessa lei fazer referência, em seu primeiro artigo, ao Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo

⁴⁵ Não se pretende fazer uma análise detalhada dessa legislação (bem como das que a seguiram), a intenção é apresentar seus principais instrumentos de regulação urbanística e suas instâncias de monitoramento e participação. Para um estudo aprofundado dos impactos da Lei 2662/76 na estrutura urbana de Belo Horizonte, ver MATOS (1984).

Horizonte e ao Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana já indicava a tentativa de se aplicar uma concepção mais ampla, que inseria a regulação urbanística do município num planejamento metropolitano. Da mesma forma, o seu artigo segundo já explicitava os principais instrumentos urbanísticos adotados⁴⁶: zoneamento, modelos de parcelamento e ocupação, categorias de uso. Instrumentos que serão apresentados, sucintamente, a seguir:

Zoneamento

A área interna ao perímetro urbano do município era dividida em área urbana e área de expansão urbana (as áreas não incluídas nesse perímetro eram classificadas como Zona Rural). A área urbana deveria possuir pelo menos dois dos seguintes equipamentos *mantidos pelo poder público*: meio-fio ou pavimentação (com ou sem canalização de águas pluviais), abastecimento de água, sistema de esgoto sanitário, rede de iluminação pública para distribuição domiciliar (com ou sem posteamento), escola primária ou posto de saúde a uma distância de 3 km da parte considerada. Pode-se notar que não se exigia muito para classificar uma área como urbana. Por outro lado, as áreas de expansão eram aquelas não urbanizadas que estivessem dentro do perímetro urbano, ou seja, poderiam existir áreas ocupadas, divididas em lotes e apresentando vias, mas que por não possuírem os requisitos mínimos como exposto acima estavam excluídas da área urbana. De uma certa forma, tal distinção servia para demarcar áreas de parcelamento não aprovado, sujeitas a regularização.⁴⁷

A Lei 2662/76 adotava um zoneamento de caráter funcionalista. Tais zonas utilizavam específicas combinações de parâmetros de uso, ocupação e parcelamento, tendo sido criados cinco grandes grupos, que podiam apresentar subdivisões:

- Zonas Residenciais – ZR – de ZR1 a ZR6;
- Zonas Comerciais – ZC – de ZC1 a ZC6;
- Zona Industrial – ZI;
- Zonas de Expansão Urbana – ZEU – de ZEU1 a ZEU4;
- Zona de Uso Especial –ZUE (trata-se da zona rural, área residual compreendida entre o perímetro urbano e os limites do município);

⁴⁶ Para um painel comparativo entre os instrumentos urbanísticos e instâncias de monitoramento e participação das legislações urbanísticas tratadas nesta dissertação ver Anexo 1.

⁴⁷ Facilitando a aplicação da Lei Federal 6766/79, posteriormente promulgada, que trata dos parcelamentos de solo urbano, conforme informação prestada em entrevista por Sr. Júlio César de MARCO (2005), arquiteto da PBH, Diretor do Departamento de Parcelamento do Solo no período de 1997 a 2002.

- Setores Especiais - SE – de SE1 a SE3. Os Setores Especiais eram divididos em SE1 referente aos espaços sujeitos à preservação e controle específico (incluía áreas de preservação ambiental, paisagística, histórica e áreas estratégicas para a segurança pública); SE2 relativo a espaços sujeitos a controle e destinados a grandes usos institucionais (parques, universidades, hospitais, áreas de lazer, cemitério, etc); SE3 correspondia aos espaços destinados ao desenvolvimento de projetos especiais tais como implantação de sistema viário e programas habitacionais. Um aspecto digno de nota, dado o contexto autoritário em que vivia o país, é que neste último, a lei não usa a palavra controle, e que de uma certa maneira, entendia-se o SE-2 como área de aglomeração de pessoas e, portanto, passíveis de monitoramento. Aos Setores Especiais muitas vezes correspondiam as favelas existentes, especialmente às manchas de SE1, justamente aquelas definidas como áreas de preservação e que apresentavam restrições à ocupação.

Parcelamento, ocupação e uso do solo.

Os parâmetros de parcelamento, ocupação e uso do solo eram objeto da seguinte normatização:

Parcelamento – os parcelamentos deveriam obedecer às diretrizes fixadas pela PLAMBEL e eram utilizados os Modelos de Parcelamento – MP, que variavam de MP1 a MP4, definindo as áreas e frentes mínimas de lotes, comprimento das quadras, percentuais de áreas verdes, de equipamentos e de vias, localização de vias de pedestres. Aos MPI a MP4 correspondiam respectivamente as ZEU1 a ZEU4. O lote e o logradouro público eram assim definidos pelo glossário da Lei 2662/76:

LOTE – Porção de terreno com frente para logradouro público, em condições de receber edificação.

LOGRADOURO PÚBLICO – Toda superfície destinada ao trânsito público, oficialmente reconhecida.

Aparentemente não havia a distinção entre lotes aprovados e não aprovados como fazia o Decreto-Lei 84/40, entretanto, ao vincular o lote ao logradouro público retornava-se à necessidade de um reconhecimento oficial. Para esta lei, o lote para receber edificação deveria atender a uma das seguintes condições: fazer parte de parcelamento do solo aprovado pela PBH ou ter sido vendido ou negociado em data anterior à vigência do Decreto-Lei 84/40, comprovado por documento hábil, na maioria das vezes, do Cartório do Registro de Imóveis. Mantinha-se, portanto, a percepção de haver distintas situações quanto à regularidade dos terrenos em Belo Horizonte. Isto ficou ainda mais explícito em

1979, com a promulgação da Lei Federal 6766/79 (Lei Lehmann): “Através dessa lei não só se estabelecem exigências quanto aos loteamentos, como também punições severas para aqueles que a descumprissem, o que significou restrições para a ação especulativa do pequeno capital imobiliário” (BELO HORIZONTE, 1995, p. 50). Como a Lei 6766/79 levou dez anos para ser aprovada, muitos de seus dispositivos já constavam na Lei 2662/76, que acabou tendo seu alcance reforçado pela promulgação da legislação federal.⁴⁸

Ocupação – eram utilizados Modelos de Assentamento (MA), que podiam ser de MA1 a MA19. Estes modelos eram estabelecidos a fim de garantir uma certa flexibilidade e heterogeneidade quanto às formas de ocupação do solo, considerando a atividade que iriam abrigar e em função da área e frente mínima dos lotes. Condicionavam as Taxas de Ocupação (TO), Coeficientes de Aproveitamento (CA), afastamentos e áreas de estacionamento.

Uso – eram utilizadas as seguintes categorias de uso: residencial, comercial, serviços, industrial e institucional. A localização das atividades era definida a partir da combinação de Zoneamento, Modelos de Assentamento e porte dos empreendimentos.

Instância de monitoramento e participação

A Lei 2662/76 criava, em seu artigo 49, a Comissão de Uso e Ocupação do Solo composta por cinco membros: dois representantes da PBH, um representante da Câmara Municipal de Belo Horizonte, um representante da Sociedade Mineira dos Engenheiros e um representante da PLAMBEL. Tal comissão tinha como atribuição acompanhar a implementação da LUOS e recolher subsídios para sua revisão e modificação. A instância prevista para o acompanhamento da aplicação da legislação urbanística tinha a maioria dos seus representantes originada de órgãos governamentais, ressaltando que os membros da comissão podiam ser exonerados pelo prefeito (mesmo representando entidade não subordinada a ele). Segundo MATOS (1984), esta comissão tratou principalmente aspectos relacionados a parâmetros de ocupação e foi justamente nesse aspecto que residiu sua importância. A Lei 2662/76 foi praticamente desenvolvida pela PLAMBEL (pois foi diretamente influenciada pelo POS) restando à PBH a implementação e aplicação dos parâmetros por ela definidos. A LUOS era uma grande novidade, não apenas para os técnicos do Executivo Municipal, mas também para os arquitetos e engenheiros que deveriam desenvolver seus projetos e obras de acordo com as novas normas. A transcrição

⁴⁸ De acordo com entrevista realizada com Sr. Júlio de MARCO (2005).

dos conceitos e das fórmulas previstas na lei para prática profissional era conduzida pela comissão que fazia, desta forma, o papel de ponte entre a PLAMBEL, a PBH e as comunidades técnica e empresarial.⁴⁹

A Lei 2662/76 e a dinâmica sócio-espacial de Belo Horizonte

Os parâmetros da LOUS de 1976 induziam uma estrutura espacial que consolidava o padrão existente, baseando-se no modelo radio-concêntrico: as maiores possibilidades de ocupação e de variedade de usos se concentravam no centro, diminuindo gradativamente em direção às periferias. Nos principais eixos viários era admitida uma maior variedade de comércio e serviços, que acompanhava o nível hierárquico que tais vias desempenhavam na malha viária do município. A combinação de categorias de uso, zonas de ocupação e Modelos de Assentamento definia as possíveis utilizações de uma área e acabava por gerar uma certa especialização dos espaços urbanos, influenciando diretamente no valor agregado aos terrenos.

Quanto mais permissivo mais alto o preço do lote que, mais tarde, era incorporado ao valor do imóvel construído, tornando-se inacessíveis [sic] às camadas mais pobres da população e expulsando-as para a periferia ou para a favela. Esse aumento no preço dos imóveis ocorreu logo que a lei foi aplicada e ocorreu, sobretudo, nas regiões onde o uso comercial era mais permissivo e o uso multifamiliar vertical era liberado. (FABIANO, 2005, p. 73).

No período de 1972 a 1978 foi licenciado e construído um grande volume de apartamentos destinados a setores de rendimentos médios⁵⁰, como exemplos desse movimento podem ser identificados os bairros Santo Antônio, São Pedro, parte de Lourdes - localizados na Região Centro-Sul - e Cidade Nova – na Região Nordeste (BELO HORIZONTE, 1995, p. 48). Importante salientar que, a exceção do bairro de Lourdes (classificado em grande parte como ZR5 e interno à Av. do Contorno), os demais foram classificados pela Lei 2662/76 predominantemente como ZR4. E, de acordo com MATOS (1984, p. 174), a ZR4 introduziu uma importante alteração na estrutura urbana de Belo Horizonte. Este zoneamento constituiu uma faixa onde prevaleciam as edificações verticais (com predominância do MA5, modelo residencial marcadamente verticalizado), consistindo no principal espaço de construção da cidade, contornando as áreas internas à

⁴⁹ Conforme entrevista realizada com a Sra. Valéria Braga PENA (2005), arquiteta da PBH que participou das Comissões de Uso e Ocupação do Solo instituídas pelas LUOS de 1976 e 1985.

⁵⁰ O desenvolvimento econômico desse período possibilitou a expansão da classe média e o aumento de seus rendimentos, tal fato aliado ao grande volume de recursos disponibilizado pelo BNH para o financiamento de moradia para esses setores impulsionou o mercado de imóveis para essa faixa de consumidores. (Belo Horizonte, 1995).

Av. do Contorno (antiga Zona Urbana do plano de Aarão Reis, onde já era permitida uma verticalidade ainda mais acentuada).

FABIANO sintetiza o impacto da Lei 2662/76 na configuração territorial do município de Belo Horizonte:

- uma superfície delimitada pela Avenida do Contorno, onde estão o centro tradicional⁵¹ e um novo centro de comércio mais sofisticado - a Savassi - bastante verticalizada;
 - uma superfície envolvente à Avenida do Contorno, com prédios de apartamentos de cerca de 12 andares, ocupados por vários segmentos da classe média;
 - uma estrutura tentacular-linear, definida pelo conjunto das zonas comerciais, que penetra em todos os bairros do município, ligando o centro principal aos centros de bairro e aos centros locais: são os corredores de atividade;
 - a ocupação horizontal externa à área verticalizada.
- (FABIANO, 2005, p.83).

Com relação aos parcelamentos do solo, o mercado de terras belorizontino teve seu foco no atendimento às demandas das camadas de renda mais alta. As obrigações instituídas pela Lei 2662/76 acabaram por encarecer os loteamentos na área do município e direcionaram os loteamentos para a população de renda mais baixa para municípios da RMBH onde não havia o controle tão rigoroso do uso do solo. Mantinha-se, portanto, a tendência à periferização dessa população (MARQUES, 2001).

De um modo geral, a aprovação da Lei 2662/76 pouco alterou as regras de funcionamento seja do mercado imobiliário ou dos demais agentes urbanos, principalmente devido ao fato de ser caracteristicamente muito permissiva. Assim, esta lei, revestida inicialmente de um caráter temporário, cuja revisão deveria ocorrer após cinco anos a partir de sua implantação, estabeleceu normas que ganharam grande permanência no tempo e o forte apoio dos agentes imobiliários. (FREITAS, 1996, p. 57).

2 . 2 . 2 . Lei 4035/85 – de 1985 a 1996.

Na década de 1980, o país conviveu com uma grave crise econômica e com a continuidade do processo, a princípio “lento e gradual”, de abertura política. Tendo poucos recursos e com dificuldade em captar financiamento externo, o governo federal deixou de investir nas regiões metropolitanas e, como desdobramento dessa situação, houve o

⁵¹ Para uma análise do processo de reestruturação espacial e simbólica do centro tradicional a partir da sua verticalização bem como dos instrumentos legais que possibilitaram a substituição dos edifícios de baixa volumetria pelos arranha-céus, ver NORONHA (1999).

esvaziamento e, posteriormente, o desmonte de órgãos de planejamento metropolitano.⁵² O processo de redemocratização, por seu turno, possibilitou o fortalecimento de atores sociais até então relegados a uma posição secundária: os governos locais e os movimentos sociais urbanos.

Com a crise financeira dos anos 80 e o início do processo de redemocratização, as brechas institucionais e as fragilidades do sistema de planejamento metropolitano são explicitadas.[...] O poder público, nas suas diversas esferas, reordena sua atuação: os grandes investimentos são substituídos por projetos mais modestos e ‘programas alternativos’ e, no âmbito da política social surge o apelo à participação popular. [ênfases do original] (AZEVEDO; MARES GUIA, 2003, p. 210).

Apesar das modificações sociais em curso, a nova LUOS, promulgada em março de 1985, consistia exatamente naquilo a que se propunha: uma revisão da Lei 2662/76 que até então definira os parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo do município de Belo Horizonte. A nova legislação, Lei 4034/85⁵³, mantinha a prática do zoneamento funcionalista estruturado nos três eixos normativos: Categoria de Uso, Modelos de Assentamento e Modelos de Parcelamento.

Zoneamento

O território de Belo Horizonte foi dividido em Zona Rural (área compreendida entre o perímetro urbano e os limites do município), área urbana (definida como a área parcelada dentro do perímetro urbano) e área de expansão urbana (definida como a parte não parcelada do perímetro urbano). A distinção para a área urbana e a área de expansão urbana deixava de ser, portanto, os serviços prestados pelo poder público e passava a privilegiar a configuração física dos espaços. Eram utilizados seis grupos de zoneamento: Zona Rural (em substituição à antiga ZUE), ZR, ZC, ZI, ZEU e SE (Fig. 2).

A Lei 4034/85 trazia um novo Setor Especial - o SE4 - através dele eram oficialmente identificadas as áreas ocupadas pelas favelas que, apesar de fazerem parte da história do município, tinham sido ignoradas pela LUOS anterior. Uma outra novidade era o fracionamento da antiga ZR4 em ZR4, ZR4A, ZR4B. A criação destas zonas foi

⁵² O processo de esvaziamento da PLAMBEL iniciou-se nos primeiros anos de 1980 (na ocasião, a autarquia deixou de ser responsável pelo repasse, para os municípios da RMBH, dos recursos federais e estaduais), e culminou com sua extinção em 1996, quando teve suas funções distribuídas entre a Secretaria Estadual de Planejamento e a Fundação João Pinheiro (AZEVEDO; MARES GUIA, 2003, p. 216-217).

⁵³ Para uma análise da trajetória do planejamento urbano em Belo Horizonte, especialmente até meados da década de 1990, considerando suas fundamentações teóricas, suas perspectivas e seus desdobramentos na organização espacial do município, ver FREITAS (1996) e FERREIRA (1999).

justificada como uma adequação das densidades de ocupação considerando critérios relacionados à infra-estrutura, condições de acessibilidade e função desempenhada em relação à estrutura urbana municipal. O fato de ser justamente a ZR4 o objeto dessa adequação já era um indicativo da sua importância na estruturação do espaço belorizontino.

Parcelamento, ocupação e uso do solo.

Parcelamento – os loteamentos deveriam obedecer às diretrizes fixadas pela PBH e pela PLAMBEL, sendo que a aprovação definitiva deveria ser precedida da anuência do órgão de planejamento metropolitano. Os MP eram mantidos, com algumas alterações em seus parâmetros. As definições de lote e logradouro, pelo glossário, sofreram adaptações:

LOTE – Porção de terreno com frente para via de circulação pública destinada a receber edificação.

LOGRADOURO – espaços públicos de uso comum, tais como: vias, praças, jardins, parques, locais de reuniões coletivas.

A nova LUOS tratava o logradouro de uma forma mais abrangente e já incorporava à definição do lote a possibilidade de haver porções de terreno não passíveis de receber edificações (áreas não edificantes conforme previsto na Lei 6766/79, por exemplo), o que pode ser considerado um avanço no sentido de se explicitar uma certa limitação ao direito de propriedade. De forma gradual, se incorporava à propriedade urbana a noção de que o direito de usar, dispor e gozar do bem poderia ser relativizado.

Por outro lado, a Lei 4034/85 era mais permissiva quanto às condições necessárias para o assentamento de uma edificação: o terreno deveria fazer parte de parcelamento aprovado ou obedecer ao disposto no artigo 264 do Decreto-Lei 84/40.⁵⁴ Em princípio, dava-se condições de regularizar e/ou aprovar edificações em terrenos cujos parcelamentos não estivessem em conformidade com as respectivas normas (especialmente em partes de lotes), mantinha-se, porém, a exigência do documento de titularidade.

⁵⁴ Este artigo definia as condições (não excludentes) para que o lote pudesse receber edificação: ser aprovado pela PBH; fazer frente para logradouro público e ter sido, comprovadamente, vendido ou ficado sob promessa de compra e venda antes de dezembro de 1940; estar localizado na Zona Comercial, onde seriam aceitas as dimensões que tivessem (Zona Comercial conforme definido pelo Decreto-Lei 84/40 - esta condição foi aplicada na ZC6 da Lei 4034/85, localizada principalmente no hipercentro do município); ser, na promulgação do Decreto-Lei 84/40, terreno delimitado - seja construído, seja com edificação desocupada ou demolida (para tanto seria considerado, posteriormente, o acurado levantamento cadastral de 1942 realizado na gestão do Sr. Juscelino Kubitschek na PBH - 1940/1945).

Ocupação – continuava baseada em Modelos de Assentamento (MA), com algumas alterações. A despeito de ter detalhado e ampliado a exigência de áreas mínimas de estacionamento, de um modo geral, a legislação tornou-se mais permissiva em relação aos parâmetros urbanísticos de ocupação. Alguns modelos (não simultaneamente) tiveram aumentados a Taxa de Ocupação e o Coeficiente de Aproveitamento máximos admitidos e diminuídas as exigências mínimas de área de lote e afastamentos.

Uso – era classificado segundo as categorias: residencial, comercial, serviços, industrial e serviço de uso coletivo. Numa tentativa de adaptação à complexidade crescente das atividades econômicas foram definidos 837 tipos de atividades diferentes, um número expressivo se considerarmos que a Lei 2662/76 estipulava um total de 281. A nova LUOS também modificou as possíveis combinações de usos nas zonas, no intuito de se obter espaços urbanos com atividades variadas e complementares. Entretanto, neste aspecto, a legislação continuava a apresentar limitações: “Observa-se que a rigidez e a falta de flexibilidade impostas pelas listas de atividades, conforme estabelecido na Lei 2662/76 e ampliado pela Lei 4034/85, dificultam a incorporação da dinâmica urbana.” (FREITAS, 1996, p. 61).

Instância de monitoramento e participação.

A Lei 4034/85 instituía a Comissão de Uso e Ocupação do Solo que, apesar de possuir o mesmo nome da comissão criada pela Lei 2662/76, apresentava novidades tanto em suas atribuições quanto na constituição de seus membros. A nova comissão tinha como atribuições propor medidas para o aprimoramento da LUOS em vigor, opinar sobre casos omissos, estabelecer - após homologação pelo prefeito - normas interpretativas da aplicação da LUOS. Ela deveria ser composta por sete membros, com mandato de dois anos: dois representantes da PBH, um representante da Câmara Municipal de Belo Horizonte, um representante da PLAMBEL, um representante de órgão de classe (tais como Associação Comercial de Belo Horizonte, Sindicato da Indústria da Construção Civil e Sindicato dos Corretores), um representante de entidade profissional (por exemplo: Instituto dos Arquitetos do Brasil e Sociedade Mineira dos Engenheiros) e um representante da comunidade. Apesar de ter sido ampliado o número de membros, permanecia a possibilidade de exoneração pelo prefeito e continuava a predominância de representantes de órgãos governamentais, de entidades técnicas e de entidades ligadas ao mercado – mantinha esta comissão, portanto, o privilégio do olhar especialista.

Esta comissão apresentava, ainda, uma outra característica que vale ressaltar: um de seus objetivos era tentar se constituir num canal de discussão e negociação entre o Executivo Municipal e os atores envolvidos na produção de espaço, especialmente proprietários fundiários, loteadores e empresários da construção civil. A intenção era, com isso, reforçar o peso da análise técnica do planejamento urbano em decisões de caráter urbanístico que se davam quase sempre limitadas ao âmbito da negociação política no legislativo municipal, negociação que era, por sua vez, marcada por tradicionais práticas de clientelismo e paroquialismo.⁵⁵

A Lei 4034/85 e o contexto da discussão de uma nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo para Belo Horizonte.

Como consequência da crise econômica, especialmente a partir de 1983, o mercado imobiliário de Belo Horizonte apresentou um significativo desaquecimento. Ocorreram apenas alguns poucos loteamentos, destinados às faixas de rendas mais altas e com completa infra-estrutura. O mercado de imóveis construídos apresentou também retração, com oferta de imóveis sem comercialização, seja em função do decréscimo dos rendimentos familiares, seja em decorrência das dificuldades em se obter financiamentos.

O fechamento do Banco Nacional de Habitação⁵⁶ trouxe como consequência a restrição do financiamento que, aliada à crise que se instala no País com taxas inflacionárias altas e queda do poder aquisitivo da população, provocou mudanças no setor. Houve queda na venda de imóveis, devido às altas dificuldades de financiamentos, prestações altas e falta de dinheiro, como também transferência de aplicação do capital imobiliário para o mercado em virtude das altas taxas de juros. (BELO HORIZONTE, 1995, p. 51).

Nessa conjuntura, as empresas de construção civil tiveram que se adaptar, geralmente partindo para uma maior profissionalização, adotando a prática de financiamento próprio, direcionando seus produtos para as camadas de renda média alta. Outro aspecto desta adaptação podia ser identificado na crescente importância de órgãos de representação e de defesa de interesses tais como o SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil de Minas Gerais) e a CMI (Câmara do Mercado Imobiliário) que passaram a ser os principais interlocutores junto ao poder público - a constituição da nova

⁵⁵ De acordo com entrevista realizada com Sra. Valéria Braga PENA (2005), arquiteta da PBH que presidiu esta Comissão de Uso e Ocupação do Solo.

⁵⁶ O BNH foi extinto em 1986 e tanto suas atribuições quanto sua estrutura funcional transferidas para a Caixa Econômica Federal.

Comissão de Uso e Ocupação do Solo já era um indicativo desta tendência. Aos setores de renda mais baixa restaram os conjuntos habitacionais, com financiamento do governo federal, altamente subsidiados pelo poder público e utilizados num explícito jogo de negociação política. Tais conjuntos, apesar de muitas vezes apresentarem localização favorável, eram construídos precariamente e, em alguns deles, houve a invasão de suas áreas residuais não ocupadas, criando, com isso, novos bolsões de pobreza dentro da cidade (BELO HORIZONTE, 1995, p. 51-52).

De um modo geral, as LUOS 2662/76 e 4034/85 foram produtos de uma mesma linha de planejamento urbano e, já que a segunda é uma adaptação da primeira, não acarretou significativas mudanças no processo de estruturação do espaço em Belo Horizonte. De fato, as tendências existentes foram reforçadas. Entretanto, se até 1975 a cidade vivia um processo de expansão física, a partir da década de 1980 o que ocorre é um processo de adensamento e a reprodução, pelo mercado imobiliário, de padrões já estabelecidos, seja no tocante aos públicos alvos, seja na identificação e no reforço dos espaços tradicionalmente ligados a tais públicos (BELO HORIZONTE, 1995).

Se as LUOS mantiveram uma mesma lógica para a cidade por duas décadas (1976-1996), isso não significa que o debate quanto aos problemas urbanos estivesse adormecido. Com efeito, o Brasil convivia com uma importante discussão relativa à questão urbana que merece ser apresentada. Já em 1963, foi realizado, no Hotel Quitandinha em Petrópolis – estado do Rio de Janeiro - o Seminário de Habitação e Reforma Urbana⁵⁷, o contexto da época era marcado por:

[...] intensa mobilização da sociedade civil [com expressiva predominância de lideranças intelectuais] e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura entre outras. Debatia-se a tecnologia mais adequada aos recursos nacionais e às necessidades sociais. (MARICATO, 2001, p. 97).

Entretanto, tal movimento foi abruptamente interrompido com a instauração do governo militar em 1964. E o modelo de planejamento estatal adotado a partir de então mostrou-se ineficaz, tanto no que se referia ao combate às desigualdades sócio-espaciais, quanto na sua capacidade de conduzir, de modo ambientalmente equilibrado, a expansão das grandes cidades brasileiras.

A partir de meados da década de 1970, o debate urbano ressurgiu no cenário nacional, contando com a significativa contribuição da corrente da Igreja Católica

⁵⁷ O documento gerado por este seminário serviu de base para a criação do SERFHAU no ano posterior. (MARICATO, 2001).

denominada Teologia da Libertação: movimento contra a carestia, movimento pela regularização dos loteamentos clandestinos, movimento de moradores de favela por melhores condições de habitação e outros. Em 1975, é divulgado pela CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) o documento intitulado “Uso do Solo e Ação Pastoral” que, dentre outros assuntos, criticava a especulação imobiliária e reivindicava a função social da propriedade. Quatro anos depois, o Congresso Nacional aprovou a Lei 6766/79 que, como já visto, iria contribuir para o controle dos loteamentos urbanos. Na medida que o regime autoritário se *distendia* (tomando emprestado o jargão utilizado, então, pelo governo federal), tomava corpo um debate social mais amplo - um exemplo deste momento foi o movimento pelas eleições diretas para presidente da República que mobilizou algumas das grandes cidades brasileiras em 1984. Segundo MARICATO:

A maior conquista social resultante das mobilizações que marcaram os anos 80, no que se refere à política urbana foi a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Alguns instrumentos ou mesmo conceitos previstos na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana (subscritos por mais de 130.000 eleitores) lograram fazer parte do texto da carta nacional. O antigo PL do Desenvolvimento Urbano também inspirou parte do texto do capítulo da Política Urbana. A vitória no entanto não foi completa. O tratamento dado à implementação da função social da propriedade dificultou muito sua aplicação. (MARICATO, 2001, p.100-101).

Neste sentido, ao relacionar a função social da propriedade urbana aos preceitos de um Plano Diretor e ao condicionar a aplicação de instrumentos urbanísticos à definição prévia por este plano,⁵⁸ a Constituição de 1988 (CF/88) definia um certo controle dos possíveis alcances sociais de tais instrumentos. “A princípio, parece existir neste fato uma inversão de valores, uma vez que um instrumento - o plano, deveria ditar as regras para um princípio – a prevalência da função social da propriedade” (COSTA, G., 1994, p. 520).

Outro aspecto importante da CF/88 é a definição dos municípios como principais responsáveis pela condução e controle do processo de urbanização - mesmo estabelecendo que a política urbana deveria ser tratada por todos os níveis da federação. O fortalecimento

⁵⁸ O parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 dispõe:

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: [grifo da autora]

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

desta competência do poder local veio junto ao reconhecimento da autonomia política, administrativa e financeira dos municípios no sistema federativo brasileiro. Contudo, esta Carta Magna não enfrentou de forma apropriada a questão metropolitana, deixando a cargo das constituições estaduais a definição das respectivas políticas a serem adotadas. Com isso,

[...] a falta de um tratamento constitucional adequado para a questão tem implicado na busca de soluções precárias tais como a instalação de assembleias metropolitanas ou a criação de consórcios municipais, que, em que pesem [sic] suas intenções políticas, não criam mecanismos decisórios sistemáticos e nem se prestam a resolver os problemas de representatividade e legalidade decorrentes do modelo de gestão metropolitana em vigor entre 1973 e 1988. (FERNANDES, 2001, p. 43).

Em consonância com a legislação federal, em março de 1990 foi instituída a Lei Orgânica de Belo Horizonte e proposto, no mesmo ano, um Plano Diretor para o município, denominado BH 2010.⁵⁹ Como explicitado pelo próprio nome, tal plano – a partir da noção de uma cidade ideal - pretendia prever e direcionar o crescimento urbano municipal nos vinte anos seguintes. Apesar de sua não aprovação pela Câmara Municipal e de sua formulação ter seguido uma lógica ainda muito segmentada e setorializada, o BH 2010 constituiu-se numa primeira tentativa de se incorporar, na legislação municipal, os instrumentos de política urbana previstos na CF/88.

Em 1993, retomou-se a idéia de se elaborar um Plano Diretor para o município. O prefeito de então, Sr. Patrus Ananias de Souza, havia conduzido, como vereador, o processo de elaboração da Lei Orgânica e compreendia que uma nova proposta de Plano Diretor deveria não apenas contribuir para o desenvolvimento sócio-espacial, mas também deveria ser politicamente viável, ou seja, ser passível de aprovação pelo legislativo municipal. Para assegurar seu caráter progressista e sua efetividade, o projeto de Plano Diretor incorporou as diretrizes do capítulo da Política Urbana da CF/88 e foi elaborado em conjunto a uma proposta de uma nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS).

Um outro objetivo da elaboração simultânea desses dois instrumentos era possibilitar uma visão global da política urbana que se pretendia adotar no município. Este procedimento facilitaria a compreensão das propostas e, desta forma, incentivaria a inserção e o comprometimento dos vários atores envolvidos no processo de discussão: órgãos governamentais, representantes do legislativo municipal, da comunidade, de

⁵⁹ Para uma análise mais detalhada do Projeto de Plano Diretor denominado BH 2010, ver COSTA (1991) e FERREIRA (1999).

entidades de classe e de setores empresariais. O ambiente de debates foi marcado por negociações e articulações, buscando uma solução consensual para os conflitos e questões polêmicas a fim de garantir a viabilidade política do projeto. Naqueles pontos em que isto não foi possível, optou-se ora pela manutenção de diretrizes já existentes, ora pela regulamentação posterior. De modo geral, notou-se uma maior participação de setores da construção civil enquanto que a participação dos setores populares foi menos expressiva. MOL (2004)⁶⁰ lista algumas explicações para a baixa participação popular: dificuldade em compreender os termos técnicos utilizados nos debates; a incorporação de suas reivindicações no momento inicial das discussões (através da realização do Fórum da Cidade, quando as propostas foram apresentadas aos cidadãos); o entendimento de que seus interesses seriam defendidos pela Prefeitura. Por fim, em agosto de 1996, foram sancionadas pela Câmara Municipal de Belo Horizonte as Leis 7165/96 e 7166/96, respectivamente o Plano Diretor e a nova LPOUS da capital mineira.

2.3. A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte - a partir de 1996.

O Plano Diretor e a Lei 7166/96.

Definidos pela Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte como instrumentos de planejamento urbano⁶¹, o Plano Diretor (PD) e a nova LPOUS foram elaborados com o intuito de se reforçarem mutuamente. A Lei 7165/96, Plano Diretor de Belo Horizonte, foi marcadamente influenciada pelo processo mais amplo de discussão da questão urbana que culminou com o capítulo da Política Urbana da CF/88 e também pela proposta de Plano Diretor para a cidade de São Paulo apresentada na gestão da Sra. Luiza Erundina de Souza.⁶² Coerente com tal origem, esta lei é apresentada, em seus primeiros artigos, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano que objetiva, por sua vez, o

⁶⁰ O texto de MOL (2004) além de analisar o contexto e o processo de discussão e implementação do Plano Diretor e da nova LPOUS, faz um detalhado estudo dos impactos da Lei 7166/96 na organização territorial de Belo Horizonte.

⁶¹ Os demais instrumentos definidos pela Lei Orgânica são: legislação de edificações e de posturas; legislação financeira e tributária (especialmente o imposto predial e territorial progressivo e a contribuição de melhoria); transferência do direito de construir; parcelamento ou edificação compulsórios; concessão do direito real de uso; servidão administrativa; tombamento; desapropriação por interesse social, necessidade ou atividade pública; fundos destinados ao desenvolvimento urbano.

⁶² Conforme entrevistas realizadas com a Sra. Flávia M. P. AMARAL (2005) e com a Profa. Jupira G. de MENDONÇA (2005).

ordenamento do município, o cumprimento da função social da propriedade⁶³ e o bem-estar dos cidadãos. Cobrindo um amplo espectro de intenções e objetivos (definindo diretrizes para as políticas de segurança pública, saneamento, saúde, esportes, dentre outras) esta lei constituiu um avanço no sentido de incorporar ao seu texto os instrumentos urbanísticos de Transferência do Direito de Construir⁶⁴, Operação Urbana⁶⁵, Convênio Urbanístico de Interesse Social⁶⁶ e IPTU Progressivo.⁶⁷ Da mesma forma, definia as instâncias de participação popular na gestão urbana, se destacando a criação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e a Conferência Municipal de Política Urbana. Por seu turno, a nova LPOUS - Lei 7166/96 - trazia ainda mais novidades em relação às LUOS anteriores, sua própria denominação já demonstrava a vontade de se determinar novas abordagens à regulação urbanística: se antes o uso preponderava, agora pretendia-se, ao menos nominalmente, tratar de forma integrada o parcelamento, a ocupação e o uso.

Zoneamento

O território da cidade foi totalmente considerado como área urbana e dividido em macro zonas, cuja classificação era balizada por sua fragilidade ambiental e pelas possibilidades de adensamento, considerando também as demandas de preservação e proteção ambiental, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística. A intenção era redirecionar o processo de adensamento que ocorria na cidade, estimulando o melhor aproveitamento de áreas sub-utilizadas e restringindo a ocupação em áreas consideradas saturadas. Alguns avanços em relação às LUOS anteriores podem ser identificados: o rompimento com a tradição do zoneamento funcionalista; a identificação de zoneamentos específicos para áreas de interesse ambiental (ZPAM e ZP) e de interesse social (ZEIS);

⁶³ O Plano Diretor tem o Capítulo II dedicado às funções sociais da propriedade, para tanto condiciona o seu cumprimento ao atendimento dos critérios de ordenamento territorial e das diretrizes de desenvolvimento urbano dispostos em lei.

⁶⁴ O direito de transferência de construir possibilita exercer em outro local o potencial construtivo previsto na LPOUS que não possa ser exercido no imóvel de origem - as limitações podem ser originadas por necessidade de preservação paisagística, ambiental, cultural ou por destinação à implantação de programa habitacional de interesse social. Este instrumento, já previsto na Lei Orgânica, foi regulamentado pelo Decreto Municipal 9616/98. Entretanto, sua aplicação continuava sujeita a uma regulamentação federal o que somente ocorreu em 2001, com o Estatuto da Cidade.

⁶⁵ Lei 7165/96, artigo 65: “Operação urbana é um conjunto integrado de intervenções, com prazo determinado, coordenadas pelo executivo, com a participação de entidades da iniciativa privada, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas.”

⁶⁶ Definido como acordo de cooperação entre o município e a iniciativa privada para execução de programas habitacionais de interesse social.

⁶⁷ O Município fica autorizado a utilizar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo a fim de obrigar o proprietário a promover o adequado aproveitamento de terreno não edificado, sub-utilizado ou não utilizado. Contudo, ao definir 5.000 m² a área mínima para os lotes passíveis de serem objeto do IPTU progressivo, a Lei 7165/96 acabou limitando expressivamente o alcance deste instrumento.

diferente das LUOS que distribuíam os zoneamentos de forma fragmentada (um mesmo quarteirão podia apresentar mais de um zoneamento) a LPOUS definia os zoneamentos respeitando os limites dos quarteirões facilitando, com isso, a sua aplicação.

Os novos zoneamentos eram (Fig. 3):

- Zona de Proteção Ambiental – ZPAM;
- Zona de Proteção – ZP – subdividida em ZP1, ZP2 e ZP3;
- Zona de Adensamento Restrito – ZAR – subdividida em ZAR1 e ZAR2;
- Zona Adensada - ZA;
- Zona de Adensamento Preferencial – ZAP;
- Zona Central – ZC – subdividida em ZHIP (Zona Hipercentral), ZCBH (Zona Central de Belo Horizonte), ZCBA (Zona Central do Barreiro), ZCVN (Zona Central de Venda Nova);
- Zona de Grandes Equipamentos – ZE;
- Zona Especial de Interesse Social – ZEIS – subdividida em ZEIS1, ZEIS2, ZEIS3. As ZEIS eram assim definidas: ZEIS1 – regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda (favelas) nas quais há interesse público em realizar programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária; ZEIS2 – regiões não utilizadas, não edificadas ou subutilizadas nas quais há interesse público em promover programas habitacionais; ZEIS3 – regiões onde o Executivo Municipal tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social.

Cabe notar que deixa de existir Zona de Expansão Urbana, substituída, de certa forma, pelas ZAPs que são definidas como áreas passíveis de adensamento urbano em função de condições favoráveis de topografia e de infra-estrutura. Além deste macro-zoneamento, a nova LPOUS criava as Áreas de Diretrizes Especiais⁶⁸ – ADEs – definidas como áreas que, por suas peculiaridades, exigem a implementação de políticas específicas (permanentes ou não) e que demandam parâmetros urbanísticos diferenciados que devem ser sobrepostos aos do macro zoneamento e que sobre eles preponderam. Essas ADEs traduziam um esforço do planejamento urbano municipal em tratar as especificidades

⁶⁸Foram instituídas dezoito ADEs, são elas: Serra, Bacia da Pampulha, Residencial Central, Vale do Arrudas, Estoril, Mangabeiras, Belvedere, São Bento, Cidade Jardim, Santa Tereza, Savassi, Hospitalar, Interesse Ambiental, Venda Nova, Lagoinha, Belvedere III, Pampulha e Trevo.

locais, mas também funcionaram como instrumento de neutralização de impasses que poderiam impedir a aprovação da LPOUS na Câmara Municipal.⁶⁹

Parcelamento, ocupação e uso do solo.

Parcelamento – deixam de existir os MPs. A nova LPOUS define parâmetros diferenciados conforme a natureza do parcelamento: loteamento, desmembramento, parcelamento destinado a condomínios, modificação de parcelamento e reparcelamento.⁷⁰ Para os loteamentos são definidas várias exigências dentre as quais pode ser destacada a de se doar ao município o mínimo de 35% da gleba a ser parcelada para a instalação de equipamentos urbanos e comunitários, sistema de circulação e espaços livres para uso público. Vale salientar que, pela primeira vez na legislação municipal, se explicitava a possibilidade do Executivo, mediante parecer técnico, definir a localização dessas áreas. Até então, isto era definido pelo loteador, que escolhia, na maioria das vezes, os terrenos de pior topografia ou localização para os equipamentos coletivos (que, evidentemente, apresentavam menor valor de mercado).

A LPOUS, em seu glossário, definia o lote como a porção do terreno parcelado, com frente para via pública e destinado a receber edificação. Coerente com seu esforço em integrar as instâncias de parcelamento, ocupação e uso, a Lei 7166/96 incluiu no conceito do lote a condição de ter passado por um processo de parcelamento. Do mesmo modo, numa tentativa de inserir na legalidade terrenos tidos como irregulares, considerou aprovados os lotes ou partes de lotes inequivocamente identificados na planta cadastral de Belo Horizonte de 1942 (Fig. 4) e ainda que:

⁶⁹Como exemplos deste duplo processo podemos elencar a ADE da Santa Tereza que foi criada como resposta a uma demanda dos moradores do bairro que se organizaram neste sentido e a ADE da Cidade Jardim que foi utilizada para aplacar e protelar uma grande polêmica que surgiu na ocasião da discussão da lei e que se relacionava à flexibilização de uso nesse bairro. De acordo com entrevista concedida a Srta. Natália Mol por Sr. Teodomiro D. CAMARGOS (2003), ex-presidente do SINDUSCON.

⁷⁰Conforme Lei 7166/96: loteamento - subdivisão de gleba em lotes passíveis de ocupação com a abertura ou modificação de vias e logradouros públicos; desmembramento - subdivisão de gleba em lotes passíveis de ocupação com aproveitamento do sistema viário existente; parcelamento destinado a condomínios – parcelamento destinado a abrigar conjunto de edificações, dispondo de espaços de uso comum caracterizadas como bens em condomínio; modificação de parcelamento – alteração das dimensões de lotes já aprovados sem implicar modificação do sistema viário; reparcelamento – redivisão de parte ou de todo parcelamento que implica a alteração do sistema viário ou dos espaços livres de uso público ou das áreas destinadas a equipamentos coletivos.

Os loteamentos correspondentes a vilas e bairros que tenham existência anterior a 1979 comprovada por meio de registro em cartório, escrituras, contrato de compra e venda, levantamento aerofotogramétrico ou documento similar podem ser regularizados desde que atendam à legislação em vigor na época de sua instalação. (Parágrafo 3º, Artigo 109 da Lei 7166/96).

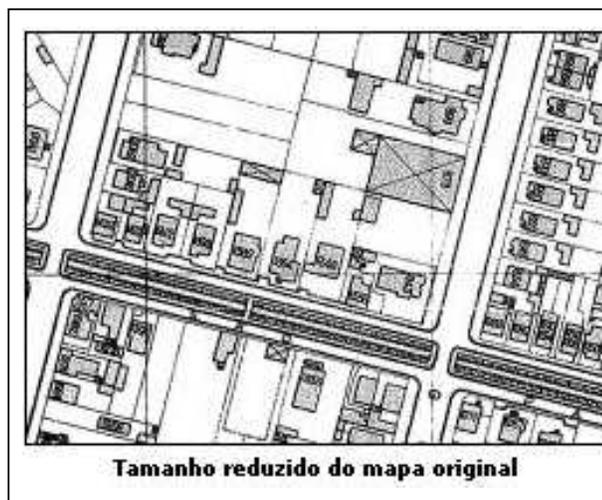


Figura 4 – Planta Cadastral de Belo Horizonte de 1942.

Fonte: www.pbh.gov.br acesso em 23/04/2006.

Ocupação – a nova LPOUS não se baseia em Modelos de Assentamento, a forma da ocupação é definida pela combinação de vários parâmetros: o zoneamento em que o lote se insere; a classificação viária do logradouro limdeiro ao lote; a destinação da edificação; as dimensões e características físicas do lote (especialmente área/frente e topografia); os afastamentos mínimos; Coeficiente de Aproveitamento (CA); Taxa de Ocupação (TO); Quota de Terreno por Unidade Habitacional (QTUH); Taxa de Permeabilização (TP); número mínimo de vagas de estacionamento.⁷¹

A despeito da LPOUS ter, de uma forma geral, diminuído os CA praticados no município, este fato deve ser relativizado pelo expressivo aumento na relação de áreas construídas não computadas no cálculo do CA. Por outro lado, foram criados dois novos parâmetros que interferem diretamente sobre o potencial de aproveitamento do terreno:

- Quota de Terreno por Unidade Habitacional (QTUH): é um instrumento de controle de adensamento que pode ser sinteticamente definido como a relação entre a área do terreno e o número de unidades residenciais admitido no mesmo. Apesar do seu

⁷¹ Para uma análise detalhada da aplicação de tais parâmetros, ver COTA (2002) e MOL (2004).

valor ser, na maioria dos casos, muito abaixo do necessário para se constituir num parâmetro efetivo, a sua presença no texto da lei já configura um avanço. Pois não apenas significou a introdução de um novo conceito urbanístico como também a possibilidade de se efetuar futuras correções em seus valores;

- Taxa de Permeabilização (TP): refere-se à área descoberta, permeável e dotada de vegetação do terreno que visa contribuir para o equilíbrio climático e para o alívio do sistema público de drenagem urbana. Apesar da lei permitir, em alguns casos, a substituição da área permeável por caixa de captação, a definição da TP serviu para inserir um parâmetro de cunho ambiental que atua, muitas vezes, como definidor e delimitador da forma como se dará a ocupação do terreno.⁷²

Uso – as atividades urbanas foram divididas em residencial e não residencial que, por seu turno, subdivide-se em serviços, serviços de uso coletivo, indústria, comércio. Houve uma significativa flexibilização para a localização das atividades econômicas. Diferente das leis anteriores que focavam principalmente no porte do empreendimento (e nos MA e Zoneamentos), a nova LPOUS trabalha também com os impactos negativos porventura causados por ele. Portanto, a análise sobre a possibilidade de instalação de um determinado uso num dado local deve considerar tais impactos e as devidas ações mitigadoras e/ou compensatórias. A operacionalização destes novos procedimentos implicou uma maior interface entre as equipes técnicas de licenciamentos urbanístico e ambiental da PBH e a necessidade de licenciamento ambiental, seja pela Secretaria Municipal Adjunta do Meio Ambiente (SMAMA), seja pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM).

Um aspecto a ser destacado é que, com a flexibilização na localização dos usos, pretendia-se incentivar a criação de novas centralidades, assegurando a multiplicidade de atividades em locais fora dos centros tradicionais. Esta medida visava uma melhor distribuição dos serviços, desonerando a população de grandes deslocamentos e acabou gerando novos espaços para atuação do capital imobiliário.

A ênfase dada à ocupação do solo urbano é uma tentativa de promover a redistribuição socialmente mais justa da população e buscar o cumprimento da função social da propriedade. Para isso, o macro zoneamento da cidade, bem como os parâmetros urbanísticos adotados teriam importante função no sentido de direcionar a atuação do capital imobiliário, um dos principais agentes responsáveis pela produção do espaço urbano. (COTA, 2002, p. 77).

⁷² Como exemplo deste mecanismo, temos os terrenos inseridos nas ZPs e na ADE da Bacia da Pampulha (ADE que tem a TP de 30% sem possibilidade de utilização de caixa de captação).

Instâncias de monitoramento e participação

Segundo o Plano Diretor (Lei 7165/96, artigo 76), o processo de gestão urbana deve ser desenvolvido pelo Executivo e pela Câmara Municipal, com a colaboração dos munícipes. Assim sendo, foram criadas duas instâncias de participação popular que deveriam se constituir nos principais espaços de participação relacionados às políticas urbanas: o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e a Conferência Municipal de Política Urbana.

O COMPUR foi instituído com o seguinte formato:

- Composição: oito representantes do Executivo; dois representantes da Câmara Municipal; dois representantes do setor técnico (universidades, entidades profissionais liberais, organizações não governamentais); dois representantes do setor popular (organizações de moradores; entidades de movimentos reivindicativos setoriais específicos vinculados à questão urbana); dois representantes do setor empresarial (entidades patronais da indústria e do comércio ligadas ao setor imobiliário).

- Atribuições: realizar quadrienalmente a Conferência Municipal de Política Urbana; monitorar a aplicação da Lei 7166/96, podendo sugerir modificações em seus dispositivos; sugerir alterações no zoneamento e, quando solicitado, opinar sobre propostas apresentadas; sugerir atualização na listagem de usos; opinar sobre a compatibilidade das propostas de obras contidas nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais com as diretrizes do Plano Diretor (PD); opinar sobre casos omissos do PD e da LPOUS, indicando soluções para os mesmos; deliberar, em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes do PD e da LPOUS; analisar as propostas apresentadas segundo a manifestação e a participação popular⁷³; elaborar seu regimento interno.

Apesar de ser um Conselho especialmente criado para tratar das políticas urbanas, o seu papel na condução das mesmas é limitado. Diferente do Conselho Municipal do Meio Ambiente e do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte (respectivamente COMAM e CDPCMBH) que são instâncias deliberativas capazes de atuar de forma decisiva na estruturação do espaço urbano, o COMPUR é essencialmente consultivo (o seu papel deliberativo se limita aos casos de recursos a ele

⁷³ Desde que seja assunto afeto às atribuições do COMPUR, qualquer cidadão pode propor ou solicitar a esse Conselho alterações de parâmetros urbanísticos, parecer quanto à aplicação das normas, etc.

encaminhados), não tendo, portanto, a mesma força ou a mesma visibilidade junto à opinião pública (se comparado aos outros dois Conselhos).

Em que pese a restrita atuação do COMPUR, ele pode ser considerado um grande avanço em relação à antiga Comissão de Uso e Ocupação do Solo tanto no que se refere a abrangência de suas atribuições quanto a uma composição de membros mais ampla e variada. Percebe-se, igualmente, um aumento de sua importância na definição das políticas urbanas para o município na ocasião da realização da Conferência Municipal de Política Urbana, pois cabe ao COMPUR discutir e consolidar as propostas nela elaboradas e encaminhar o documento final ao Executivo - que deverá, por seu turno, enviar o respectivo projeto de lei para a Câmara Municipal.

A Conferência Municipal de Política Urbana deve ser realizada no primeiro ano de gestão do Executivo, constituindo-se numa importante esfera de avaliação da LPOUS. Esta Conferência tem como objetivos: avaliar a condução e os impactos da implementação das normas contidas no PD e na LPOUS; sugerir, a ser aprovada por lei, alterações no PD e na LPOUS; sugerir alteração no cronograma de investimentos prioritários em obras.

O PD define que poderão participar da Conferência, debatendo e votando, representantes do executivo, de órgãos técnicos, da Câmara Municipal e de entidades culturais, comunitárias, religiosas, empresariais e sociais. Foram promovidas duas Conferências de Política Urbana, a primeira delas ocorreu em 1998 e acarretou uma alteração do PD e da LPOUS, consubstanciada pela promulgação da Lei 8137/00. Naquele momento, considerando que a nova LPOUS tinha apenas dois anos de vigência, estabeleceu-se um consenso de se discutir prioritariamente os ajustes no seu funcionamento do que propriamente seus resultados. Essa conferência foi caracterizada por uma ativa participação dos delegados que representavam o Executivo e o setor empresarial - a participação popular foi menos expressiva por apresentar interesses difusos e menos concatenados (MOL, 2005).

A Segunda Conferência foi realizada no final de 2001/início de 2002 e contou com uma atuação limitada por parte do Executivo - os técnicos da PBH atuaram como consultores e não como delegados. Essa Conferência foi marcada por um amplo debate afeto ao controle de adensamento e verticalização do município. De uma forma geral, foram propostas alterações tanto no PD quanto na LPOUS. Com relação ao Plano Diretor destacou-se a proposição de incorporar os dispositivos presentes no Estatuto da Cidade,

tais como o Direito de Preempção.⁷⁴ Quanto à LPOUS, as modificações indicadas referiam-se, especialmente, ao controle da ocupação. Foram propostos a diminuição de Coeficientes de Aproveitamento e o aumento das Quotas de Terreno por Unidade Habitacional, alterações que implicariam uma expressiva redução no adensamento de algumas áreas da cidade. Segundo Maria Auxiliadora VIEIRA (2005),⁷⁵ nessa segunda Conferência emergiram especialmente dois embates que se manifestaram nas questões afetas às políticas públicas e aos parâmetros de controle de ocupação do solo. No tocante às políticas públicas de investimentos prioritários e de transporte, o embate ocorreu entre os setores público e popular. Com relação ao controle do adensamento e da verticalização, o embate se deu entre os setores público e técnico de um lado e o setor empresarial de outro.

O resultado dessa Conferência foi consolidado pelo COMPUR e encaminhado, pelo Executivo, para discussão na Câmara dos Vereadores em julho de 2005. E esta pode ser uma das explicações para ainda não haver ocorrido a terceira Conferência, prevista pelo PD para acontecer no primeiro ano de gestão da administração municipal, no caso, 2005. A demora⁷⁶ em se aprovar o documento gerado pela principal instância de participação popular afeta às políticas urbanas acaba por colocar em cheque a sua efetividade enquanto espaço de negociação e possível manifestação autônoma dos cidadãos.

A Lei 8137/00 e as alterações na Lei 7166/96.

Em dezembro de 2000, como um dos efeitos da Primeira Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte, foi promulgada a Lei 8137/00. Esta nova Lei alterava pontualmente o PD e, mantendo os eixos normativos da Lei 7166/96, modificava, também de forma bem delimitada, alguns parâmetros de parcelamento, ocupação e uso. Sinteticamente, pode-se destacar algumas das alterações afetas à LPOUS e suas implicações:

- criação de 17 novas ZEs, incorporando especialmente projetos ligados ao transporte coletivo (das 17, 12 foram destinadas a implantação de estações de integração de transporte coletivo que visam uma melhor articulação entre o centro e as periferias,

⁷⁴ O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Seguindo a orientação da CF/88, as áreas sujeitas a esse instrumento devem ser previamente delimitadas pelo Plano Diretor.

⁷⁵ Arquiteta da PBH que participou da coordenação das duas Conferências de Política Urbana, em entrevista concedida em novembro de 2005.

⁷⁶ Essa demora pode ser computada tanto ao Executivo Municipal (que enviou a proposta de lei para o legislativo somente em julho de 2005) quanto à Câmara dos Vereadores que ainda discute o projeto.

bem como auxiliar na consolidação de novas centralidades no município);

- adaptação e definição de regras para a aplicação de parâmetros urbanísticos relacionados a parcelamento, ocupação e uso, facilitando a operacionalização da Lei 7166/96;
- a regulamentação da ADE de Santa Tereza e a criação de duas novas ADEs – a ADE do Primeiro de Maio e a ADE do Buritis. O fato da Lei 8137/00 reforçar este instrumento é um indicativo da sua importância, pois já não há a necessidade de se alterar o macro-zoneamento para se tratar especificidades locais, tornando a regulação urbanística mais ágil e flexível;
- regulamentação do funcionamento e classificação de atividades causadoras de repercussões negativas. Esta regulamentação era fundamental para consolidar uma base de análise para o licenciamento e a localização, com maior flexibilidade, das atividades econômicas;
- instituição da Operação Urbana do Isidoro (cujo objetivo é promover a ocupação ordenada da região do Isidoro, localizada ao norte do município e até então desocupada);
- definição dos parâmetros para a regularização urbanística das áreas inseridas em ZEIS1 e ZEIS3, significando um esforço no sentido de se incrementar o processo de inserção sócio-espacial destas áreas.

Dentre os vários aspectos que demonstram a importância da Lei 8137/00 podem ser salientados dois: o primeiro refere-se ao reforço no disposto na Lei 7165/96 (ao utilizar instrumentos de política urbana nela previstos, como a operação urbana) e na 7166/96 (ao contribuir para a sua aplicabilidade). O segundo aspecto está relacionado ao que a Lei 8137/00 significa: em que pese as limitações na efetiva participação dos cidadãos, esta lei foi o resultado de um processo inédito no planejamento urbano de Belo Horizonte, que envolveu as duas novas instâncias de participação e de monitoramento – a Conferência de Política Urbana e o COMPUR - e que, de uma certa maneira, reflete e incentiva um movimento bem mais amplo de discussão de políticas urbanas no município.

A dinâmica sócio-espacial recente de Belo Horizonte, o processo de planejamento urbano e a legislação urbanística.

Como visto anteriormente, durante as décadas de 1970 e 1980 (primeira metade), houve um expressivo processo de verticalização nas áreas tradicionalmente mais valorizadas do município. Este processo foi produzido pela conjunção de vários fatores dos

quais podemos destacar: o aumento das camadas médias urbanas (produto do intenso processo de urbanização brasileiro e da política de crescimento econômico adotado pelo governo federal); o financiamento, via BNH, de residências para estes setores (propiciando a construção subsidiada de prédios de apartamentos); a definição pelas LOUS de parâmetros urbanísticos mais permissivos para as áreas central e pericentral.

A partir da segunda metade de 1980, ocorre uma diminuição na intensidade deste processo: com a extinção do BNH, são cortados os principais canais de financiamento estatal e as construtoras passam a depender dos recursos captados junto aos compradores, reestruturando o setor (os empreendimentos de grande porte são substituídos pelos de médio porte) e elitizando ainda mais o mercado formal de moradias, pois apenas os setores com renda mais alta eram capazes de arcar com os custos de aquisição dos apartamentos.⁷⁷

Esta situação somente se alteraria na segunda metade da década de 1990, com o reaquecimento do mercado imobiliário induzido pela abertura de crédito⁷⁸ direcionado para a construção e a compra de unidades residenciais e pelo fato do imóvel se constituir, tradicionalmente, numa opção segura de poupança em períodos turbulentos da economia capitalista. O reflexo desta conjuntura é um expressivo aumento de oferta de imóveis para os setores de renda média-baixa nas Regiões Oeste e Pampulha, e para os setores de renda média-alta na Região Centro-Sul (COTA, 2002, p. 86). Mantinha-se, também, a tendência de se produzir espaços diferenciados em Belo Horizonte - as camadas de média e alta rendas se expandiam a partir do centro tradicional para as áreas pericentrais, acompanhando muitas vezes a abertura de novos eixos viários, enquanto as camadas populares se dirigiam para os loteamentos localizados nas periferias mais distantes da RMBH:

O quadro de segregação apresentado tem sua origem na própria fundação da cidade, e sua evolução e consolidação têm sido resultado de fatores diversos, desde o espectro mais amplo dos modelos econômicos adotados, que têm gerado uma cada vez mais perversa desigualdade social no país, até os aspectos mais específicos relacionados com a dinâmica imobiliária e a mobilidade residencial urbana. Nesse contexto, a legislação urbanística que vem sendo adotada no município tem exercido papel fundamental (MENDONÇA *apud* MOL, 2004, p. 24).

A influência da LPOUS na estruturação do espaço belorizontino foi o objeto de estudo de MOL (2004). Partindo da ênfase dada por esta lei ao controle de adensamento e

⁷⁷ Como bem nota MARICATO (2001, p.43): “Há [...] uma correlação entre financiamento e imóvel legal que termina por excluir grandes partes da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção da moradia.”

⁷⁸ Pela Caixa Econômica Federal.

tomando por base os projetos aprovados pela PBH para o uso residencial, a autora analisou os impactos da aplicação da Lei 7166/96 especialmente em áreas classificadas como ZA, ZAR e ZAP.

As análises efetuadas com relação às áreas inseridas em ZA⁷⁹ mostraram que este zoneamento foi proposto para bairros localizados na porção pericentral do município, tradicionalmente valorizados pelo mercado imobiliário, dotados de boa infraestrutura e de ocupação já consolidada, mas em processo de saturação. A maior parte desses bairros era classificada pela LOUS 4034/85 como ZR4B (CA de 2,0) e a LPOUS 7166/96 definiu para as ZAs o CA de 1,5 podendo chegar a 2,0.⁸⁰ A mudança nos parâmetros urbanísticos resultou na desaceleração (mas não na reversão) do processo de substituição de residências unifamiliares por residências multifamiliares verticais e no reforço do caráter elitizado dos empreendimentos, pois as novas exigências praticamente restringiram a produção imobiliária a prédios com amplos apartamentos de 4 quartos (devido à conjunção de CA, afastamentos mínimos e Quota de Terreno por Unidade Habitacional - QTUH - de 40m²/unidade).

A respeito das áreas inseridas em ZAR⁸¹, zoneamento que abrange grande parte do território de Belo Horizonte (especialmente ao norte da área central), MOL salienta que a pouca dinâmica construtiva dessas áreas não sofreu significativas mudanças⁸², identificando a ZAR1 com bairros ocupados por segmentos de renda média-alta e a ZAR-2 com bairros ocupados por segmentos de renda que variam de média para baixa. Os novos parâmetros urbanísticos instituídos pela LPOUS não interferiram nesta caracterização, pois, de certa forma, a referendou. Entretanto, mesmo contendo o adensamento, ao permitir a verticalização e a flexibilidade de usos, a Lei 7166/96 torna possível a introdução de novos elementos à estruturação destes bairros.

⁷⁹ Zona Adensada: áreas nas quais o adensamento deve ser contido, por apresentarem alta densidade demográfica e intensa utilização da infra-estrutura urbana, acarretando problemas de fluidez do tráfego, notadamente nos principais corredores viários (BELO HORIZONTE, 1996a).

⁸⁰ No caso de terrenos com área superior a 800 m² e testada igual ou maior que 20 m.

⁸¹ ZAR: áreas em que a ocupação é desestimulada, devido à ausência ou deficiência de infra-estrutura de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, de precariedade ou saturação da articulação viária interna ou externa ou de adversidade das condições topográficas (BELO HORIZONTE, 1996a).

⁸² À exceção dos Bairros Santa Lúcia (ZAR1) e Camargos (ZAR2) que tiveram um aumento na dinâmica construtiva e do Bairro Estoril (ZAR1/ZAR2) que apresentou decréscimo. MOL (2004) computa o acréscimo à possibilidade de verticalização, Bairro Santa Lúcia, e à própria dinâmica do mercado imobiliário, visto que não houve, para o Bairro Camargos, significativas mudanças de parâmetros de controle urbanístico. Com relação ao Bairro Estoril, a autora salienta que houve um decréscimo relativo, visto a significativa dinâmica construtiva apresentada por este bairro na vigência da Lei 4034/85.

As áreas inseridas na ZAP⁸³ abrangem uma expressiva porção de Belo Horizonte e se distribuem de forma dispersa por seu território. Essas áreas, consideradas relativamente ociosas e localizadas fora dos espaços tradicionalmente mais valorizados do município⁸⁴, favorecem a atuação de empresas da construção civil direcionadas aos setores de renda média da sociedade. Tal cenário pode ser explicado pela combinação de preços de terreno relativamente mais baixos com alto potencial construtivo (CA de 1,7) e baixa Quota de Terreno por Unidade Habitacional (QTUH de 25 m²/unidade).

MOL pontua que a dinâmica construtiva das ZAPs reflete, de modo geral, a mudança de parâmetros urbanísticos promovida pela LPOUS: nos bairros onde o CA aumentou houve expressivo acréscimo na dinâmica construtiva, nos bairros onde o CA foi reduzido houve crescimento negativo ou baixo.

De uma maneira geral, a comparação entre os projetos aprovados nos períodos pré e pós PD e LPOUS/96, mostrou que a atuação do mercado parece ocorrer em relação direta com as possibilidades que as leis permitem. Isto porque, os bairros que tiveram aumento no potencial construtivo decorrente da aprovação da LPOUS/96 foram aqueles que apresentaram, também, os maiores incrementos no total de área de construção aprovada.

Quando analisado o tamanho médio das edificações aprovadas, verificou-se também uma correlação entre a ocupação real pretendida e a ocupação permitida nos parâmetros urbanísticos da LPOUS/96. A análise dos dados mostrou que os bairros que tiveram os projetos de maior tamanho, em média, situavam-se em zoneamentos mais permissivos, com CA maiores, principalmente. (MOL, 2004, p. 135).

Percebe-se, nestas análises, que a promulgação da LPOUS contribuiu para uma maior dispersão do adensamento construtivo em Belo Horizonte, refletindo a expansão das camadas de rendas média e média-alta a partir do centro tradicional, concorrendo para o alívio de áreas que se encontravam em franco processo de saturação bem como para o fortalecimento de novas centralidades. Entretanto, a sua capacidade de promover o uso socialmente mais justo do solo urbano e um maior equilíbrio ambiental permanece como questão a ser investigada. Pois, apesar dos avanços no sentido de constar em lei instrumentos de regularização urbanística de favelas e de provisão de habitação de interesse social (diretamente relacionados à regulamentação das ZEIS), mantém-se a tendência de localização dos setores populares nas periferias mais carentes da RMBH. Como outro lado da mesma moeda, identifica-se também uma forte tendência de

⁸³ ZAP: áreas passíveis de adensamento, em função da existência de condições favoráveis de infra-estrutura e de topografia (BELO HORIZONTE, 1996a).

⁸⁴ Não há ocorrência de ZAP na Região Centro-Sul, área de atuação das empresas direcionadas para a construção de moradia para segmentos de alta renda.

deslocamento (e auto-segregação) de setores de rendas alta e média-alta para os condomínios fechados localizados no eixo sul de crescimento de BH, em direção ao município de Nova Lima (COSTA, 2003; MENDONÇA, 2003).

Com relação à evolução dos instrumentos de controle urbanístico e das instâncias de participação, esta pode ser considerada produto da combinação de uma série de fatores que se influenciam mutuamente e dos quais podemos salientar: o processo de redemocratização do país; a crescente e constante complexidade e simultaneidade dos processos envolvidos na produção do espaço urbano; a mudança de paradigmas adotados por aqueles que estão profissionalmente envolvidos no planejamento urbano. Dentro deste contexto, dois movimentos merecem ser destacados:

- os instrumentos de controle urbanístico foram constantemente adaptados numa tentativa de se abarcar a multiplicidade dos eventos sócio-espaciais que ocorrem na cidade. A criação de novos parâmetros e novos procedimentos tem um duplo significado – ao mesmo tempo em que podem ser vistos como um desdobramento prático do princípio da função social da propriedade, eles também atuam no sentido de contribuir para o seu fortalecimento junto à sociedade;
- em que pese questões afetas à representação, legitimidade e alcance social, as instâncias de monitoramento e participação foram paulatinamente ampliadas, tanto no que se refere às suas atribuições, quanto à sua constituição - num importante processo que se iniciou com a predominância de componentes oriundos do Estado, passando pela incorporação dos setores técnico e empresarial até uma expressiva abertura para outros setores da sociedade.

Neste ponto, retoma-se à discussão afeta à transposição, no espaço urbano, dos princípios definidos pela legislação urbanística. Pois se o planejamento urbano é entendido como um processo, é na aplicação da lei que se materializa, na vida cotidiana, alguns dos conceitos e propósitos adotados por ele. Entretanto, nem sempre tal processo ocorre de forma concatenada, seja por ser fragmentado horizontalmente (por abranger políticas setoriais de transporte, saneamento, habitação, controle de atividades urbanas, para listar algumas) seja por sua fragmentação vertical (muitas vezes, os setores também se apresentam internamente desarticulados).

Tomando como exemplo a regulação urbana nota-se que nem sempre a aplicação da legislação urbanística através de rotinas de licenciamento e fiscalização ocorre de modo a refletir os princípios norteadores da mesma. Esta situação pode ser explicada pela falta de uma coordenação efetiva das equipes técnicas envolvidas que seja capaz de propiciar não apenas a integração entre elas, mas também a definição inequívoca das políticas urbanas a serem implementadas. Mas pode também estar relacionada ao fato de que o planejamento urbano nas suas etapas de diagnóstico e proposição trabalha predominantemente com o princípio da função social da propriedade e as rotinas de licenciamento e fiscalização, por lidarem diretamente com o cidadão, têm que tratar, rotineiramente, com o conflito existente entre este princípio e o direito de propriedade. Em suma, nestas rotinas torna-se mais aparente um dos principais conflitos inerentes ao processo de produção do espaço da cidade.

É no intuito de contribuir para a compreensão deste processo de transposição dos dispositivos previstos na legislação urbanística para as práticas sócio-espaciais que se desenvolve o próximo capítulo que analisará a influência das LOUS e LPOUS na estruturação do Bairro Buritis.

CAPÍTULO 3

ESTUDO DO BAIRRO BURITIS: AS LEGISLAÇÕES URBANÍSTICAS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.

Refletindo as relações de produção e reprodução e, ao mesmo tempo, reagindo sobre elas, o espaço urbano é produto de um conjunto de forças que estão em constante movimento, assumindo distintos arranjos ao longo tempo. Fruto da ação conjunta de diversos agentes sociais, ele se apresenta como uma realidade física, base material para a vida humana e como uma construção social, impregnada com as relações de produção, carregada de simbolismos, projeções e utopias.

Em Belo Horizonte, um dos fatores que contribuíram - e contribuem - para a produção de seu espaço foram as sucessivas legislações urbanísticas de parcelamento, ocupação e uso do solo. Mais do que apenas normas técnicas que participam do processo de singularização e hierarquização de territórios, essas leis representam uma concepção de cidade idealizada e acabam por se constituir um referencial de civilidade e de cidadania - servindo como difusores dos valores dos grupos sociais diretamente envolvidos em suas formulações (ROLNIK, 1997, p. 13). Entretanto, se por um lado, a influência das legislações urbanísticas na forma como o espaço é subjetivamente percebido nem sempre é facilmente identificada, o mesmo não se pode dizer do espaço fisicamente organizado, especialmente nas áreas de maior interesse do capital imobiliário. Neste sentido, o Bairro Buritis, localizado na Região Oeste de Belo Horizonte (Fig. 5), é um rico objeto de estudo, visto ter se estruturado em estreita relação com as sucessivas LUOS e LPOUS promulgadas para o município. A fim de contextualizar o estudo de caso proposto, serão desenvolvidos, a seguir: breve apresentação da Região Oeste de BH, histórico de sua ocupação, identificação e caracterização de suas Unidades de Planejamento (UP); apresentação introdutória do processo de parcelamento do solo do Bairro Buritis.

Breve apresentação da Região Oeste de Belo Horizonte.

A ocupação de um município não ocorre de forma homogênea, há toda uma dinâmica diferenciada e historicamente produzida, dentre outros fatores, pelas estratégias dos atores sociais envolvidos, pelas regras definidas pelas legislações urbanísticas, pela estruturação do mercado imobiliário e pelas atividades econômicas desenvolvidas em seu território. Neste contexto, a Região Oeste de BH, se destaca por uma expressiva diversidade sócio-espacial.

A ocupação inicial desta região remonta ao início do século XX e tem acompanhado de perto a dinâmica de crescimento da malha urbana da cidade. Tomando como referência os períodos tratados na Fig. 6, nota-se que entre 1918 e 1935, a regional desenvolveu-se seguindo o processo de expansão polarizado pela região central. O município se consolidava como capital do estado e atraía indústrias que se instalavam no centro e ao longo do vale do Ribeirão Arrudas. Seguindo o movimento centrípeto de expansão das periferias, foram instaladas vilas operárias nos bairros Calafate e Carlos Prates (respectivamente localizados nas Regiões Oeste e Nordeste do município). Em 1950, Belo Horizonte apresentava uma expressiva expansão urbana e, em 1977, consolidava-se na Região Oeste uma faixa de ocupação que ligava as regiões Centro-Sul e Barreiro - o centro tradicional e o novo núcleo industrial (com a criação da Cidade Industrial na Região do Barreiro na década de 1940, as indústrias saíram do centro, gerando um novo eixo de crescimento). Em 1995, o movimento de expansão da Região Oeste é caracterizado pelo Bairro Pilar (que cresce como área de grandes equipamentos seguindo a influência da implantação de uma siderúrgica⁸⁵ na região do Barreiro e da tipologia de ocupação do Bairro Olhos D'água, bairro vizinho, também localizado no Barreiro) e pelos Bairros Estoril e Buritis, relacionados com a expansão da Zona Sul em direção à Serra do Curral. Vale notar que, apesar do Buritis se localizar na divisa das Regiões Oeste e do Barreiro, a pouca influência desta última pode ser explicada, dentre outros motivos, pelo fato de que a sua porção vizinha ao bairro era, então, predominantemente desocupada.

Coerente com o seu diversificado processo de ocupação, a Região Oeste abriga favelas, áreas de ocupação recente, áreas consolidadas, bairros cujas edificações de até dois

⁸⁵ Trata-se da Siderúrgica Mannesmann, instalada no Barreiro na primeira metade dos anos 1950. Para um painel do Vetor Oeste de expansão da RMBH, marcado pelo crescimento industrial e pela urbanização desordenada ver BRITO; SOUZA (2006, p. 84-85).

pavimentos estão sendo substituídas por prédios de apartamentos, áreas de grandes equipamentos tais como indústrias, parques e universidades. Nela convivem populações com distintas características sócio-econômicas que, apesar de muitas vezes vizinhas, sequer se reconhecem como tal, tamanha a diferença de suas vidas e espaços cotidianos. No intuito de abarcar esta diversidade, presente em todo o município, a PBH dividiu o território da cidade em Unidades de Planejamento – UPs (Fig. 7). As UPs da Regional Oeste serão apresentadas no Quadro 1 e a análise dos dados sócio-econômicos da UP onde se localiza o Buritis será efetuada no ANEXO 4.⁸⁶

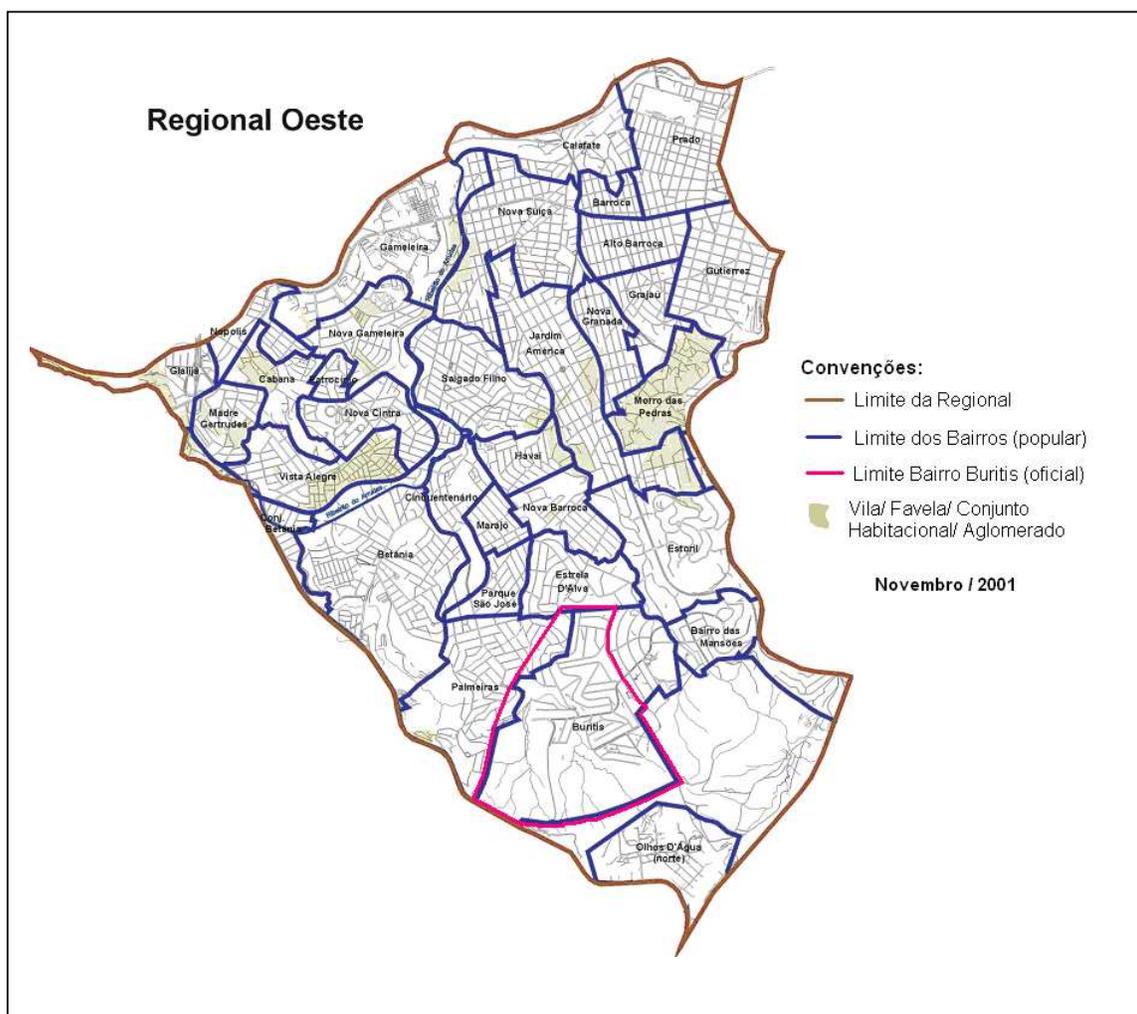


Figura 8 – Bairros da Região Administrativa Oeste.

Fonte: FABIANO (2005, p. 43) com modificação da autora.

⁸⁶ No ANEXO 4 serão apresentados o perfil sócio-econômico dos moradores do Buritis e uma análise da atuação da Associação dos Moradores do Bairro Buritis (ABB).

Quadro 1- Relação dos bairros por Unidades de Planejamento da Região Oeste de Belo Horizonte – 2003.

UP	Bairros*	Ocupação predominante
Cabana	Glalijá, Jardimópolis, Madre Gertrudes (Magnesita), Cabana, Vista Alegre, Nova Cintra, Patrocínio, Nova Gameleira, Gameleira, Sport Club I, II, III e IV (parte), Oeste (Nova Gameleira), Nova Gameleira II, Cabana Pai Tomás, Imbaúbas	População predominante de baixa renda, expressivo número de vilas e favelas. Os bairros apresentam um processo de adensamento sem verticalização. Pequeno estoque de lotes vagos.
Jardim América	Calafate (oeste da Av. Silva Lobo), Nova Suíça, Salgado Filho, Jardim América, Havai, Nova Barroca, Nova Granada, Teresa Cristina I e II, Guaratã, Ventosa, Barão H. de Melo	Apresenta vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares. Bairros com relativa proximidade ao centro, mas que carecem de uma melhor articulação viária com o mesmo.
Barroca	Calafate (leste da Av. Silva Lobo), Prado, Barroca, Alto Barroca, Gutierrez, Grajaú.	Bairros eminentemente residenciais, de classe média, com alta densidade habitacional, considerados uma extensão física e tipológica da Região Centro-Sul. Pequeno estoque de lotes. Apresenta áreas de ocupação antiga em processo de verticalização e com mudança de usos com substituição de residências por micro indústrias ou serviços – especialmente os bairros Calafate, Prado e Barroca.
Morro das Pedras	Morro das Pedras, Conjunto Santa Maria, Aglomerado Morro das Pedras: Antena/Chácara Leonina, Sta. Sofia/São Jorge I, II e III	Área de predomínio de favelas, população de baixa renda. (Mais de um terço da população da Região Oeste vive em favelas distribuídas por suas UPs)
Betânia	Betânia, Marajó, Palmeiras, Estrela Dalva, Betânia I, II, III, IV e V, Vila Nova Paraíso	Área de influência da Região do Barreiro, com topografia razoável e com baixo preço da terra. Predomínio de população de classe média baixa.
Estoril / Buritis / Pilar Oeste**	Estoril, Bairro das Mansões, Buritis, Área da Mata do Cercadinho, Pilar (norte do anel)	Trata-se da última reserva de área da região, com grande estoque de lotes vagos. Apresenta padrão sócio-econômico semelhante à da UP Barroca (à exceção do Bairro Pilar). Os preços da terra são maiores em relação às UPs vizinhas localizadas nas regiões Oeste e Barreiro.

Fontes: BELO HORIZONTE (1995, 2005), PENIDO *et alli* (1996) e FABIANO (2005).

Notas: *Para visualização dos principais bairros, delimitação popular, ver Fig. 8.

**Inicialmente, foram definidas 7 UPs para a Região Oeste, mas a partir de 2003, este número foi alterado com a fusão de duas delas – Estoril/Buritis e Pilar Oeste.

O Bairro Buritis

A área atualmente ocupada pelo Bairro Buritis era, até meados da década de 1970, integrante da Zona Rural do município, sendo a Fazenda Tebaídas de propriedade do Sr. Aggeio Pio Sobrinho. Por volta de 1973, esta fazenda começou a ser desmembrada⁸⁷ e alguns terrenos foram vendidos. Entretanto, como o acesso era muito precário (dava-se apenas pela R. Dom João VI, no extremo oeste do atual bairro, via Bairro Betânia) a região permaneceu predominantemente desocupada (PENIDO *et alli*, 1996). A situação começaria a se alterar logo depois, com a implantação de importantes eixos viários que facilitariam a integração do local ao restante da cidade – especialmente com a Região Centro-Sul - e a classificação da área como ZEU3 pela Lei 2662/76, em dezembro de 1976.

Para a análise do processo de formação do Bairro Buritis foram identificados, inicialmente, quatro perímetros: o bairro oficial (conforme aprovado pela PBH); o bairro popular (que incorpora uma parcela do Bairro Estoril); o limite da ADE do Buritis, Área de Diretrizes Especiais promulgada em 2000 pela Lei 8137/00 (que abrange áreas de vários bairros vizinhos – Estrela d’Alva, das Mansões e Estoril) e a UP Estoril/Buritis/Pilar Oeste (que como explicitado pelo próprio nome, engloba os três bairros e o Bairro das Mansões). Apesar de todas as áreas definidas por estes perímetros apresentarem características que podem contribuir para o presente estudo, optou-se pelo limite do bairro oficial, visto ser o que possibilita uma melhor identificação dos processos de licenciamento de parcelamento do solo. Entretanto, sempre que necessário, apoiaremos nossa análise em dados oriundos das demais delimitações, tomando o devido cuidado de esclarecer a alteração de referência (Fig. 9).

⁸⁷ Deve-se salientar que, como estava inserido na Zona Rural do município, o parcelamento ficava sob a jurisdição do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

Para o presente estudo, o Bairro Buritis pode ser, esquematicamente, dividido em três áreas (Fig. 10):

- Área 1 - área que ocupa as porções central, leste e nordeste do bairro.⁸⁸ Trata-se da 1ª Etapa do Buritis, aprovada em junho de 1985. Os principais Cadastros de Plantas⁸⁹ (CP) são: 273-1-M, 273-2-M, 273-3-M (para visualização dos principais CPs referentes ao Bairro Buritis, vide ANEXO 2);
- Área 2 - área que ocupa as porções oeste, sul e sudeste do bairro. Consiste na 2ª Etapa do Buritis, parte desta área é objeto de procedimento administrativo do Ministério Público de Minas Gerais (MP-MG). Até novembro de 2005 os principais CPs eram: 273-9-M, 273-10-M, 273-11-M, 273-14-D, 273-15-A, 273-19-M, 273-22-A;
- Área 3 - pequena área a noroeste. Trata-se da primeira tentativa de loteamento do bairro, de acordo com entrevista realizada com Sr. Paulo G. RIBEIRO (2006). Inicialmente, era destinada a chácaras de recreio com a denominação de Chácara das Palmeiras. Esta área foi regularizada pelos CPs 273-5-M e 273-4-H e apresenta características bem distintas do restante do bairro, tanto no que se refere às tipologias de ocupação quanto ao perfil sócio-econômico de seus habitantes. Nestes aspectos, assemelha-se ao bairro vizinho, Bairro Palmeiras.

A Área 3 foi regularizada pelo Decreto Municipal 5239/85 e se deu conforme Lei Municipal 1212/65 e Decreto Municipal 4055/81.⁹⁰ Segundo entrevista junto ao Sr. Júlio C. de MARCO (2005), a tarefa de regularizar estas áreas foi facilitada pelo fato de que o padrão definido pela legislação urbanística municipal era tão marcante e presente no

⁸⁸ Por apresentarem uma ocupação mais antiga, foram incluídas nesta 1ª Etapa as áreas correspondentes ao CP 273-20-M e área indivisa localizada no quarteirão 34 (ocupada pela Escola Americana). Entretanto, as mesmas não serão especificamente tratadas neste estudo, a primeira por ter sido aprovada originalmente como parte do Bairro Estoril (antigo CP 255-3-M) e a segunda por permanecer sem parcelamento aprovado.

⁸⁹ As plantas de projetos de parcelamento do solo aprovadas pela PBH recebem a denominação de Cadastro de Planta (CP), e são arquivadas de acordo com sua numeração seqüencial. Neste sistema, a numeração que identifica o Bairro Buritis é a 273. No presente estudo serão considerados somente os principais CPs do bairro, isto porque a cada alteração de parcelamento (união de dois lotes formando um novo lote, por exemplo) é gerado um novo CP, ocasionando um volume de dados que extrapola os objetivos desta pesquisa.

⁹⁰ A lei de 1965 autorizava o prefeito a aprovar bairros e vilas existentes de fato e que não possuíam projetos de parcelamento anteriormente aprovados. Definia, também, que a aprovação não importava em reconhecimento dos direitos quanto à posse e domínio quer pela PBH, quer entre as partes interessadas na aquisição de terrenos ou edificações no local. O decreto de 1981, por seu turno, reorganizava o disposto nesta lei, considerando as promulgações da Lei Federal 6766/69 e da primeira LUOS do município. Deste modo, colocava como condição para aplicação da Lei 1212/65 a constatação da existência destes loteamentos nos mapas anexos à LUOS 2662/76. Assim sendo, a regularização da Área 3 do Bairro Buritis deu-se através dos processos 42337/76 e 56341/76 em nome de Aggeo Pio Sobrinho e Osmário Souto Ribeiro, respectivamente.

município que acabava por ser aplicado em praticamente todo seu território, independente do licenciamento prévio.

Os instrumentos legais que possibilitaram a regularização da Área 3, configuravam uma tentativa do poder público de incluir na legalidade inúmeras porções de seu território que se enquadravam na condição de loteamentos clandestinos. Entretanto, esta inclusão, em muitos casos, não era completa na medida que não resolvia de modo definitivo a questão da titularidade da terra e isto acabava influenciando o padrão da ocupação praticado nestes locais.

Observando o Levantamento Aerofotogramétrico do Município de Belo Horizonte de 1989 (BELO HORIZONTE, 1992), constata-se que, naquela ocasião, a Área 3 apresentava poucas edificações, poucos lotes demarcados e as vias encontravam-se abertas, com meio-fio, mas sem pavimentação o que denotava uma certa precariedade na ocupação. Outros indicadores de sua singularidade em relação ao restante do bairro podem ser encontrados nas delimitações das UPs, bairros populares e ADE do Buritis - em todas elas, esta área encontra-se mais relacionada ao Bairro Palmeiras do que ao Bairro Buritis, consistindo praticamente num transbordamento do bairro vizinho. Levando em conta tal fato e ainda que esta Área 3 não passou por um licenciamento de acordo com as LUOS e LPOUS, a ênfase deste capítulo será dada às Áreas 1 e 2, respectivamente 1ª e 2ª Etapas do processo de parcelamento de solo que deu origem ao atual Bairro Buritis.

Sendo assim, o presente capítulo será desenvolvido em quatro seções. Na primeira será apresentado o mercado de terras em Belo Horizonte no período imediatamente anterior ao início do loteamento (1972-1976). Esta seção será fundamentada, principalmente, nos dados e nas análises presentes em PLAMBEL (1987).⁹¹

Dadas as particularidades das Áreas 2 e 3, cada uma delas será analisada separadamente. A segunda seção tratará da 1ª Etapa do Buritis e a terceira da 2ª Etapa. A quarta e última seção analisará a relação da legislação urbanística e os processos sociais envolvidos na estruturação do espaço do bairro – especialmente no tocante aos instrumentos de controle urbano e às instâncias de participação.

⁹¹ Nesse texto é apresentado um acurado estudo do mercado de terras da RMBH no período de 1950 a 1976. Note-se que não trata, especificamente, das Zonas de Expansão Urbana como definidas na LUOS de 1976, justamente o zoneamento no qual a área do Bairro Buritis foi inserida.

3.1. O Bairro Buritis e o mercado de terras em Belo Horizonte nos anos anteriores à Lei 2662/76 - de 1972 a 1976.

No período compreendido entre os anos de 1972 e 1976, ocorreu um significativo aquecimento no mercado de terras da RMBH, refletido na expansão do tecido urbano e no aumento do preço tanto dos terrenos quanto dos demais imóveis. Neste intervalo de tempo, foram lançados 96 novos loteamentos, dos quais 23 se localizavam em Belo Horizonte - cerca de 24% - consistindo num indicativo de que o mercado do município acompanhava, de perto, o movimento mais amplo da região. Tais loteamentos, apesar de apresentarem características bem variadas, podiam ser divididos em três categorias, segundo o tipo de produto oferecido e o público consumidor: loteamentos populares, loteamentos para sítios de recreio e loteamentos com infra-estrutura urbana, real ou potencial (PLAMBEL, 1987).

Os primeiros predominavam no município de Ribeirão das Neves, distantes do centro de BH, destinavam-se à moradia dos estratos de renda mais baixa e apresentavam, de modo geral, lotes com área de 360 m², sem infra-estrutura urbana, carentes de serviços e equipamentos coletivos.⁹² Os segundos localizavam-se preferencialmente nos municípios de Nova Lima e Rio Acima, atendiam a demanda de lazer dos estratos médios urbanos e ofereciam terrenos com áreas superiores a 2.000 m², normalmente sem infra-estrutura, contando somente com as vias de acesso. Eram ressaltados, pelos loteadores, o contato com a natureza, a possibilidade de implantação futura de infra-estrutura, a constituição de espaços socialmente homogêneos (visto a faixa de consumidores a que se destinavam) e a segurança (garantida pelo controle de acesso e vigilância 24 horas por dia).⁹³ O terceiro tipo localizava-se nos interstícios de áreas já loteadas e era assim descrito:

Os loteamentos com infraestrutura urbana real ou potencial se referem às áreas melhor situadas na Região [RMBH] e que são parceladas para serem introduzidas no tecido urbano, destinando-se à moradia efetiva. De acordo com a estratégia de venda, ou seja, se se vendem os lotes, com a infraestrutura já implantada ou com os projetos em execução, aparecem dois tipos distintos de loteamentos.

De um modo geral essa categoria de lotes se constitui em demanda dos estratos superiores de renda, representando sobretudo alternativas de aplicação de poupanças. Existe certa variação no tamanho dos lotes ofertados, que vão de 360 m² a 1.000 m² e, quando as áreas são maiores,

⁹² Para uma análise aprofundada da produção de loteamentos populares no município de Ribeirão das Neves, ver COSTA (1983).

⁹³ Para uma ampla análise multidisciplinar do processo de expansão do Eixo Sul da RMBH, que engloba (mas que não se atém a apenas este tema) os espaços produzidos a partir desta tipologia de loteamento, ver COSTA (2006).

eles se tornam de difícil classificação. Em Belo Horizonte, quase todos os loteamentos realizados pertencem a essa categoria. (PLAMBEL, 1987, p.148).

A expansão do tecido urbano em Belo Horizonte, através do parcelamento do território em lotes comercializáveis, seguia, portanto, uma lógica elitista, tentando suprir especialmente as camadas sociais mais favorecidas e apresentando-se como alternativa segura de investimento para recursos excedentes. De modo geral, a oferta de lotes urbanizados era uma condição imposta pela legislação municipal (Decreto 54/35) e gerava tanto o aumento do valor agregado a tais terrenos (aplicação de recursos no loteamento diferenciava o produto) quanto a especialização de territórios (na medida que se destinava a públicos relativamente homogêneos capazes de arcar com o custo da aquisição e manutenção de tais lotes).

Se os investimentos feitos pelos loteadores interferiam no preço final dos terrenos o mesmo se podia dizer das benfeitorias realizadas pelo poder público. O texto de referência, PLAMBEL (1987), salienta a possível relação causal entre o acréscimo dos preços dos lotes e as obras realizadas pela PBH neste período. Considerando este aspecto, destaca dois setores⁹⁴ do município em que houve significativa valorização dos lotes, onde se situam os bairros Mangabeiras e São Bento - estes bairros fazem parte da Região Centro-Sul, estando o último localizado em setor limítrofe à Região Oeste de BH, próximo à área onde se insere o Bairro Buritis (Fig. 11 e 12). O texto ressalta que a valorização dos imóveis desses dois setores deveu-se a ocupação de novas áreas (a ocupação de terrenos por edificações residenciais acarretava a atração de novos serviços e estabelecimentos comerciais e a consolidação dos existentes) e a implantação de importantes eixos viários que auxiliavam na abertura de frentes de expansão para o município, tais como a Av. Prudente de Moraes e a Av. Raja Gabaglia.

⁹⁴A área de estudo tratada em PLAMBEL (1987) foi dividida em 49 setores considerando os limites municipais; a presença de grandes equipamentos; a incidência significativa de empregos e estabelecimentos industriais, as áreas de influência do sistema viário e das concentrações terciárias. Na presente dissertação nos interessa, especialmente, o setor onde se localiza o Buritis bem como os setores contíguos localizados na Região Centro-Sul, visto a grande influência destes no processo de ocupação do bairro.

Como se pode observar na Fig. 13, em 1973 a área do Bairro Buritis não estava parcelada e a edificação que mais sobressaía nos seus arredores era a sede de uma empresa de construção civil.⁹⁵ A articulação viária com o restante da cidade era bastante precária e a Av. Raja Gabaglia, então em construção, cortava trechos pouco urbanizados. Contudo, a abertura dessa avenida imprimiria um novo ritmo à dinâmica espacial da região - na medida em que reforçava a ligação entre as Regionais Oeste e Centro-Sul, valorizava áreas ainda não parceladas, num exemplo claro do potencial da ação do poder público em interferir na geração da renda diferencial da terra (SINGER, 1979). O reforço desta ligação influenciou decisivamente o processo de ocupação do Buritis, pois era justamente na Centro-Sul que se localizava a população de renda mais elevada do município (Fig. 14). Um dos indicadores desta influência pode ser encontrado na variação dos preços dos terrenos do setor onde se localiza o bairro. Se em 1972, o preço médio do m² de terra neste setor variava de 26 a 50 cruzeiros, em 1976 passou a variar de 101 a 250 cruzeiros⁹⁶ (Fig. 11 e 12). Esta expressiva valorização refletia o movimento do mercado imobiliário que era, por sua vez, influenciado por uma conjuntura mais ampla em que se notava:

- o aumento de demanda por moradias – na década de 1970 o país tinha a maior parte da população morando em cidades e, neste período, houve a emergência e o fortalecimento de uma classe média urbana (BELO HORIZONTE, 1995);
- a maior disponibilidade de financiamento - o governo federal, via BNH, priorizava o financiamento de casa própria para as camadas médias da população (BELO HORIZONTE, 1995);
- a possibilidade de alterações nos parâmetros de ocupação para o setor – durante o ano de 1976 houve a discussão da primeira LOUS de Belo Horizonte, baseada nas propostas presentes no Plano de Uso e Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana (POS) elaborado pela PLAMBEL. Este POS já sinalizava a transformação da área do Buritis de Zona Rural para Zona de Expansão Urbana 2 (MOL, 2004, p. 53)

⁹⁵ Construtora Mendes Junior, localizada no futuro Bairro Estoril, atualmente destinada a campus universitário do UNI-BH.

⁹⁶ Considerando como moeda de referência os Cruzeiros de 1975.

3.2. A Primeira Etapa do Bairro Buritis.

A Lei 2662/76 e o Bairro Buritis.

Em dezembro de 1976, com a promulgação da primeira LUOS do município, Lei 2662/76, a área do bairro passou a ser classificada como Zona de Expansão Urbana 3 (Fig. 15). Como já dito anteriormente, a nova LUOS foi diretamente influenciada pelo POS elaborado pela PLAMBEL e tinha como uma de suas características a manutenção das tendências de ocupação já existentes. As ZEUs eram estabelecidas com distintos Modelos de Parcelamento⁹⁷ (MP) calcados, especialmente, no Plano de Desenvolvimento Econômico Social e em estudos do sítio natural da RMBH. Os objetivos de se discriminar em lei as áreas de expansão do tecido urbano eram impedir loteamentos muito distantes (diminuindo a pressão de parcelamento sobre as áreas rurais restantes no município) e controlar as densidades da ocupação futura (através dos MPs pretendia-se reservar áreas para projetos futuros, especialmente os viários, e preservar áreas de mananciais e de florestas - entendia-se que a exigência de lotes maiores seria um desestímulo ao parcelamento). De fato, longe de ser restritiva, a LUOS definia áreas de expansão em quantidade suficiente para suprir a demanda adicional de lotes num horizonte de 10 anos (PLAMBEL, 1987, p. 123-124).⁹⁸ E, neste contexto, havia manchas de ZEU espalhadas por todo o território do município. Considerando somente as manchas contínuas com área superior a 1 km², obtinha-se o seguinte cenário:

Quadro 2 – Manchas contínuas de ZEU com área superior a 1 km² - Lei 2662/76.

Mancha	Folha	Zoneamento	Área (km ²)	Principais Bairros	Regional
1	2	ZEU2	1,20	Jardim dos Comerciantes	Venda Nova
2	8	ZEU2	1,32	Juliana, Jacqueline	Norte
3	17	ZEU2	2,38	São Gabriel, Paulo VI, Gordura	Nordeste
4	24	ZEU2	1,10	Jardim Vitória	Nordeste
5	28	ZEU2	1,81	Engenho Nogueira	Pampulha
6	59/60	ZEU2	3,73	Palmeiras, Olhos D'água	Oeste/Barreiro
7	54/60	ZEU3	4,00	Buritis, Estoril	Oeste
8	55	ZEU3	1,26	Belvedere	Centro-Sul

Fonte: BELO HORIZONTE (1976).

Nota: Esta tabela foi elaborada a partir dos Mapas de Zoneamento anexos à Lei 2662/76. Não foram consideradas algumas áreas de ZEU que, apesar de extensas, não atendiam a condição de serem contínuas. A numeração das folhas indicadas na tabela refere-se aos citados Mapas.

⁹⁷ Para detalhamento dos parâmetros urbanísticos da Lei 2662/76, MP, MA e Zoneamento, ver ANEXO 1.

⁹⁸ Esta previsão de áreas de expansão urbana mostrou-se ineficaz no atendimento à demanda de moradia das populações mais carentes que acabaram por se instalar nas periferias mais distantes da RMBH (COSTA, 1983; MATOS, 1984).

Dentro, portanto, do limite estipulado, percebe-se nas grandes áreas previstas para a expansão urbana de Belo Horizonte a predominância das ZEU2 e ZEU3 sendo que a primeira ocorria nas Regiões Norte, Venda Nova, Nordeste, Pampulha e Barreiro (a mancha 6 ocorria especialmente na Regional do Barreiro, tendo apenas pequena parte na Região Oeste) e que a segunda acontecia nas Regionais Oeste e Centro-Sul, estando estas manchas praticamente em situação de contigüidade.

Às ZEU2 e ZEU3 correspondiam, respectivamente, os MP2 e MP3. Para o MP2 eram definidos como parâmetros mínimos de lote a área de 360m² e a frente de 12m. Lotes com estas características admitiam Modelos de Assentamento (MA) cujos Coeficientes de Aproveitamento (CA) variavam de 1,0 a 1,5. Já os lotes definidos pelo MP3 deveriam possuir a área mínima de 525 m² e a frente mínima de 15 m, possibilitando a utilização de MA com CA maiores, variando de 1,0 a 3,4. Apesar da definição do MA depender também do Zoneamento a ser concedido, a adoção dos parâmetros previstos já acarretava, *a priori*, distintas possibilidades de aproveitamento e de valorização dos terrenos.

Importante notar que, comparando a localização destas manchas com a ocupação predominante em 1972 (Fig. 16), as manchas de ZEU2 localizavam-se em áreas onde a ocupação unifamiliar era a tendência dominante. Apesar de também estar inserido em área de predominância unifamiliar, o futuro Bairro Buritis foi definido como ZEU3, acompanhando a classificação da mancha localizada na Região Centro-Sul cuja tendência de ocupação era mais variada. Esta classificação implicava não somente uma alteração na tendência pré-existente como também uma ruptura com o zoneamento anteriormente proposto pelo POS (ZEU2). Tal situação pode ser explicada pela proximidade e pelas características do meio físico, pois ambas as manchas ocupam áreas ambientalmente frágeis, com ocorrências de matas e mananciais. Mas pode ser justificada, igualmente, pela dinâmica do mercado imobiliário de Belo Horizonte: no período de 1972 a 1976, a Regional Centro-Sul foi a que apresentou o maior crescimento nos preços de terrenos, causado pelo processo de substituição das edificações unifamiliares pelas multifamiliares, pela expansão do centro tradicional (gerando novas concentrações de atividades terciárias) e pelo significativo crescimento demográfico da região (PLAMBEL, 1987, p. 152). As duas grandes manchas de ZEU3 se inseriam, portanto, neste movimento de valorização imobiliária. Pois, se por um lado, lotes de áreas menores, em torno de 360 m², eram mais facilmente comercializados, lotes com áreas maiores, como previsto na ZEU3, acabavam por se destinar a um público diferenciado, capaz de arcar com custos mais elevados tanto para compra do terreno quanto para execução de tipologias mais elaboradas de ocupação.

O parcelamento do solo da 1ª Etapa do Bairro Buritis.

Em 05/11/1976, foi aberto na PBH o processo de loteamento do Bairro Buritis, em nome de ARCAP Imóveis S/A.⁹⁹ Segundo informação de Sr. Paulo G. RIBEIRO (2006), a manutenção de uma fazenda tão próxima da área urbana se tornava inviável devido às constantes invasões, relacionadas tanto a ocupação de áreas para moradia, quanto a atos de vandalismo. Outro fator apontado foi a abertura de vias de acesso à área, integrando-a ao restante da cidade e assim tornando-a economicamente interessante para o parcelamento. Tinham sido implantados o Anel Rodoviário (BR-262) e a Av. Raja Gabaglia que, por sua vez, desencadeou a abertura de novas e importantes vias tais como Av. Professor Américo Werneck e Av. Barão Homem de Melo. Vale lembrar que:

Além da atuação legislativa, em especial de regulamentação urbanística, um importante tipo de intervenção no mercado de terrenos é aquele exercido através da implantação de infra-estrutura e serviços urbanos. A existência produz valor que é apropriado pelos proprietários das áreas próximas e sua raridade ou escassez amplia seu impacto valorativo. (PLAMBEL, 1987, p. 31).

A proprietária da gleba a ser loteada, ARCAP, esclarecia que o projeto de parcelamento do solo havia sido elaborado de acordo com a LUOS em discussão na Câmara dos Vereadores (a Lei 2662/76 seria promulgada um mês após a entrada do requerimento na PBH) e assim apresentava o empreendimento:

Ao estabelecermos o partido urbanístico loteamento procuramos criar condições adequadas de ocupação residencial aceitando e respeitando a topografia do terreno, suas reservas vegetais e paisagísticas, as faixas naturais de escoamento das áreas pluviais e procurando, sobretudo, imprimindo projeto aspecto possível [sic] – mais humano na relação homem/meio ambiente. Para isso foram criados espaços verdes de porte – onde se pretende criar equipamento de educação e lazer – e deu-se ao desenho urbano a forma necessária para que o conjunto se assemelhasse ao espontâneo. (trecho da correspondência da ARCAP ao prefeito de BH, Sr. Luiz Verano, presente à folha 02 do processo PBH n.01.062.436/85-45).

Apesar da alegação de atender à nova LUOS, então em discussão, o projeto de parcelamento foi analisado segundo a norma municipal em vigor quando da abertura do processo, Decreto 54 de 1935. Tal procedimento é comumente adotado pela PBH: o exame do projeto segundo as regras vigentes na ocasião da formalização do requerimento é

⁹⁹Processo administrativo n. 070.263/76, atual n. 01.062.436/85-45. A ARCAP tem como principais sócios os herdeiros do Sr. Aggeo Pio Sobrinho, antigo proprietário da Fazenda Tebaídas.

reconhecido como um direito, ou seja, a abertura do respectivo processo de licenciamento de parcelamento, de ocupação ou de atividade econômica, garante a aplicação retroativa de parâmetros - ocorrendo, muitas vezes, a aplicação de distintas legislações, sempre resguardando os direitos e interesses do proprietário.¹⁰⁰

Assim sendo e a despeito do discurso dos proprietários, o projeto de parcelamento foi desenvolvido seguindo o modelo tradicionalmente adotado em Belo Horizonte – reduzido número de vias, quarteirões extensos com o máximo de aproveitamento em lotes comercializáveis, áreas verdes e de equipamentos coletivos localizados em terrenos de relevo acidentado e de menor valor de mercado ou onde o parcelamento não era legalmente admitido. A topografia acidentada do local, a configuração dos quarteirões, a previsão de especialização dos espaços - maior diversidade de usos nas vias coletoras e arteriais, usos residenciais nas vias locais – todos estes fatores concorriam para a criação não de um novo “modo de morar” mas para reprodução de um espaço economicamente eficiente para a reprodução do capital imobiliário.¹⁰¹

Partindo desse projeto, em 29/08/1979, foi assinado o Termo de Compromisso entre a PBH e a ARCAP para autorização de execução de serviços de urbanização referentes a todo o loteamento do bairro. A assinatura deste termo significava que o projeto de parcelamento do solo havia sido analisado e estava de acordo com a legislação urbanística. Com isso, a empresa era autorizada a efetuar as obras de urbanização com a ressalva de que o projeto somente receberia a aprovação após sua efetiva implantação. Desta forma, a 1ª Etapa do bairro foi implantada entre 1979 e 1985, tendo como firma empreendedora a CONVAP Engenharia e Construções SA.¹⁰²

A aprovação desta etapa gerou um total de 50 quarteirões (sendo 3 deles destinados a área verde) e de 1.135 lotes. A campanha publicitária de lançamento do empreendimento o apresentava como um bairro exclusivamente residencial unifamiliar, como se observa nas

¹⁰⁰ Percebe-se nesta rotina, a necessidade do Executivo Municipal de trabalhar de modo simultâneo com dois preceitos: o direito de propriedade, regido pelo Código Civil e a função social da propriedade urbana, constitucionalmente definida pelos Planos Diretores e pelo Estatuto das Cidades. De um lado, garantir à propriedade urbana o seu potencial de geração de renda, de outro, garantir condições para o desenvolvimento sócio-espacial (FERNANDES, 2001).

¹⁰¹ Seguindo, portanto a lógica do espaço abstrato (LEFEBRE, 1991), implicando a organização hierárquica das formas de uso e ocupação do solo, a geração de valores diferenciados, a distribuição desigual dos espaços e serviços coletivos.

¹⁰² A CONVAP foi a firma responsável pela implantação dos loteamentos correspondentes aos bairros Cidade Nova, Castelo/Manacás, São Bento (1ª etapa) e Dona Clara, todos destinados às camadas sociais de rendas média e média-alta de Belo Horizonte. A empresa ARCAP firmou um contrato de permuta com a CONVAP, deste modo, havia duas firmas envolvidas, a ARCAP como proprietária e a CONVAP como encarregada da execução das obras de urbanização. Com a implantação da 1ª Etapa do Bairro foram aprovados os CPs 273-1-M, 273-2-M e 273-3-M em 18/06/1985 (Vide ANEXO 2).

peças de propaganda presentes no ANEXO 3. No entanto, como naquele momento a área do bairro já havia sido classificada como ZEU pela Lei 4034/85 (Fig. 17), o Buritis acabou tendo os zoneamentos definidos por decretos municipais¹⁰³ que seguiram a lógica da LUOS: os lotes com frente para as principais vias (Av. Professor Mário Werneck e Av. Deputado Cristovão Chiaradia) receberam o zoneamento ZC2 ou ZC1, o restante do bairro (praticamente sua totalidade) recebeu zoneamento ZR4A (Fig. 18).

Tais zoneamentos implicaram um maior controle sobre a verticalização e o adensamento do bairro. Observando as Tab. 1 e 2, percebe-se que somente uma inexpressiva parcela dos lotes apresentava área inferior a 450 m² (0,9%), enquanto outros 86,8% deles encontravam-se no intervalo entre 450 e 700 m², tal fato aliado à característica de que a totalidade dos lotes possuía frente maior ou igual a 15 metros possibilitava, em princípio, a aplicação de Modelos de Assentamento com altos Coeficientes de Aproveitamento (ver ANEXO 1). Vale lembrar que, apesar do MP3 definir 525 m² como área de lote mínima, o projeto foi analisado pela legislação anterior, Decreto 54/35, que definia para os lotes urbanos a área mínima de 360 m². Portanto, não foi a legislação o fator preponderante na definição das dimensões dos lotes, mas as possibilidades de aproveitamento e o perfil mercadológico que se pretendia imprimir ao empreendimento. Isto fica patente nas peças de propaganda presentes no ANEXO 3 em que se faz uma idealização do bairro, reforçando a noção de que o Buritis era um prolongamento natural da Zona Sul de Belo Horizonte.¹⁰⁴

Considerando apenas as áreas dos lotes (Tab. 1 e 2), percebe-se que 99,1% dos mesmos admitiriam o MA5 e 100% admitiriam o MA4, Modelos de Assentamento que tinham um considerável peso no mercado formal de moradias em Belo Horizonte¹⁰⁵ e que permitiam o CA máximo de 2,0 e 1,5, respectivamente. Entretanto, ao classificar o bairro predominantemente como ZR4A, há uma expressiva redução do potencial de

¹⁰³ A LUOS 4034/85 dispunha que loteamentos localizados em ZEU deveriam ter seu novo zoneamento definido por uma comissão do Executivo na ocasião de sua aprovação. Desta forma, foi instituída, em junho de 1985, a Comissão Especial de Zoneamento composta por 5 membros (2 representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2 da Secretaria Municipal de Obras Civas, 1 da Secretaria Municipal de Meio Ambiente). Cabia a ela a definição das diretrizes para a elaboração de projetos de loteamento e também do zoneamento para os loteamentos em ZEU. Seguindo este procedimento, os zoneamentos da 1ª Etapa do Buritis foram definidos pelos Decretos 5004/85, 5013/85, 5061/85.

¹⁰⁴ No ANEXO 3 são apresentadas algumas peças publicitárias referentes ao loteamento do Bairro Buritis bem como uma análise do discurso enquanto elemento gerador de renda da terra. As referências à “exclusividade” do empreendimento são recorrentes, muitas vezes relacionadas a aspectos ambientais e também a parâmetros urbanísticos definidos pelas LUOS.

¹⁰⁵ Tomando por base os alvarás de construção concedidos pela PBH nos anos de 1980 a 1982, os MA4 e MA5 corresponderam a 44% (22% cada) da área total de construção licenciada e dentro deste painel, se destacava a ZR4, zoneamento detentor de 30,3% deste total (MATOS, 1984, p.143).

aproveitamento, visto ser o MA4A o modelo residencial mais permissivo neste zoneamento, apresentando CA de 1,2 e o número de pavimentos limitado a 4. Se por um lado a classificação do bairro como ZR4A afetava diretamente o valor dos terrenos (influenciando a geração de renda diferencial), por outro lado, esta não era uma situação permanente, pois havia a possibilidade de futura mudança de parâmetros de controle urbanístico e isto não era desconsiderado pelo empreendedor.¹⁰⁶

A adoção do MA4A resultou numa ocupação bem característica, de baixa volumetria e de unidades residenciais relativamente maiores¹⁰⁷ do que as praticadas na zona sul, gerando, com isso, um produto diferenciado no mercado de imóveis do município. Entretanto, apesar da rapidez com que os lotes eram vendidos¹⁰⁸, até agosto de 1989, apenas 64 dos 1.135 lotes implantados estavam ocupados ou em processo de ocupação (BELO HORIZONTE, 1992). O que pode ser um indicativo de que, naquela ocasião, o bairro se inseria num comportamento mais conservador do mercado imobiliário, direcionado para utilização dos terrenos como reserva de valor. Conforme visto anteriormente, durante a década de 1980, o país passou por uma grave crise econômica com expressiva diminuição de oferta de financiamento para a construção civil e altas taxas inflacionárias.¹⁰⁹ Este contexto, aliado ao fato da terra não ser um bem fungível, fazia com que o imóvel urbano constituísse uma interessante alternativa de investimento e poupança.

O processo de ocupação do Bairro Buritis e as legislações urbanísticas.

Lei 4034/85 – Lei de Uso e Ocupação do Solo

No início da década de 1990, “Houve um espraiamento das classes médias pelos espaços centrais e pericentrais de Belo Horizonte” (MENDONÇA, 2003, p. 141) e, em 1995, o setor imobiliário recebeu um novo alento através do retorno do financiamento pela Caixa Econômica Federal para unidades habitacionais. Este fato impulsionou o mercado de construções voltadas para os setores de rendas média e alta, mais capacitados para arcar

¹⁰⁶ Conforme constatado em entrevista com Sr. Reynaldo CALVO (2005).

¹⁰⁷ A dimensão das unidades era uma consequência da combinação entre CA, TO e, no caso do MA4A, limite de volumetria. (Ver ANEXO 1).

¹⁰⁸ Segundo entrevista com Sr. Paulo G. RIBEIRO (2006), o lançamento do bairro foi um sucesso, com uma rápida comercialização dos lotes.

¹⁰⁹ Em 1985, a taxa anual de inflação foi de 235,13% e, em 1989, esta taxa chegou a estratosféricos 1.782,85% - IGP (Índice Geral de Preços) calculado pela Fundação Getúlio Vargas – www.fgv.br acesso em fevereiro de 2005.

com seus custos financeiros e com suas exigências burocráticas (MOL, 2004). De certo modo, esta conjuntura refletiu-se no processo de ocupação da 1ª Etapa do bairro.

No período de 1993 a 1996, o Buritis foi o bairro com mais área de construção certificada pela PBH com Baixa e Habite-se¹¹⁰, 129.617,30 m², correspondendo a 6,37% de toda a área certificada no município. Em segundo lugar, vinha o Bairro Estoril, com 4,99%, desse total - dados que evidenciavam o interesse do mercado imobiliário naquela região (FABIANO, 2005). Estes indicadores ficam mais expressivos quando se analisa os dados referentes aos projetos arquitetônicos licenciados pela PBH no mesmo período. Pois se a concessão de Baixa refere-se às edificações efetivamente executadas, os alvarás de construção demonstram a intenção de se construir no bairro. As Tab. 3 e 4 explicitam e caracterizam tal interesse. Nestes anos, foram aprovados 240 projetos arquitetônicos para o bairro, correspondendo a cerca de 4% dos projetos aprovados e a 7,5% de toda a área de construção licenciada no município. Foram aprovadas para o bairro 1552 unidades residenciais,¹¹¹ significando uma relação de 7,2 unidades por projeto (Tab. 5). Naquele período, a ocupação do bairro acompanhava de perto as diretrizes dos zoneamentos adotados com o predomínio de edificações multifamiliares verticais, especialmente MA4A. Concorriam para isto os parâmetros previstos em lei – considerados como os ideais para a utilização racional do solo do bairro - e o comportamento do mercado de imóveis direcionado para a obtenção da maior rentabilidade possível.

A forma como se deu a ocupação do bairro trouxe não apenas problemas de trânsito e de articulação viária como também acarretou uma tipologia bastante distinta de seu entorno imediato, especialmente em relação ao Bairros Palmeiras e Estrela Dalva (Fig. 19). A vida cotidiana do bairro estava sendo afetada pelo padrão de seu parcelamento: extensos quarteirões, vias relativamente estreitas, grandes barreiras físicas (configuradas pela topografia acidentada e por extensas áreas verdes). Do mesmo modo, a ênfase na ligação do bairro com a Região Centro-Sul e o predomínio do transporte individual sobre o coletivo, sobrecarregavam as poucas avenidas coletoras do bairro. A precariedade de articulação com a Zona Sul (área polarizadora do Buritis) fez com que o bairro se tornasse praticamente auto-suficiente em serviços e comércio, potencializando sua atração sobre

¹¹⁰ A certificação de Baixa e Habite-se é concedida pela PBH para as obras em condições de habitabilidade e executadas conforme as normas urbanísticas. Este atestado de regularidade deve ser registrado no Cartório de Registros de Imóveis e é, muitas vezes, condição para conclusão de inventários, para liberação de financiamentos e hipotecas.

¹¹¹ Tendo em conta a expressiva predominância do uso residencial no Buritis, daremos maior ênfase aos dados relativos a este uso. Para uma análise do processo de formação e consolidação do uso não residencial no bairro ver GOMES (2004).

futuros moradores, seduzidos pelo valor relativamente mais baixo dos imóveis.¹¹² Entretanto, como os estabelecimentos de uso não residencial se concentravam na Av. Prof. Mário Werneck, estes acabaram por contribuir para o processo de saturação dessa via.

O Bairro Buritis e a Lei 7166/96 – Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

Se já havia, na primeira metade da década de 1990, um interesse do mercado imobiliário em investir no bairro, este foi potencializado pela promulgação da Lei 7166/96. Esta LPOUS o classificou, predominantemente, como Zona de Adensamento Preferencial, ZAP. A nova classificação foi definida considerando a infra-estrutura implantada e a grande disponibilidade de terrenos vagos no bairro,¹¹³ mas também levando em conta os conflitos presentes na ocasião da discussão da LPOUS. Segundo entrevista com Sra. Flávia M. P. AMARAL (2005), setores ligados à construção civil condicionaram a aceitação de parâmetros mais restritivos para a ZA à adoção de ZAP para as áreas consideradas de expansão da Zona Sul da cidade, o zoneamento do Buritis teria entrado neste acordo, como uma espécie de mecanismo compensatório. Restringia-se, de um lado, a capacidade de atuar em áreas tradicionalmente mais valorizadas¹¹⁴ e, de outro, abria-se uma nova frente de atuação, mais variada, com parâmetros legais mais permissivos e com maior facilidade de aquisição de lotes - os terrenos eram desocupados, não demandando custo de demolição e eram relativamente mais baratos.

A classificação do bairro como ZAP (Fig. 20) acarretou uma brusca alteração no padrão de sua ocupação: deixou de existir o limite de quatro pavimentos, passou-se de um coeficiente máximo de 1,2 para 1,7, sendo que a Quota de Terreno por Unidade Habitacional (QTHU) definida para este zoneamento é de apenas 25m²/unidade. A aplicação destes novos parâmetros acelerou o processo de verticalização e adensamento do bairro.

¹¹² Pesquisa de opinião presente em GOMES (2004) identificou que 15% dos moradores do bairro entrevistados indicaram como o principal motivo da mudança para o Buritis o fato de ser um investimento acessível. Esta mesma pesquisa indicou que 75% dos entrevistados vivem em imóvel próprio. Para uma análise mais detalhada do perfil dos moradores do Buritis, ver ANEXO 4.

¹¹³ Conforme entrevista realizada com Sr. Carlos Augusto DIAS (2005), técnico do setor de planejamento da PBH que participou da elaboração da Lei 7166/96.

¹¹⁴ De uma certa forma, os parâmetros aplicados na ZA serviu como delimitador no mercado da construção civil: apenas as empresas mais capitalizadas e orientadas para um público mais elitizado teriam condições de atuar naquela área, visto as restrições impostas pela legislação urbanística e pelas leis de proteção de patrimônio histórico e paisagístico, estas últimas predominantemente voltadas à área interna à Av. do Contorno - conforme entrevista de Sr. Teodomiro D. CAMARGOS (2003), concedida a Srta. Natália Mol. Às empresas orientadas para os setores de rendas média e média baixa restavam as demais áreas, especialmente as ZAP e bairros tradicionais ocupados por camadas de renda média baixa. Podemos tomar como exemplo destas últimas a Construtora MRV, que tem forte presença no Bairro Buritis. Para uma análise da atuação desta empresa no mercado de moradias de Belo Horizonte, ver COTA (2002).

Somente no ano de 1997, primeiro ano de aplicação da nova LPOUS, foram licenciadas 964 unidades residenciais para o bairro, um claro indicativo de que havia um nicho do mercado imobiliário que foi favoravelmente contemplado pela Lei 7166/96. No período compreendido pelos anos de 1997 a 2000¹¹⁵, foram aprovados 167 projetos, totalizando uma área construída de 318.371,16 m² - respectivamente 2,6% do total de projetos e 7,0% da área total licenciada para BH (Tab. 4). Comparando os projetos aprovados nos períodos de 1993-1996 e 1997-2000, percebe-se uma importante alteração na tendência de ocupação do bairro. A aplicação da Lei 7166/96 não implicou o acréscimo no número de projetos aprovados (de fato, houve uma redução de cerca de 30% - de 240 para 167), mas acarretou uma significativa modificação qualitativa dos mesmos (Tab. 5):

- aumento de 47% no número de unidades residenciais licenciadas;
- aumento de 119% na relação de unidades residenciais por projeto;
- aumento de 40% na área de construção média por projeto .

Se nos anos de vigência da Lei 4034/85 as construções executadas no bairro se caracterizavam pelo caráter artesanal¹¹⁶, a partir de 1997 as construções passaram a ser executadas num contexto mais industrializado:

O aumento do coeficiente de aproveitamento [...] nos bairros Buritis e Castelo, que já tinham um processo construtivo dinâmico, levou para esses bairros as grandes construtoras, que aí atuaram intensamente. Onde até então os pequenos construtores, os profissionais liberais e grupos de moradores faziam prédios de até 3 pavimentos com apartamentos de 100 m², entraram os grandes construtores do segmento de mercado de classe média baixa, com grandes projetos de pequenas unidades. (BELO HORIZONTE, 2005a).¹¹⁷

¹¹⁵ A Lei 7166/96 entrou em vigor em dezembro de 1996, tendo sofrido alterações pelas Leis 8137/00 e 9037/05. Como a Lei 8137/00 implicou a criação da ADE do Buritis, na presente pesquisa, consideraremos estes dois momentos de forma específica, de 1997 a 2000 – vigência dos parâmetros da Lei 7166/96, a partir de 2001 -vigência dos novos parâmetros urbanísticos introduzidos pela Lei 8137/00. A Lei 9037/05 não será tratada visto não se referir ao bairro em estudo. A título de informação, esta lei refere-se à regulamentação das ADEs do Trevo, da Pampulha e da Bacia da Pampulha.

¹¹⁶ COSTA (1983, p. 23-26) apresenta e analisa a relação entre as três formas de produção de habitação na América Latina: a auto-construção, a produção artesanal, e a produção industrial - modelo hegemônico que determina a dinâmica do mercado de moradias. A produção artesanal pode ser exemplificada pelos pequenos construtores e pelos condomínios que contratam profissionais liberais para a execução da obra (obra por administração).

¹¹⁷ www.pbh.gov.br -Anuário Estatístico de 2003, O Mercado Habitacional em Belo Horizonte, acesso em 06/05/2005.

A intensificação¹¹⁸ do processo de ocupação trouxe consigo o agravamento dos problemas de trânsito. Esta situação ensejou um movimento dos moradores, através da Associação dos Moradores do Bairro Buritis (ABB), solicitando a alteração do zoneamento do bairro, no sentido de controlar o seu adensamento.

Vale ressaltar que, a despeito da existência de instâncias de participação instituídas pelo Plano Diretor (COMPUR e Conferência de Política Urbana), a ABB optou por um contato direto com a administração municipal. Percebe-se, neste comportamento, uma certa descrença e, mesmo, desconfiança em relação a essas instâncias, consideradas espaços em que predominam os interesses políticos e econômicos do Executivo local e de setores empresariais, conforme constatado em entrevista com o presidente da associação Sr. Marcelo A. LIMA (2005). Mas se por um lado, a ABB não se esforçou em participar dos debates realizados nas Conferências de Políticas Urbanas e no COMPUR, o mesmo não se aplica ao COMAM. Este Conselho recebe uma vigilância contínua dos moradores, especialmente no que se refere ao licenciamento ambiental de grandes empreendimentos no bairro ou em suas proximidades.¹¹⁹ Esta atuação reflete um entendimento, a nosso ver correto: a despeito da Conferência de Política Urbana e do COMPUR serem definidos como instâncias responsáveis pela sugestão de políticas urbanas para o município, tendo por isso um peso na forma como se dá a organização territorial de Belo Horizonte, na prática, a interferência do COMAM é muito mais efetiva. Diferente do COMPUR que é uma instância eminentemente consultiva, o COMAM é deliberativo e ao licenciar a implantação e operação de empreendimentos de grande porte¹²⁰ estes acabam por exercer uma função estruturante no espaço da cidade, influenciando decisivamente não apenas o seu entorno imediato, mas também as relações sócio-espaciais construídas entre este entorno e o restante do município.

Seguindo, portanto, essa avaliação das instâncias de participação, a correspondência de 06/08/1999 encaminhada pela ABB à Secretaria Municipal de Planejamento (Fig. 21) solicitava a revisão dos parâmetros urbanísticos adotados para o bairro, alegando o seu

¹¹⁸ Na década de 1990, a população da UP Buritis/Estoril/ Pilar Oeste apresentou uma taxa de crescimento anual de 16,11%^a - passando de 4.519 habitantes em 1991 para 17.337 habitantes em 2000. BELO HORIZONTE (2005).

¹¹⁹ A ABB possui um jornal de distribuição gratuita, Folha Buritis, que constantemente informa a respeito da ação do COMAM em relação aos licenciamentos ambientais de empreendimentos de impacto no bairro ou em suas proximidades (Ver Anexo 4). Como exemplos, temos o *Shopping* Paragem e o *campus* do UNI-BH sites à Av. Professor Mário Werneck. Apesar de se localizarem no Bairro Estoril, estes empreendimentos exercem um grande impacto na vida cotidiana do Buritis, especialmente no trânsito.

¹²⁰ Indústrias, viadutos, *shopping-centers*, *campi* universitários, loteamentos, terminais rodoviários, dentre outros.

“crescimento vertiginoso” e os graves problemas de trânsito – situação apontada como resultante da ação do poder local, das diretrizes da legislação urbanística e da política pública de investimento em infra-estrutura. O documento ressalta que a precária articulação viária do bairro ao restante da cidade induz somente a atração de “pessoas com interesses nas regiões centro-sul”,¹²¹ e propõe como solução para os problemas urbanísticos do Buritis a modificação de seu zoneamento. De um modo geral, a proposta encaminhada pela ABB solicitava a mudança das áreas classificadas como ZAP para ZAR o que implicaria uma expressiva redução no potencial construtivo (de 1,7 para 1,0).

Reconhecendo os problemas levantados, o COMPUR referendou a proposta do executivo, elaborada em resposta à solicitação da ABB e encaminhada junto ao projeto de lei de modificação da LPOUS discutido na Conferência de Política Urbana de 1998. Como resultado deste processo, foi criada a ADE do Buritis pela Lei 8137/00 (Fig. 22). Esta ADE, que incorporou trechos de outros bairros¹²², foi assim justificada:

A ADE do Buritis é a área que, devido à precariedade de articulação viária da região com o restante da cidade, demanda a adoção de medidas visando inibir o crescente adensamento, cujo processo deve ser objeto de constante monitorização por parte do Executivo. (BELO HORIZONTE, 2000).

A ADE do Buritis sobrepunha ao zoneamento da LPOUS de 1996 (ZAP) parâmetros diferenciados com o objetivo de controlar o adensamento:

- a Quota de Terreno por Unidade Habitacional (QTUH) passou a ser de 60m²/unidade (anteriormente era de 25m²/unidade);
- o CA para os usos não residenciais passou de 1,7 para 1,0 (o CA residencial de 1,7 não foi alterado);
- nas quadras a montante do Parque Aggeo Pio Sobrinho (integrantes da 2ª Etapa do bairro), passou a ser admitido somente o uso residencial unifamiliar;
- os empreendimentos de impacto que viessem a se instalar nesta ADE deveriam adotar medidas mitigadoras no sentido de não impactar os principais acessos da mesma.

Lei 8137/00 – lei que alterou o disposto na Lei 7166/96.

A promulgação da Lei 8137/00 teve um impacto imediato sobre os projetos de edificações para o bairro, interrompendo uma série de empreendimentos destinados a setores de renda média-baixa, cujos exemplos mais emblemáticos eram os blocos de

¹²¹ Afirmação que representa uma simplificação do processo de estruturação do bairro. Os ANEXOS 3 e 4 mostram que há uma combinação de fatores que atuam para a polarização do bairro pela Região Centro-Sul.

¹²² Mansões, Estoril e Estrela Dalva, estas áreas eram definidas pela Lei 7166/96 predominantemente como ZAP.

apartamentos executados pela empresa MRV.¹²³ E este foi um dos aspectos mais marcantes da ADE do Buritis, o retorno a um perfil de moradores mais elitizado.

Analisando os dados referentes aos anos de 2001 a 2005 houve uma redução no número de projetos aprovados anualmente para o bairro. Comparando com os períodos anteriores nota-se que as médias anuais sofreram redução não apenas no número de projetos, mas também no número de unidades residenciais e na área de construção por projeto. Com relação aos períodos compreendidos pelos anos de 1997-2000 e 2001-2005, percebe-se que houve uma redução de 56% da média anual de unidades residenciais aprovadas e uma redução de 17% na área média dos projetos (Tab. 5). Tais relações expressam o efetivo aumento do tamanho das unidades residenciais. De modo semelhante, o peso relativo da área licenciada anualmente para o Buritis no total de área licenciada para Belo Horizonte vem apresentando uma tendência de queda, de 9,3% em 1997 para 4,0% em 2003 (Tab. 3). Esta tendência pode ser analisada como o reflexo da criação da ADE do Buritis, mas também como resultante do movimento do mercado de imóveis que agrega múltiplos fatores, dos quais podem ser destacados:

- a pulverização da atuação das empresas construtoras no território da cidade, especialmente nas áreas ainda classificadas como ZAP tais como os Bairros Castelo e Manacás localizados na Região da Pampulha (MOL, 2004);
- as altas taxas de juros praticadas no Brasil que dificultam não apenas a atividade produtiva como também o acesso ao financiamento de apartamentos;
- um ainda expressivo estoque de imóveis vagos no Buritis, em 2000 cerca de 20 a 30% dos apartamentos localizados na UP Buritis/Estoril encontravam-se vagos, índice igualado somente pelas UPs onde se localizam os Bairros Castelo e Belvedere (Fig. 23), bairros que também apresentaram uma expressiva atividade da indústria de construção civil – no primeiro incentivada pelos parâmetros urbanísticos mais permissivos definidos pela Lei 7166/96, no segundo influenciada pelo movimento de se garantir a aplicação dos parâmetros da Lei 4043/85.¹²⁴

Um dado a ser ressaltado, no caso do Buritis e do Belvedere é que ambos encontravam-se, em 1976, nas áreas definidas como ZEU3, áreas de expansão da Zona Sul de Belo Horizonte, cumpria-se, 24 anos depois, a “vocação” a elas determinada pelo planejamento urbano municipal.

¹²³ Apesar de uma insistente tentativa de garantir, junto ao COMPUR, o direito de utilizar os parâmetros da LPOUS de 1996 no estoque de lotes que tinha no bairro, a MRV foi forçada a desenvolver um novo produto, mais elaborado, sob as novas regras da Lei 8137/00.

¹²⁴ De acordo com entrevista de Sr. Teodomiro D. CAMARGOS (2003), concedida a Srta. Natália Mol.

Observações:

* O sistema informatizado de aprovação de projetos foi implantado na PBH em 1992/1993 e os dados referentes aos anos anteriores ainda não estão integralmente incorporados ao sistema. Deste modo, optou-se por considerar somente as informações a partir de 1993.

** Durante os anos de 1996 e 1997, o sistema de aprovações informatizadas operou parcialmente, em função da mudança de legislação urbanística. A Lei 7166/96 foi publicada em agosto de 1996 e entraria em vigor em dezembro daquele ano. Entretanto, dado o grande número de processos protocolizados na PBH na vigência da Lei anterior, durante o primeiro semestre de 1997, praticamente só foram aprovados projetos segundo a Lei 4034/85. Os dados de 1997 devem ser analisados com ressalvas, pois há três questões a serem consideradas:

- 1- os dados estão defasados, visto a precariedade do sistema de aprovação informatizado neste período (muitos alvarás de construção foram emitidos fora do sistema, numa operação manual);
- 2- nos bairros onde a Lei 7166/96 definiu restrições de ocupação há a predominância de aprovações segundo a Lei 4034/85, aprovados de acordo com o previsto nas regras de transição definidas pela LPOUS de 1996 e gerando um estoque de projetos para áreas tradicionalmente mais valorizadas, especialmente na Região Centro-Sul;
- 3- nos bairros em que a Lei 7166/96 significou maior permissividade para a ocupação, caso das áreas classificadas como ZAP (zoneamento em que se insere os Bairros Buritis, Castelo e Manacás), há a predominância de projetos aprovados segundo esta LPOUS.

Os dados totalizados para o município de BH nesse ano são, portanto, a junção desses dois movimentos, de um lado a intenção de se garantir potenciais construtivos da Lei anterior, de outro, exercer os potenciais nas áreas definidas com parâmetros mais permissivos. Levando em conta tais questões, pode-se considerar os dados de 1997 relativos ao Buritis como a expressão da ação do mercado imobiliário seguindo as novas diretrizes urbanísticas definidas pela Lei 7166/96.

*** Diferente da Lei 7166/96, a Lei 8137/00 não definiu regras de transição, deste modo, os projetos aprovados a partir de 2001 são predominantemente na Lei de 2000 (as exceções referem-se a um reduzido número de projetos que já estavam em análise na PBH quando da promulgação desta Lei em dezembro de 2000).

**** Dados não disponíveis.

Tabela 5 – Projetos aprovados para o Bairro Buritys - Médias anuais – 1993 a 1996 - 1997 a 2000 - 2001 a 2005.

Média anual	Lei 4034/85 - 1993 / 1996	Lei 7166/96 - 1997 / 2000	Lei 8137/00 - 2001 / 2005
Projetos aprovados	60	41,8	34,8
Área aprovada por projeto	1.358,95m ²	1.906,41m ²	1.579,16m ²
Unidades não residenciais aprov.	121,8	51	23
Unidades residenciais aprovadas	388	570,5	251,2
Unidades resid. aprov. por projeto	7,2	15,8	8,5

Fontes: PRODABEL/PBH, FABIANO (2005). Dados trabalhados.

Metodologia:

Para a elaboração desta tabela foram adotados os seguintes procedimentos:

- média anual de projetos aprovados, unidades residenciais e unidades não residenciais: razão da somatória dos dados anuais pelo número de anos correspondentes a cada período considerado;
- média anual de área por projeto: razão da somatória das áreas totais licenciadas anualmente no período pelo somatório dos projetos aprovados anualmente no período;
- média anual de unidades residenciais por projeto: razão da somatória das unidades residenciais licenciadas anualmente no período pela somatória dos projetos aprovados no período.

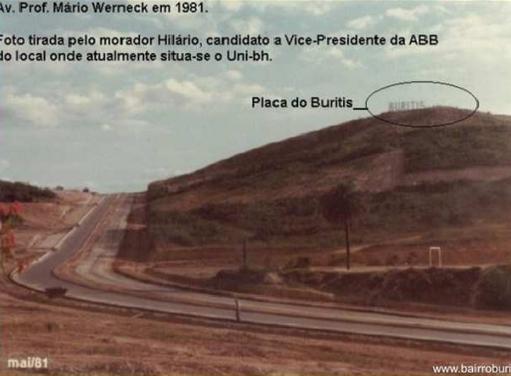
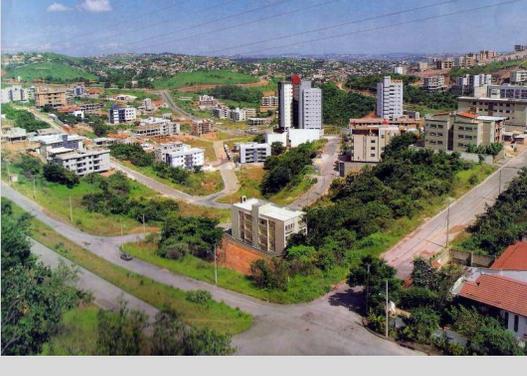
Implantação do Bairro.	Tipologia de Ocupação Lei 4034/85	Tipologia de Ocupação Lei 7166/96
 <p style="text-align: right; font-size: small;">bairroburitis.com 14/01/2006</p>		 <p style="text-align: right; font-size: x-small;">Data: 25/09/2004 Foto: by Russel</p>
<p>Av. Prof. Mário Werneck em 1981. Foto tirada pelo morador Hilário, candidato a Vice-Presidente da ABB do local onde atualmente situa-se o Uni-bh.</p> <p style="text-align: center;">Placa do Buritis </p>  <p style="font-size: x-small;">ma/81 www.bairroburitis</p>		 <p style="text-align: right; font-size: x-small;">Data: 07/10/2004 Foto: by Russel</p>
<p>Fonte: www.buritis.com.br acesso em 03/04/2006</p>	<p>Fonte: Propaganda CONVAP – 1992.</p>	<p>Fonte: www.buritis.com.br acesso em 03/04/2006</p>

Figura 25 – Bairro Buritis – Paisagens.

3.3. A Segunda Etapa do Bairro Buritis.

Conforme dito anteriormente, o termo de compromisso assinado em 1979 autorizava a execução das obras de implantação de todo o loteamento. Entretanto, quando em 1985, se iniciaram as obras correspondentes à 2ª Etapa do bairro, a empresa executora entrou em processo falimentar e foi sucedida pela Buritis Construções e Incorporações Ltda.¹²⁵ Além deste percalço, os empreendedores foram surpreendidos por uma imediata ação fiscal da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA). Esta ação era referendada pela nova lei ambiental do município, Lei 4253/85,¹²⁶ e alegava que o projeto de parcelamento não respeitava as áreas de proteção permanente legalmente instituídas.

A SMMA questionou as obras de urbanização por invadirem áreas de proteção ambiental, salientando a necessidade de autorização especial para os serviços de movimentação de terra e de se reparar os possíveis danos ambientais causados quando da implantação da 1ª Etapa do bairro. Ressaltava, também, a necessidade de se adaptar o projeto de parcelamento às limitações impostas pela legislação ambiental. Neste momento, cabe um comentário: a despeito da legislação urbanística ter sido alterada (o projeto antigo incorporava a Lei 2662/76 e Decreto 54/35, mas posteriormente foram promulgadas a Lei Federal 6766/79 e a LUOS 4034/85), tal situação não foi argüida pela Secretaria Municipal de Obras Civas (SMOC), órgão responsável pelo licenciamento de parcelamento do solo e acompanhamento das obras de implantação do mesmo. Nos processos de parcelamento permanecia o entendimento de que a análise do projeto garantia o direito de aplicação das legislações anteriores. Deste modo, a adaptação do projeto da 2ª Etapa do Buritis foi motivada não pela alteração de parâmetros de controle urbano mas pelos novos parâmetros de preservação instituídos pela legislação ambiental. Partia-se, então, do princípio de que qualquer alteração no ambiente existente acarretava danos e, neste caso, o próprio loteamento era um risco em potencial, dadas as normas pelas quais havia sido elaborado.

¹²⁵ De acordo com informação prestada por Sr. Paulo G. RIBEIRO (2006).

¹²⁶ Em dezembro de 1985, entrou em vigor a Lei 4253/85 que dispõe sobre a política de proteção e conservação do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida no município. Esta lei criava o COMAM (Conselho Municipal do Meio Ambiente) e definia as competências da SMMA (criada em 1983), dentre as quais se destacava a de exercer ação fiscalizadora e o poder de polícia em casos de infração das normas de proteção ambiental. Definia, também, que as fontes poluidoras, quando da sua construção, instalação, ampliação e funcionamento, deveriam submeter-se a licenciamento prévio, ocasião em que seriam avaliados seus impactos sobre o meio ambiente. Importante pontuar que, inicialmente, os parcelamentos do solo (quando de sua implantação) eram considerados fontes poluidoras. Estando sujeitos, portanto, a este procedimento. Mas foram retirados por veto do Executivo municipal sob a alegação de que tal controle já seria feito pela aplicação da LUOS 4034/85 e da Lei 6766/79. (BELO HORIZONTE, 1985b).

Percebe-se, portanto, que enquanto as LOUS tinham sua aplicação relativizada pelo direito individual da propriedade privada, o mesmo não ocorria com a lei de cunho ambiental, que teve a capacidade de gerar a adequação do projeto de parcelamento.

Instado a promover alterações no projeto desta etapa, o empreendedor encaminhou uma nova proposta de loteamento para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) em que diminuía o número de lotes a fim de respeitar os limites das áreas de preservação ambiental:

As modificações propostas visaram aumentar as Áreas Verdes no Bairro, permitindo a conservação da maior parte possível das reservas naturais, bem como minimizar as perdas comerciais decorrentes da redução da quantidade de lotes já existentes. [...] O desenvolvimento do trabalho, levou-nos a propor a criação de uma área nobre no bairro, circundando uma nova área verde [...] com características específicas para a região que permitirá ao Belorizontino um novo conceito de moradia. (trecho de correspondência de 29/01/1988 da ARCAP à SMDU presente à folha 2 do processo PBH n.01-028.245/88-05)

A proposta para a 2ª Etapa era, em linhas gerais, o zoneamento ZR4 para todos os lotes residenciais – a grande maioria dos terrenos se enquadrava nesta situação; ZC1 para os lotes comerciais (com frente para as avenidas); destinação do quarteirão de n. 93 para um clube recreativo (SE2) e a criação de uma nova tipologia de ocupação para algumas quadras localizadas na porção sudoeste do loteamento, denominada Lote Parque (Fig. 26). Estes lotes teriam área mínima de 2.000 m², frente mínima de 40 m, e a ocupação deveria respeitar os seguintes parâmetros: TO de 0,15, CA de 2,0, afastamentos laterais e de fundos de 8m, afastamento frontal de 10m, área de estacionamento de 50% da área do lote. A aplicação destes parâmetros especiais significava a criação de um novo Modelo de Assentamento, cuja aplicação geraria torres residenciais com treze pavimentos por lote.¹²⁷

Concomitante a esta proposta e como resultado da negociação entre empreendedor e executivo municipal, foram promulgados os Decretos Municipais que definiram os zoneamentos da 1ª Etapa do bairro. A idéia era compensar a perda de número de lotes (em relação ao primeiro projeto protocolizado em 1976 e que daria origem à 2ª Etapa), pelo aumento do potencial construtivo dos lotes já existentes e a serem implantados.¹²⁸ Se por um lado perdia-se na quantidade, por outro, ganhava-se no valor agregado aos terrenos,

¹²⁷ Segundo Sr. Paulo G. RIBEIRO (2006), a intenção era incentivar um padrão de ocupação como o existente no bairro carioca da Barra de Tijuca.

¹²⁸ De acordo com entrevista com Sr. Paulo G. RIBEIRO (2006). Nota-se, neste momento uma estreita relação entre os processos referentes às 1ª e 2ª Etapas do bairro: a negociação entre a PBH e os empreendedores afeta à 2ª Etapa acarretou a definição do zoneamento dos lotes da 1ª Etapa, alterando a proposta inicial de uso exclusivamente unifamiliar para o bairro (ver propagando no ANEXO 3).

pois os zoneamentos propostos para a 2ª Etapa eram os de maior aproveitamento na região, ZR4 e ZC1.

As características dos Lotes Parques, o aumento de área verde e a futura implantação de um clube contribuíram para a divulgação de um produto diferenciado no contexto da cidade. O discurso ambiental¹²⁹ era incorporado às estratégias de elitização e valorização do empreendimento, num movimento do mercado imobiliário coerente com o comportamento identificado por COSTA:

O uso urbano, porém, aparece mais claramente como conflito quando as necessidades de preservação impedem ou dificultam a exploração plena do potencial de renda da terra em áreas muito valorizadas. Se este é o caso genérico, queremos argumentar que, no marco conceitual da modernização ecológica do capital imobiliário na expansão urbana, o conflito se desfaz quando a internalização de custos ambientais se transforma em valor ambiental, portanto passível de ser apropriado na forma de renda imobiliária diferencial e, especialmente, de monopólio. (COSTA, 2006a, p. 118).

Tal estratégia podia ser identificada no discurso adotado pelo empreendedor junto à PBH:

Nessa oportunidade reiteramos nossa profunda convicção de que as alterações ora apresentadas, a par de terem promovido maiores dispêndios de nossa parte, concorrerão para a melhoria substancial do padrão de vida na região, e estimularão a consciência humana para a preservação do verde, deixando à cidade a possibilidade de vida em níveis mínimos de poluição. Permitimo-nos ainda, caso haja a devida concordância do Sr. Prefeito Municipal, propor ampla divulgação do assunto em pauta, uma vez que entendemos que tal procedimento estimulará a consciência dos profissionais especializados em urbanização para a utilização efetiva de novos conceitos de padrões de vida. (trecho de correspondência de 29/01/1988 da ARCAP a SMDU presente às folhas 4 e 5 do processo PBH n. 01-028.245/88-05)

Tamanho desafio em compatibilização imobiliária e ambiental, ele [sic] é uma preocupação legítima tanto dos ambientalistas como nossa também, por termos no verde que ali preservamos, *o nosso principal ponto de venda*. [...] Tais modificações aumentam – e valorizam ainda mais as áreas verdes no bairro, permitindo a conservação da maior parte possível das reservas naturais da região. *Foi justamente através desta ‘valorização do verde’ que procuramos minimizar as perdas comerciais a que fomos obrigados pela PBH, com a redução da quantidade de lotes existentes.* [grifos da autora] (trecho de documento da ARCAP presente às folhas 56 e 57 do processo PBH n.01-059.392/93-03)

¹²⁹ Para uma análise de como o discurso ambiental pode ser elemento gerador de renda da terra, ver ANEXO 3.

Com algumas adaptações, o projeto de modificação foi acatado, cabendo ressaltar trecho do encaminhamento da SMDU a SMMA:

O resultado do envolvimento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, [...] como desencadeadora deste processo de alterações, somado à boa receptividade por parte do empreendedor mostrou-se muito rico, apresentando soluções com maior nível de adaptação às condições físicas. Assim, estabeleceu-se uma melhor conciliação entre exploração comercial do solo urbano e o respeito aos aspectos ambientais, trazendo com isso o aprimoramento da qualidade de vida da população. (trecho de despacho do Sr. Secretário da SMDU presente à folha 7 do processo PBH n. 01-028.245/88-05)

A despeito das LOUS terem sido influenciadas pelo POS que tinha, por seu turno, uma preocupação com o meio ambiente,¹³⁰ a questão do uso do solo urbano frente a uma abordagem mais integrada com a questão ambiental permanecia em elaboração. Mantinha-se o entendimento de uma dicotomia: de um lado a utilização do solo para comercialização e ocupação (dentro de uma visão de progresso e desenvolvimento urbano), de outro, a necessidade de se manter “intocada” a maior quantidade de terra possível (inserida numa postura mais preservacionista). “Esperamos que a referida lei [Lei 4253/85] sirva de fato para conter abusos, tão comuns no caso de loteamentos, e que, essa nossa intervenção pioneira – caso Burity – sirva de molde para novas atuações a favor do meio ambiente” (trecho de despacho da SMMA presente à folha 9 do processo PBH n. 01-028.245/88-05).

Finalizando a negociação entre o proprietário e a PBH (representada pela SMDU e SMMA), foram aprovadas em 28/12/1988 pelo então prefeito,¹³¹ as plantas de parcelamento correspondentes à 2ª Etapa do bairro. Esta aprovação, autorizada por parecer da Procuradoria Municipal, seguiu o padrão já adotado - aplicação retroativa de parâmetros urbanísticos, dada a abertura do processo anterior à 1º LOUS.¹³² Concomitante a este procedimento, foi promulgado, pelo Executivo, o Decreto 6222/88 de 29/12/1988, que definia, basicamente, ZR4 para os lotes residenciais, ZC2 para os lindeiros às principais avenidas e o modelo de assentamento especial, destinado aos chamados lotes parques (classificados como ZR4B). Entretanto, este decreto apresentava algumas singularidades: a competência de definir o zoneamento para loteamentos em ZEU era da Comissão Especial de Zoneamento conforme disposto na Lei 4034/85 e não cabia (como ainda hoje não cabe)

¹³⁰ Na medida que definia padrões diferenciados para as ZEUs e Setores Especiais destinados à preservação ambiental

¹³¹ Sr. Sérgio Ferrara, prefeito de Belo Horizonte no período de 01/01/1986 a 31/12/1988.

¹³² Tal interpretação da Procuradoria Municipal acompanhava a tradição jurídica brasileira, conforme ressalta FERNANDES (1988, p. 204): “Certamente, a doutrina jurídica dominante no Brasil ainda pensa a cidade como sendo pouco mais do que uma área limitada, integrada por lotes demarcados de propriedade privada de indivíduos.”

a um decreto alterar matéria de lei - os MA eram definidos pela LUOS, portanto, um novo modelo somente poderia ser criado após discussão e aprovação no Legislativo Municipal. Em função destas irregularidades, a aprovação do parcelamento foi questionada pela SMOC em junho de 1989 e como consequência deste procedimento, houve o cancelamento da mesma e a revogação do respectivo decreto.¹³³

Neste ínterim, foi levantada a necessidade de elaboração de EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) visto a área a montante do parque ser de proteção de nascentes, de solo instável, susceptível a erosão.¹³⁴ Segue-se, então, uma nova rodada de negociação entre PBH e empreendedores. Considerando os questionamentos afetos à necessidade de licenciamento ambiental do empreendimento a PBH e os empreendedores acordaram que, tendo em vista a entrada do projeto em data anterior às LUOS e à lei ambiental, seria autorizado o parcelamento da área a montante do parque desde que destinada exclusivamente ao uso unifamiliar (tipologia menos impactante se comparada com o zoneamento proposto anteriormente – ZR4). O acordo incluía, também, a dispensa da apresentação de EIA/RIMA - considerando a proposta de aumento de área verde com a consequente diminuição dos lotes como forma de minorar os possíveis impactos no meio ambiente.¹³⁵

Assim sendo, em 27/11/1992, foi aprovado novo projeto de parcelamento para a 2ª Etapa do bairro, gerando os CPs 273-9-M, 273-10-M, 273-11-M. A área total parcelada era de 1.120.624,10 m², correspondendo a 56 quarteirões sendo 18 destinados a área verde e um vinculado à implantação de um clube recreativo (quarteirão n. 93), mantendo a

¹³³ O Decreto Municipal 7247/92 revogou o Decreto 6222/88 e cancelou a aprovação de parcelamento do solo de 28/12/1988 e os respectivos CPs (273-6-M, 273-7-M, 273-8-M).

¹³⁴ Esta mesma área foi também identificada como pertencente ao perímetro de tombamento da Serra do Curral (conforme deliberação de 1991 do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte –CDPCMBH). Entretanto, como os proprietários não foram devidamente notificados como se prevê a Lei Municipal 3802/84, houve o entendimento de que não seria necessária a anuência prévia deste Conselho (de acordo com sentença de 13/12/1993 do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais presente às folhas 391 a 402 do processo PBH n. 01-028.245/88-05). Posteriormente, em deliberação do CDPCMBH de junho de 2002, esta área foi retirada do perímetro de tombamento e incluída no perímetro de entorno, devendo, com isso, ter sua ocupação controlada, especialmente no tocante à volumetria.

¹³⁵ Conforme ata de reunião de setembro de 1992 da qual participaram os proprietários e representantes da SMMA e SMAU (Secretaria Municipal de Regulação Urbana, sucessora da SMOC) como consta em processo PBH n. 01.028.245/88-05. Seguindo este acordo, foi assinado pela PBH e ARCAP, em 27/11/1992, um Termo de Aprovação de Planta mediante aprovação de cronograma para execução das obras de urbanização com garantia hipotecária. Esta garantia era dada na forma de caução, caso o empreendedor não cumprisse o cronograma, a PBH poderia assumir os trabalhos de urbanização mediante a execução da garantia. A despeito deste procedimento ser previsto em lei, dificilmente é adotado. Uma possível explicação para seu pouco uso é que, ao assumir as obras, a PBH se envolve em acordos comerciais entre terceiros (loteadores e compradores), chamando para si responsabilidade de particulares.

predominância de lotes com área entre 450 e 700 m² (cerca de 85% dos 733 lotes então aprovados).

O zoneamento para esta área foi definido pelo Decreto 7466/92 (Fig. 27):

- ZR2 para a área a montante do parque - entendido como menos impactante, considerando seus parâmetros de controle de ocupação e de uso do solo;
- SE2 para o quarteirão n. 93 – tendo em vista a futura implantação de clube recreativo;
- SE1 para as áreas verdes;
- ZC1 e ZC2 ao longo das avenidas, coerente com a filosofia da Lei 4034/85;
- ZR4 para a área restante da 2^a Etapa (porção sudoeste da mesma), zoneamento mais permissivo se considerarmos que a 1^a Etapa do bairro era, então, predominantemente ZR4A.

Porém, tão logo as obras de implantação deste novo projeto foram iniciadas, as mesmas foram embargadas - em janeiro de 1993 - pelo IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), por danos em área de preservação permanente e degradação de recursos hídricos.¹³⁶ A ação do IBAMA foi o início de uma série de autuações, notificações e embargos que questionariam, não o projeto em si, mas a forma como o mesmo estava sendo implantado. Apesar de todo o discurso ecológico adotado pelo empreendedor em suas peças publicitárias, as obras eram feitas de modo agressivo, com a supressão de toda a cobertura arbórea e vegetal, raspagem do solo sem a devida recomposição, com grande movimentação de terra gerando assoreamento em cursos d'água e degradação de áreas de preservação.¹³⁷ Em todas as ocasiões em que a empresa executora sofria ação fiscal da SMMA, ela se defendia alegando excesso de chuvas, obras de terceiros, bota-foras clandestinos, mas especialmente, se respaldava no argumento de que possuía alvará de urbanização (concedido conforme a LUOS) estando, portanto, devidamente autorizada a prosseguir a implantação. Tal situação gerou processos de fiscalização na SMMA e o ajuizamento de uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP-MG) em desfavor das empresas proprietária e empreendedora, acarretando novo embargo das obras.

¹³⁶ Este embargo acabou sendo retirado dois meses depois por se entender que a continuidade das obras garantiria a recomposição dos danos ambientais e que era competência do município a fiscalização de implantação de loteamento aprovado.

¹³⁷ Segundo entrevista com Sr. João MARIANO (2005), engenheiro da SMMAS, as dificuldades financeiras pelas quais a CONVAP e depois a Buritis Incorporações e Construções passaram podem ser a explicação para a não conclusão das obras de recomposição vegetal, capeamento das vias e sistema de drenagem.

A sentença resultante desta ação considerou indevida a liberação da apresentação do EIA/RIMA e condicionou a continuidade das obras ao licenciamento do loteamento junto ao COMAM.¹³⁸ Este procedimento ensejou mais um acordo entre as empresas e a PBH em que ficou definido:

- o projeto de parcelamento deveria ser novamente adaptado de modo a minorar os impactos ambientais na região;
- a empresa executora deveria colaborar com poder público na implantação do Parque Aggeo Pio Sobrinho (criado em 1990);
- em contrapartida à diminuição do número de lotes, seriam autorizadas a ocupação de área vizinha ao parque¹³⁹ e a alteração da vinculação da quadra destinada ao clube recreativo que poderia com isso ser parcelada e receber nova destinação

O COMAM acatou tal acordo por entender que o mesmo atendia aos requisitos determinados pela Justiça, sendo firmado, em 08/03/1995, um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) entre este Conselho e os empreendedores. A assinatura deste termo autorizou a continuidade das obras e a extinção da Ação Civil Pública aberta pelo MP-MG. Implicava, também, o cumprimento integral do Plano de Controle Ambiental (PCA) apresentado e a alteração do projeto de parcelamento. O projeto de modificação acordado gerou novos CPs, todos incluídos na ADE do Buritis e tendo ZAP como o zoneamento predominante. Esta alteração do parcelamento da 2ª Etapa do Bairro pode ser assim descrita (Fig. 28):

1 - Área a montante do Parque Aggeo Pio Sobrinho.

Esta área, de grande importância para a preservação de mananciais e para a conservação do parque teve uma expressiva diminuição do número de lotes comercializáveis, de 203 - aprovados pelo CP 273-11-M para 127 aprovados pelo novo CP 273-19-M (redução de 37,4% no número de lotes), e acréscimo da área verde institucional (com a incorporação de novas áreas ao Parque Aggeo Pio Sobrinho). O fato dos novos lotes terem sido aprovados somente em agosto de 2000 preservou-os de uma ocupação verticalizada. Apesar de todo o processo de discussão envolvendo sua ocupação,

¹³⁸ A liberação do EIA/RIMA foi considerada indevida por dois fatores concorrentes: a 2ª Etapa do bairro fazia parte de um loteamento mais amplo – todo o Bairro Buritis, e a substituição de lotes por áreas verdes não alterava a área do loteamento - maior que 100 hectares, sujeito, portanto, a licenciamento ambiental. (Sentença de 13/12/1993 do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais presente às folhas 391 a 402 do processo 01-028.245/88-05. Esta sentença contém uma rica discussão a respeito das competências e das interações entre as legislações municipais e federais afetas às políticas urbana e ambiental.)

¹³⁹ Área vizinha ao Parque com frente Av. Professor Mário Werneck, que ficou liberada para ocupação urbana - CP 273-14-D de 08/10/97.

a Lei 7166/96 classificou estas quadras como ZAP, num indicativo da ausência de integração entre os setores administrativos encarregados do planejamento urbano e da aplicação das normas urbanísticas. Somente em dezembro de 2000, com a promulgação da Lei 8137/00, os quarteirões desta área voltaram a ser definidos para o uso exclusivo unifamiliar,¹⁴⁰ ocupação considerada mais compatível com as limitações tanto ambientais quanto de controle visual. Este trecho do bairro está inserido, desde 2002, na área de proteção do entorno da Serra do Curral devendo, por isso, respeitar diretrizes de controle de volumetria definidas pelo CDPCMBH. Atualmente, parte dos lotes aprovados - lindeiros a vias locais e sem saída - compõe um condomínio fechado denominado *Vila Sogno*. A despeito desta área não ter sido aprovada como condomínio fechado,¹⁴¹ da oposição da ABB à sua implantação¹⁴² e da existência de focos erosivos no limite com o Parque Aggeo P. Sobrinho, praticamente todos os lotes encontram-se vendidos e já há algumas residências em construção.

2 - Porção sudoeste do Bairro.

Área ambientalmente frágil, apresentando talvegues encaixados, sujeitos a processos erosivos. Após a liberação das obras de urbanização, constatou-se que as mesmas estavam sendo conduzidas de forma agressiva, ocasionando o surgimento de vários focos erosivos com carreamento de material para áreas de preservação permanente, soterramento de mata ciliar e assoreamento de cursos d'água (Fig. 29). Novamente, houve ação fiscalizadora por parte da SMMAS (Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Saneamento, sucessora da SMMA) e o envolvimento do MP-MG.¹⁴³ Como o alvará de urbanização referente à implantação deste trecho do loteamento encontrava-se vencido desde 2001, a sua renovação foi condicionada à apresentação de um PRAD (Plano de Recuperação de Áreas Degradadas) e de um projeto para a implantação de um novo parque no bairro, incorporando áreas verdes contíguas, não limítrofes ao Parque Aggeo P. Sobrinho. Ocorria, novamente, a interface entre regulação urbanística e controle ambiental - um

¹⁴⁰ Conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 91-B da Lei 7166/96, incluído pela Lei 8137/00.

¹⁴¹ A título de informação, em 20/01/2004, foi promulgada a Lei Municipal 8768/04 que outorga o fechamento, com controle de guarita, de vias públicas com *cul-de-sac* ou com característica semelhante.

¹⁴² Alegando o risco para a preservação dos mananciais do parque, a ABB moveu uma Ação Civil Pública contra os empreendedores, objetivando a proteção e preservação das nascentes e cursos de água existentes no interior do Parque Municipal Aggeo P. Sobrinho. Esta ação ainda encontra-se em tramitação conforme informado por Sr. Marcelo A. LIMA (2005).

¹⁴³ Conforme expediente administrativo – procedimento investigatório – n. 128/97, aberto em resposta a denúncia pública. Cabe esclarecer que o procedimento investigatório verifica se há indícios de crime, caso afirmativo, o mesmo enseja a abertura de uma ação civil pública ou penal. Conforme informação da Sra. Promotora Marta LARCHER (2006).

documento fornecido com base na LPUOS ficava condicionado a procedimentos afetos às normas de cunho ambiental. Atualmente, tendo em vista a assinatura de um novo TAC¹⁴⁴ junto ao MP-MG, os procedimentos relativos à renovação do alvará encontram-se autorizados. A finalização das obras de urbanização desta área e a conseqüente comercialização dos lotes certamente trarão alterações na estruturação do bairro, especialmente quando da sua efetiva ocupação. Pois, trata-se de uma extensa área com 532 lotes aprovados,¹⁴⁵ com áreas que variam de 450 m² a mais de 2.000 m² (os antigos Lotes Parques).

3 - Quarteirão 93

Quarteirão inicialmente destinado à implantação de um clube recreativo. A princípio, teria sérias limitações à sua ocupação tendo em vista que é cortado, transversalmente, por um córrego. Mas, como já fazia parte do projeto de loteamento analisado em 1976 e considerando o TAC firmado junto ao COMAM em 1995, acabou sendo objeto de modificação de parcelamento, em que foi retirada a vinculação ao clube. O quarteirão¹⁴⁶ foi parcelado, gerando lotes comercializáveis e uma área não edificante ao longo do curso d'água. Atualmente, parte dos lotes compõe um empreendimento residencial destinado a condomínio multifamiliar horizontal da construtora MRV, denominado *Vivere Village*.

¹⁴⁴ Este TAC foi firmado entre o MP-MG, o município de Belo Horizonte - representado pela PBH, a COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais) e os empreendedores, ARCAP e Buritis Incorporações e Construções Ltda e trata de recomposição ambiental para toda a 2ª Etapa do bairro. Segundo entrevista com a Sra. Promotora do MP-MG, Sra. Marta (LARCHER, 2006), a maioria das ações da Promotoria de Justiça da Habitação e Urbanismo são originadas por denúncias relativas a questões de cunho ambiental ou habitacional. As denúncias por não cumprimento das leis de parcelamento, ocupação e uso ainda são incipientes. A promotora aventa como possível explicação o fato destas leis serem de difícil assimilação pelos cidadãos. Por exemplo, um uso desconforme em relação à LPOUS será denunciado pelos incômodos ambientais que causar e não por descumprir a norma urbanística.

¹⁴⁵ Aprovados pelos CPs 273-9-M, 273-10-M, 273-15-A, 273-13-D.

¹⁴⁶ Este quarteirão foi aprovado pelo CP 273-22-A e chegou a ser utilizado como área de bota fora clandestino. A COPASA, até recentemente, lançava o esgoto do bairro nesse curso d'água, sendo que esta situação somente se alterou mediante a ação do MP-MG.

3 . 4. Considerações acerca do processo de formação do Bairro Buritis.

Como visto neste capítulo, o início do parcelamento do solo do Bairro Buritis ocorreu num contexto marcado pela forte correlação entre legislação urbanística e o processo de especialização dos espaços de Belo Horizonte. A primeira LUOS do município, Lei 2662/76, por ser fundamentada em eixos normativos essencialmente funcionalistas acabava por contribuir para a formação e consolidação de territórios bem demarcados tanto em seus aspectos físicos quanto em suas características sócio-econômicas.

As fases iniciais do parcelamento do bairro podem ser vistas como o resultado de uma conjunção de fatores, dos quais se destacam aqueles decorrentes da atuação do poder público e da própria dinâmica do mercado imobiliário. Da parte do governo local pode-se identificar duas ações afetas às políticas urbanas que influenciaram sobremaneira a possibilidade de obtenção de uma maior renda diferencial pelos proprietários da gleba: a abertura de eixos viários que a articularam às áreas mais valorizadas do município e a classificação da mesma como ZEU3, direcionando-a para uma ocupação mais elitizada.

Concomitante a isto, houve o comportamento do mercado imobiliário que se coadunou com a legislação urbanística em dois momentos: de início ao ser incorporado à Lei 2662/76 - na medida que esta foi baseada num diagnóstico que identificava um movimento de expansão da mancha urbana em direção à Serra do Curral, caracterizada por uma tipologia mais elaborada de ocupação. E posteriormente, ao inserir o bairro num mercado formal,¹⁴⁷ focado em setores que apresentavam condições financeiras para arcar com os custos de aquisição dos lotes e que viam os mesmos como alternativa de poupança.

O processo de ocupação da 1ª Etapa do bairro acompanhou as diretrizes definidas pelas legislações urbanísticas e participou do movimento de “espraiamento das classes médias pelos espaços centrais e pericentrais de Belo Horizonte” (MENDONÇA, 2003, p. 141). Na primeira metade da década de 1990, na vigência da LUOS 4034/85, o bairro passou a ser uma importante opção de moradia para segmentos de rendas média e média-alta.¹⁴⁸ A ocupação se consolidava rapidamente, mas ainda de forma controlada, dadas as características do Modelo de Assentamento mais permissivo (MA4A) que imprimia uma tipologia pouco verticalizada que gerava baixa densidade populacional.

¹⁴⁷ Pois seguia os parâmetros dispostos em lei e oferecia um produto diferenciado que admitia tipologias de ocupação mais verticalizadas.

¹⁴⁸ Em 1991, o Buritis apresentava as tipologias sócio-espaciais identificadas como Superior e Médio Superior (MENDONÇA, 2003, p.130-131; MOL, 2004, p.65).

A drástica mudança de parâmetros urbanísticos gerada pela promulgação da LPOUS 7166/96 alterou substancialmente a tendência de ocupação do bairro. A forma de construção em que predominavam os pequenos construtores e os grupos de moradores consorciados foi substituída por uma produção industrial de moradias. As unidades habitacionais passaram de poucas e amplas para muitas e compactas acarretando um significativo aumento da população do bairro e o agravamento da saturação do sistema viário. Se por um lado houve a consolidação de um centro comercial local e uma ampliação do público que poderia adquirir um imóvel no Buritis,¹⁴⁹ por outro a precariedade da articulação viária dificultava a integração do bairro com o restante da cidade - especialmente com a Região Centro-Sul.

Cabe notar que, a despeito dos inegáveis avanços em termos de parâmetros de controle urbano e ambiental incorporados pela Lei 7166/96, o zoneamento do Bairro Buritis foi o resultado da preponderância dos valores quantitativos sobre os de natureza qualitativa. Pelas entrevistas realizadas com técnicos¹⁵⁰ envolvidos na proposição desta LPOUS, os fatores mais considerados foram aqueles afetos à disponibilidade de terrenos e à ociosidade de infra-estrutura. A análise de fatores relacionados à interação com a ocupação pré-existente e à capacidade do bairro em absorver o expressivo aumento populacional foi protelada para quando houvesse a revisão da legislação na 1ª Conferência de Política Urbana. Entretanto, quando esta Conferência ocorreu, em 1998, este assunto não foi tratado.¹⁵¹ Com isso, o fato que gerou a revisão dos parâmetros de controle urbanístico foi a solicitação dos próprios moradores junto ao Executivo Municipal através da ABB.

Neste ponto, cabem alguns comentários acerca da atuação desta associação. De acordo com CASTELLS (1999), apenas a co-existência num determinado lugar não garante a geração de uma identidade local específica - o que somente ocorreria no caso das pessoas participarem de movimentos urbanos.¹⁵² Pois através desta mobilização social seriam possíveis a identificação de interesses comuns, o compartilhamento de experiências e a produção de novos significados coletivos.

¹⁴⁹ O preço unitário dos apartamentos, relativamente mais baixo, tornou-os acessíveis para setores de renda média-baixa.

¹⁵⁰ Carlos Augusto A. DIAS (2005) e Flávia M. P. AMARAL (2005).

¹⁵¹ Uma possível explicação para isto pode ser encontrada na presença marcante dos setores empresariais ligados à construção civil, para estes a manutenção dos parâmetros urbanísticos para o Buritis era bastante vantajosa.

¹⁵² Para CASTELLS, os movimentos urbanos não precisam ser necessariamente revolucionários, mas podem ser definidos como “[...] processos de mobilização social com finalidade preestabelecida, organizada em um determinado território e visando objetivos urbanos [que] estariam voltados a três conjuntos de metas principais: necessidades urbanas de condições de vida e consumo coletivo; afirmação da identidade cultural local e participação na qualidade de cidadãos” (CASTELLS, 1999, p. 79).

Seguindo por esse caminho, analisando as ações e o discurso adotado pela ABB - tomando por base a entrevista com o presidente da associação, Sr. Marcelo A. LIMA (2005), exemplares do Folha Buritis¹⁵³ e a correspondência que deu origem à ADE do Buritis, pode-se identificar uma tendência ao que CASTELLS denomina de identidade legitimadora. Esta identidade seria introduzida pelas instituições dominantes da sociedade objetivando expandir e racionalizar sua dominação em relação aos atores sociais. Ela daria origem a uma sociedade civil¹⁵⁴ estruturada em organizações e instituições que reproduziriam a identidade hegemônica. Apesar de poder atuar no reforço ou na garantia do poder de seus atores sociais, a mudança radical na forma como a sociedade se estrutura não é tida como meta (CASTELLS, 1999, p. 26).

Prosseguindo nesta análise, a atuação da ABB no tocante à qualificação do bairro é traduzida por uma constante vigilância que tanto pode estar relacionada à preservação das áreas verdes existentes quanto às questões afetas ao controle urbano – adensamento, trânsito,¹⁵⁵ saturação do bairro, incômodos ambientais. Pode-se reconhecer nestas ações indícios do que CASTELLS (1999) identifica como movimento difusor de preocupações ambientais, notadamente presente nos subúrbios elitizados e em áreas ocupadas pelas camadas de rendas média e média-alta. Conforme este autor, tal movimento apresenta, de maneira geral, um caráter defensivo e reativo preocupando-se somente com a preservação da qualidade de seu próprio espaço (não em meu quintal).

Apesar das ações da associação não visarem alterações profundas nas relações sócio-espaciais construídas no contexto do bairro, a criação da ADE do Buritis, desencadeada pela solicitação de mudança de parâmetros urbanísticos pela ABB, apresenta importantes aspectos que merecem ser destacados:

¹⁵³O Folha Buritis é um jornal mensal produzido pela ABB e que constitui um importante meio de interlocução entre a associação e os moradores do bairro. Foram consultados os exemplares de março de 2004, março de 2005, novembro de 2005, janeiro e março de 2006. Para consulta *on line*, acessar www.bairroburitis.com.

¹⁵⁴ CASTELLS utiliza o termo sociedade civil conforme a concepção de Gramsci, definindo-a como uma série de aparatos (Igreja, sindicatos, entidades cívicas, etc.) que prolongam a dinâmica do Estado ao mesmo tempo em que estão profundamente arraigados nas pessoas. “É precisamente esse duplo caráter da sociedade civil que a torna um terreno privilegiado de transformações políticas, possibilitando o arrebatamento do Estado sem lançar mão de um ataque direto e violento” (CASTELLS, 1999, p. 25).

¹⁵⁵ Importante notar que o foco dos moradores é no trânsito e não no transporte. São pouco presentes as reivindicações relacionadas ao transporte coletivo e à integração do bairro com as outras áreas da cidade por meio deste. As solicitações são mais relacionadas a aberturas de vias, proibição de estacionamento nas vias coletoras, num indicativo da preponderância da utilização do transporte individual.

- a legitimidade da reivindicação da avaliação dos parâmetros de ocupação do bairro, pois de fato, este convivia (como ainda convive) com sérios problemas de trânsito e de articulação viária e, como ainda existiam muitos lotes desocupados no Buritis, o monitoramento dos efeitos da aplicação da legislação urbanística era um procedimento necessário;
- a solicitação dos moradores foi ensejada por relações cotidianas de apropriação do bairro, fundadas em valores de uso, dotadas de subjetividades e de demandas não quantificáveis tais como desejos por segurança, tranquilidade e bem-estar - valores que para serem identificados e incorporados à prática do planejamento urbano dependem da manifestação dos usuários do lugar;
- a defesa do valor de uso dos espaços cotidianos acaba por aumentar os atributos relacionados à qualidade do bairro, acarretando maior valor de troca dos imóveis. Este acréscimo pode ser incorporado tanto pelos proprietários/moradores quanto pelos demais agentes envolvidos na promoção imobiliária – loteadores, construtores, corretores (HARVEY, 1980). Este duplo movimento pode ser visto como um dos desdobramentos da natureza dialética do espaço urbano (LEFEBVRE, 1991);
- a maior flexibilidade dos instrumentos de controle urbanístico instituídos pela Lei 7166/96 que possibilitou a adequação dos parâmetros às especificidades locais – especialmente no tocante à Área de Diretrizes Especiais (ADE) que permitiu a definição de normas diferenciadas;
- apesar de não ter sido um tema discutido na 1ª Conferência, a solicitação da ABB beneficiou-se da mesma, pois a ADE foi analisada e aprovada pelo COMPUR inserida no processo de reavaliação da LPOUS conduzido a partir da realização da Conferência de 1998;
- é digno de nota o fato de que os usuários de um lugar consigam se articular e promover a alteração de uma lei de forma democrática – no sentido de passar por esferas de participação, no caso, o COMPUR. Isto pode ser visto como uma decorrência da discussão da Reforma Urbana e da promulgação da Constituição Federal de 1988, como salienta FERNANDES:

Além de expressar um movimento geral de fortalecimento da democracia representativa clássica, a Constituição de 1988 aceitou a possibilidade da participação direta ativa no plano local no processo de planejamento urbano. A sociedade organizada e as organizações não-governamentais podem agora formular leis sobre certas questões urbanas e submetê-las ao Legislativo local. (FERNANDES, 1998, p. 221).

Se o processo de consolidação da ocupação da 1ª Etapa do Buritis foi marcado pela conjunção do comportamento do mercado imobiliário com os instrumentos de regulação urbanística e pela atuação dos moradores junto ao governo local, o processo de parcelamento do solo da 2ª Etapa foi caracterizado pela incorporação de novos parâmetros normativos instituídos pelas leis municipais de controle ambiental.

A análise desta 2ª Etapa evidenciou que, por mais que as leis de parcelamento, ocupação e uso do solo de Belo Horizonte tenham incorporado valores e parâmetros de caráter ambiental,¹⁵⁶ ainda há um longo caminho a ser percorrido para se chegar à superação desta aparente dicotomia entre a ocupação urbana e a preservação do meio ambiente. A forma como se posicionaram os agentes sociais, especialmente o poder público local e os empreendedores, demonstrou que há distintas lógicas subjacentes a cada um processos envolvidos:

- as legislações de parcelamento, ocupação e uso do solo, ao serem produzidas dentro de um processo de planejamento voltado para o desenvolvimento urbano, são fundamentadas no princípio da função social da propriedade;
- entretanto, nem sempre é este o princípio que prepondera quando da sua aplicação. Isto porque se as fases de diagnóstico e proposição lidam especialmente com estatísticas, tendências e projeções, na fase de implementação as questões são personalizadas e individualizadas. Neste momento, enfrenta-se uma forte oposição fundamentada no princípio dominante do direito de propriedade – o histórico das negociações entre o executivo e os empreendedores demonstra bem este conflito;

¹⁵⁶ Indo dos Setores Especiais das LUOS aos Zoneamentos de Proteção Ambiental, às ADEs de Interesse Ambiental, à Taxa de Permeabilização e à flexibilização de localização de usos mediante licenciamento ambiental previstos na LPOUS.

- por outro lado, as legislações de caráter ambiental tem a sua aplicação reforçada por um princípio mais amplo e primitivo¹⁵⁷ - a natureza “não tem dono”, é um patrimônio coletivo.

O parcelamento do solo da 2ª Etapa foi, portanto, um resultado da combinação de diversas forças movidas por distintos princípios e interesses representados pelos moradores, órgãos da PBH, empreendedores e Promotoria Pública. Dentro deste contexto, deve-se ressaltar a importância da trajetória de democratização da gestão urbana que possibilitou uma crescente transparência nos processos decisórios - entre a aprovação do parcelamento desta Etapa via decreto do Executivo em 1988 até a importante atuação do Ministério Público enquanto instância independente do Judiciário, passando pelos licenciamentos conduzidos pelo COMAM, o que se percebe é um significativo movimento de abertura de espaços de negociação, onde podem ser explicitados os inúmeros conflitos inerentes à produção do espaço urbano.

¹⁵⁷ No sentido de se apoiar em forte subjetividade. Mesmo considerando a tendência de instrumentalização da questão ambiental pela modernização ecológica do capital imobiliário (evidenciada pelo próprio comportamento dos empreendedores em suas estratégias de venda), não se pode menosprezar o fascínio ancestral que a natureza exerce sobre o ser humano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto inicialmente, o espaço urbano não se resume a um continente dos processos sociais, um resultado material das relações de produção e de reprodução ou a um epifenômeno da estrutura econômica. “A realidade urbana modifica as relações de produção, sem aliás, ser suficiente para transformá-las. Ela torna-se força produtiva, como a ciência. O espaço e a política do espaço ‘exprimem’ as relações sociais, mas reagem sobre elas.” [ênfase do original] (LEFEBVRE, 1999, p. 26-27). A posse ou controle do espaço implica, portanto, uma determinada inserção no processo produtivo, acarretando poderes político e econômico específicos aos agentes sociais envolvidos. Ao mesmo tempo, a forma como o espaço se organiza contribui para a garantia da reprodução da própria sociedade. Assim sendo, as relações sócio-espaciais devem ser analisadas de forma multifacetada: o espaço, ao fazer parte da vida das pessoas, incorpora significados e valores, auxilia na construção de identidades e de territórios, é utilizado tanto para a produção de riqueza quanto para o seu próprio consumo (objeto, *design* a ser usufruído) constituindo-se, ainda, para o Estado, num importante instrumento político de controle social.

A ação do Estado, contudo, carrega contradições: da mesma forma que intervém para a manutenção das condições necessárias à produção e reprodução do capital, ele também deve garantir as condições de reprodução social. E o planejamento urbano, enquanto atividade inserida na prática estatal, não escapa desse conflito. Segundo SOUZA (2004, p. 60-61), o planejamento e a gestão urbanos devem ser vistos como ferramentas para a promoção do desenvolvimento sócio-espacial, entendido como desenvolvimento urbano visando duas condições: a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social. Enquanto a primeira condição liga-se a uma idéia individual do que seja qualidade de vida, a segunda engloba, necessariamente, uma dimensão coletiva. Mas ambos enfoques, no entanto, não prescindem do reconhecimento da autonomia dos cidadãos.

Sendo o planejamento urbano um dos instrumentos para a consecução de tais objetivos, a legislação urbanística deve apresentar sua parcela de contribuição. A legislação pode ser considerada a face exposta do planejamento urbano, ela expressa o contexto de sua proposição e também participa ativamente dos processos de produção do espaço, influenciando a geração da renda diferencial, concorrendo para a estruturação do espaço físico da vida cotidiana, possibilitando a participação dos cidadãos na decisão dos

rumos a serem definidos para o seu município. As leis de parcelamento, ocupação e uso do solo podem ser vistas como constituintes das representações de espaço, pois participam do espaço concebido pelos especialistas, manifestando o arranjo das relações de poder que se construiu num dado momento histórico. Mas, ao serem incorporadas aos discursos e ao interferirem na materialização dos espaços vividos, elas passam a fazer parte da prática espacial, participando das relações de produção e reprodução sociais, interferindo na forma como este espaço é percebido e codificado pelos habitantes da cidade (LEFEBVRE, 1991).

Entretanto, numa sociedade desigual como a nossa, o poder de decisão e de influir na proposição e implementação das leis não é distribuído igualmente e nem todos os interesses envolvidos são convergentes ou inteiramente contemplados. Como salienta FERNANDES (1988, p. 206), “[...] a produção da legislação urbanística constitui um *processo político*, já que é uma dimensão do mesmo conflito social que se encontra na raiz da produção da cidade” [ênfases do original].

E é na superação dos conflitos e contradições inerentes ao espaço produzido segundo a lógica capitalista que reside um dos principais dilemas da legislação urbanística (e do planejamento urbano): como ser instrumento de transformação social se, ao minimizar os conflitos, tende-se à manutenção de um espaço autoritário, hierarquizado e segregado? Um dos possíveis caminhos para lidar com esta questão é entender estas contradições não apenas como variáveis a serem conhecidas e incorporadas pela prática do planejamento, mas também como potenciais indutoras de novas propostas e novas políticas urbanas, capazes de contribuir para o resgate do espaço social, fundado no valor de uso, criativo e democrático.

Seguindo esta premissa, foi analisado o papel desempenhado pela legislação urbanística na dinâmica sócio-espacial de Belo Horizonte. Esta análise buscou identificar a evolução dos instrumentos de regulação urbanística e das instâncias de participação afetas às políticas urbanas. Pretendeu-se, da mesma forma, contextualizar historicamente as sucessivas Leis Municipais de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, relacionando-as com as respectivas conjunturas sociais, políticas e econômicas, bem como com os modelos de planejamento adotados em cada período.

O estudo dessas leis mostrou que há uma estreita relação entre as conjunturas de suas proposições e os instrumentos de regulação urbanística e as instâncias de participação por elas instituídas. De fato, o planejamento urbano praticado no nível municipal não apenas acompanhou as tendências do planejamento nacional como também as contraditórias relações entre os agentes produtores do espaço urbano (Estado,

empreendedores imobiliários, loteadores, proprietários fundiários, cidadãos). Neste sentido, foram identificados avanços em direção a uma maior contribuição para o desenvolvimento sócio-espacial tanto por parte dos instrumentos de regulação urbanística quanto pelas instâncias de participação, sendo que esta evolução tornou-se ainda mais expressiva após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A análise dos principais instrumentos de controle de parcelamento, ocupação e uso do solo identificou um importante movimento no sentido de dar à regulação urbanística uma abordagem mais integradora, num esforço de abarcar os múltiplos processos sócio-espaciais que atuam na estruturação do espaço urbano. Tal tendência pode ser observada especialmente nos aspectos relacionados ao meio ambiente, às áreas precariamente ocupadas pelas populações mais carentes, ao tratamento das especificidades locais e ao reforço do princípio da função social da propriedade.

Com relação à questão ambiental houve um significativo avanço no tratamento desse tema. A duas primeiras Leis de Uso e Ocupação do Solo (LOUS 2662/76 e 4034/85) enfocavam o controle ambiental diretamente através dos Setores Especiais (SE) e indiretamente através da aplicação dos Modelos de Parcelamento (MP), Modelos de Assentamento (MA) e pelos parâmetros de regulação da localização das atividades econômicas. Entretanto, dado o caráter essencialmente funcionalista dessas leis, o meio ambiente ainda era tratado de forma pouco integrada, reforçando uma aparente dicotomia entre o uso do solo para fins tipificados como urbanos e a preservação da natureza. Esta situação foi alterada (mas não radicalmente transformada) com a promulgação, em 1996, da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS 7166/96) que abordava de forma mais específica questões relacionadas ao controle ambiental e à garantia de uma maior qualificação dos espaços urbanos. Tal abordagem pode ser identificada especialmente na flexibilização da localização dos usos mediante o respectivo licenciamento ambiental e nos seguintes instrumentos: zoneamentos ambientais (Zona de Proteção Ambiental - ZPAM, Zonas de Proteção - ZP); Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) de Interesse Ambiental e Taxa de Permeabilização (TP).

Com referência à inclusão de temas relacionados às áreas de aglomerados e favelas, bem como à provisão de moradia para as populações mais carentes, também foi possível a identificação de avanços nos textos das leis. A LOUS de 1976 sequer reconhecia a existência dessas áreas no município e para a questão da habitação popular se limitava a definir um Setor Especial (SE3). Já a LOUS de 1985 manteve o SE3 e reconheceu oficialmente as áreas ocupadas por favelas através do Setor Especial 4 (SE4). A LPOUS,

por seu turno, instituiu as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em que buscava detalhar as várias situações afetas às áreas destinadas e/ou ocupadas por estas populações. A definição das ZEIS, se não significa uma abordagem efetiva e suficiente para este sério problema urbano/habitacional, que obviamente extrapola a mera regulação urbanística, pode ser vista como um avanço sob dois enfoques: o primeiro refere-se à possibilidade de se obter uma maior justiça social e uma melhoria na condição de vida desses setores da população através da utilização progressista de tais instrumentos; e o segundo refere-se ao crescente reconhecimento desta questão no texto das leis urbanísticas - que historicamente contribuíram para a formação e a reprodução de territórios segregados nas grandes cidades brasileiras (MARICATO, 2001; ROLNIK, 1997).

No tocante ao tratamento das especificidades locais, as ADEs instituídas pela LPOUS se apresentam como um contraponto aos Zoneamentos funcionalistas das LOUS anteriores. Da mesma forma, a definição dos macro-zoneamentos baseada em análises de fragilidade ambiental e de potencialidades de adensamento bem como de demandas de preservação e proteção ambiental, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística significou uma mudança no enfoque adotado pelo controle urbanístico em Belo Horizonte. A maior flexibilidade na utilização dos parâmetros afetos ao parcelamento, ocupação e uso do solo permite a elaboração de múltiplas combinações que podem se adaptar a variados contextos. Em que pese o fato dos parâmetros legais não serem os únicos e, em muitos casos, sequer os principais definidores da estruturação dos espaços urbanos, sem dúvida os novos conceitos introduzidos pela Lei 7166/96 possibilitam uma maior diversidade sócio-espacial. Esta potencialidade pode ser identificada na flexibilização da localização dos usos, na retirada da padronização típica dos antigos Modelos de Assentamentos e na possibilidade de se incorporar valores subjetivos, relacionados a processos de apropriação e de identificação dos moradores com seus espaços cotidianos - a forma como se deu a definição da ADE do Buritis pode ser vista como um importante exemplo deste último aspecto.

Acompanhando a orientação dada pela Constituição Federal de 1988 que enfatizava a definição de políticas urbanas baseadas na função social da propriedade, a LPOUS de 1996 contribuiu para o reforço deste princípio tanto pelas questões anteriormente tratadas quanto pela definição de novos parâmetros e procedimentos que implicam maiores limitações ao direito de propriedade. Seguindo a classificação de SOUZA (2004), os instrumentos previstos nas leis de parcelamento, ocupação e uso do solo são considerados coercitivos, já que expressam um limite legal para as atividades dos agentes sociais

envolvidos na produção do espaço urbano. Deste modo, a proposição e a aplicação de novos parâmetros ou novas formas de se abordar a regulação urbanística podem concorrer para o fortalecimento do princípio da função social da propriedade. Neste sentido, podem ser destacados a Quota de Terreno por Unidade Habitacional (QTUH), a Taxa de Permeabilidade (TP) e a possibilidade do Executivo Municipal de definir a localização das áreas destinadas a equipamentos coletivos nos loteamentos a serem aprovados. Cabe ressaltar que a instituição de uma maior regulação sobre a atuação dos agentes modeladores somente é possível mediante a existência de um processo histórico de incorporação, pela sociedade, do princípio da função social. E, nesse processo, as LUOS exerceram um importante papel, na medida em que “prepararam o terreno” para a legislação posterior. E por extensão, atualmente, a LPOUS e o Plano Diretor (PD) exercem função semelhante. Pois a legislação urbanística se constitui um importante instrumento de mediação entre os agentes sociais que atuam no processo de produção do espaço urbano (Estado, cidadãos, promotores imobiliários, proprietários fundiários), participando efetivamente do conflito entre o valor de uso e o valor de troca dos imóveis urbanos (HARVEY, 1980).

No entanto, como já dito anteriormente, somente a existência de instrumentos progressistas de controle urbanístico não é garantia de avanços no desenvolvimento sócio-espacial. Mas o seu alcance pode ser potencializado pelo modo como a sociedade se articula em torno da definição das políticas urbanas locais. Sendo assim, as instâncias de participação são de fundamental importância, não apenas monitorando a implementação das legislações urbanísticas, mas também formulando novas propostas e, especialmente, atuando como fóruns privilegiados para a manifestação autônoma dos cidadãos, como arenas em que podem ser explicitados os conflitos e os interesses dos múltiplos agentes produtores do espaço urbano.

O estudo das instâncias instituídas pelas LUOS e pelo PD evidenciou uma expressiva ampliação tanto em suas atribuições quanto em suas composições. Esta transformação acompanhou o processo de redemocratização do país (que redefiniu o papel dos governos locais e fortaleceu os movimentos sociais urbanos), bem como a mudança de paradigmas adotados pelo planejamento urbano brasileiro (que passa por um momento de transição em que convivem e se mesclam práticas fundadas ora no chamado empresariamento urbano, ora no denominado planejamento participativo).

As Comissões de Uso Ocupação do Solo criadas pelas LUOS primavam por uma natureza excessivamente técnica, em que predominavam os membros oriundos do Estado e

dos setores ligados à construção civil e à promoção imobiliária. Já o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) apresenta uma maior variedade na composição de seus membros e tem atribuições bastante abrangentes, das quais se destaca a responsabilidade de realizar, conduzir e consolidar as Conferências Municipais de Política Urbana. Em que pese a manutenção do caráter essencialmente consultivo das atuais instâncias, que acaba por limitar seu papel como definidoras de políticas e diretrizes urbanas, elas têm o potencial de se constituírem em espaços para a explicitação dos conflitos e para a reconfiguração das forças representadas pelos diferentes atores sociais que atuam na produção do espaço da cidade.

A despeito do muito que ainda há a conquistar, as análises efetuadas identificaram importantes avanços na incorporação, pelo planejamento urbano, da crescente complexidade dos processos sócio-espaciais. No entanto, o estudo do processo de estruturação do Bairro Buritis evidenciou lacunas a serem preenchidas. Estas dizem respeito, particularmente, à tradicional fragmentação do processo de planejamento, ainda bastante setorializado e pouco integrado em suas fases de diagnóstico, proposição e implementação. Tais lacunas podem ser reforçadas pela ausência de uma coordenação efetiva por parte do Executivo Municipal e mesmo pela ausência de uma definição clara dos objetivos e metas a serem alcançados pela administração local (o próprio momento de transição em que vive o planejamento urbano já contribui para esta indefinição). Esta falta de integração pôde ser identificada na classificação do Bairro Buritis como predominantemente Zona de Adensamento Preferencial (ZAP) pela LPOUS 7166/96, desconsiderando (ou desconhecendo) o processo de discussão ocorrido entre a PBH e os empreendedores desencadeado pela promulgação da lei ambiental do município em 1985.

A análise da estruturação do bairro a partir dos processos de parcelamento do solo permitiu, também, a identificação de outras questões. De início, deve-se reconhecer que o estudo isolado das leis de controle urbano não é suficiente para compreender a produção do espaço urbano, pois neste processo atuam múltiplas forças que extrapolam o escopo da legislação urbanística. Neste contexto, uma das forças mais atuantes é aquela relacionada ao mercado imobiliário que é movido, por seu turno, pela captura da renda da terra, pela necessidade de reprodução de padrões pré-estabelecidos e de criação de novas e constantes demandas (materiais e, especialmente, psicológicas). Este mercado não apenas rege o ritmo de oferta e de criação de novos espaços na cidade, como também influencia decisivamente a formulação das LPOUS – seja por meio de negociação política, seja representado nas instâncias de participação, seja incorporado nos diagnósticos elaborados pelos planejadores

que subsidiam a proposição de planos e leis, seja no momento da aplicação dos parâmetros de controle instituídos pelas legislações urbanísticas.

E é no momento da aplicação desses parâmetros que se explicita de forma mais aguda a contradição entre a função social da propriedade urbana e o direito de propriedade. Pelo estudo desenvolvido, percebeu-se que a legislação urbanística, por si só, não garante a predominância dos interesses coletivos sobre os privados e isto se deve, em grande parte, à tradição do liberalismo jurídico clássico que faz com que o direito de propriedade seja o princípio hegemônico (FERNANDES, 1998). Entretanto, existem algumas contradições, inerentes ao espaço abstrato, que podem induzir ações inovadoras e contribuir para a modificação das relações sócio-espaciais. Tais contradições referem-se ao fortalecimento de valores de uso, ao consumo não produtivo do espaço, ao reconhecimento de desejos e demandas por uma maior qualificação da vida cotidiana, a processos relacionados à apropriação dos espaços pelos seus usuários e à emergência do espaço diferencial, que contribui, por seu turno para o resgate do espaço social, criativo e transformador (LEFEBVRE, 1991).

No presente estudo não foi possível a identificação inequívoca de novas práticas sócio-espaciais capazes de transformar, em profundidade, os processos envolvidos na estruturação do Bairro Buritis. Contudo, pode-se destacar duas situações que, se não foram suficientes para modificar substancialmente as relações entre os agentes sociais diretamente implicados nos processos de parcelamento do solo/ocupação do Buritis, foram capazes de alterar efetivamente o *design* do bairro.

A primeira situação refere-se à modificação dos parâmetros de ocupação definidos para o bairro através da ADE do Buritis. A promulgação desta ADE implicou uma expressiva mudança na tendência de ocupação do Buritis além de refletir a preponderância de valores de uso defendidos pelos moradores sobre os valores de troca privilegiados pelas firmas construtoras (HARVEY, 1980). A criação da ADE pode ser analisada sob duas abordagens. Por um lado, não foi possível identificar na atuação da Associação dos Moradores do Bairro Buritis (ABB) uma prática sócio-espacial realmente transformadora, especialmente se considerados o seu perfil conservador (não em meu quintal) e a sua interlocução direta junto ao Executivo Municipal (sem passar por um debate mais amplo na Conferência Municipal de Política Urbana). Por outro lado, o processo de mudança dos parâmetros de regulação urbanística do bairro pode ser considerado pelo seu significado para o planejamento urbano praticado no município. O fato dos usuários do lugar serem incorporados ao planejamento não apenas em sua fase de diagnóstico (momento em se

privilegia as necessidades por bens e serviços e os aspectos quantitativos ligados a estatísticas e projeções matemáticas, seguindo, portanto, a lógica do espaço abstrato), mas também nas fases de proposição/monitoramento (expressando valores não quantificáveis relacionados a desejos e a aspectos qualitativos da vivência cotidiana, explicitando componentes do espaço social), participando do movimento de discussão ensejado pela realização da Primeira Conferência de Política Urbana, pode ser considerado a um avanço na capacidade do planejamento urbano em contribuir para o desenvolvimento sócio-espacial.

Outra situação diz respeito à necessidade de remodelação da 2ª Etapa do loteamento do bairro que implicou o decréscimo dos lotes comercializáveis e o expressivo aumento das áreas verdes. Esta modificação foi acarretada pela aplicação das leis de controle ambiental que representaram uma efetiva limitação à atuação dos empreendedores imobiliários. A aplicação destas normas propiciou, no estudo em questão, a expressão de outra das contradições potencialmente transgressoras intrínsecas ao espaço produzido segundo a lógica capitalista: o conflito entre o consumo produtivo e o consumo não produtivo do espaço. O primeiro manifestando a forma priorizada pelo espaço abstrato, que implica investimento visando o lucro e o segundo relacionado à fruição, ao lazer e ao bem-estar (LEFEBVRE, 1991).

Em que pese a atual tendência de instrumentalização da natureza pela reestruturação ecológica do mercado imobiliário fazendo com que o meio ambiente seja incorporado como capital nas relações sociais de produção (COSTA, 2006a; ESCOBAR, 1996), o fato é que as legislações urbanísticas têm sua capacidade de atuar como reguladora das ações dos agentes modeladores potencializada pela aplicação em conjunto com as legislações ambientais. Uma das possíveis explicações para este reforço é que as normas de cunho ambiental, de preservação da natureza, vêm fortemente atreladas a uma idéia de coletividade, que acaba por reforçar o princípio da função social da propriedade. Não basta, contudo, a existência de leis urbanísticas e ambientais pensadas e propostas em conjunto, elas devem ser aplicadas de forma integrada. Esta implementação pode ser de grande valia para a mudança na forma de se conceber, perceber e viver a cidade. Deste modo, se a intenção é garantir o desenvolvimento sócio-espacial- e não há dúvidas quanto ao potencial do planejamento urbano neste sentido - não se pode ignorar a importância da gestão neste processo.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Flávia M. P. Secretária Municipal da SMAMA, foi Secretaria Adjunta da SMRU e Coordenadora do Grupo de Trabalho da Lei 7166/96. *Entrevista concedida a Letícia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, março de 2005.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia R. Dilemas da gestão metropolitana em Belo Horizonte. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. L. (org.). *População, espaço e gestão na metrópole – novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. pp. 207-226.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Decreto 54/35. Regulamentação de abertura de rua, logradouros públicos e loteamentos. Belo Horizonte: PBH, 1935.

_____. Prefeitura. Decreto-Lei 84/40. Código de Obras. Belo Horizonte: PBH, 1940.

_____. Prefeitura. Lei 1212/65. Lei que autoriza o prefeito a aprovar bairros e vilas existentes de fato. Belo Horizonte: PBH, 1965.

_____. Prefeitura. Decreto 2337/73. Belo Horizonte: PBH, 1973.

_____. Prefeitura. Lei 2662/76. Lei de Uso e Ocupação do Solo. Belo Horizonte: PBH, 1976.

_____. Prefeitura. Decreto 4055/81. Belo Horizonte: PBH, 1981.

_____. Prefeitura. Lei 4034/85. Lei de Uso e Ocupação do Solo. Belo Horizonte: PBH, 1985.

_____. Prefeitura. Decretos 5013/85, 5004/85, 5061/85, 5239/85. Belo Horizonte: PBH, 1985a.

_____. Prefeitura. Lei 4253/85. Lei ambiental. Belo Horizonte: PBH, 1985b.

_____. Prefeitura. Decreto 6222/88. Belo Horizonte: PBH, 1988.

_____. Prefeitura. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1990.

_____. Prefeitura. Levantamento Aerofotogramétrico do Município de Belo Horizonte. Vão de agosto de 1989. Belo Horizonte: PBH/PRODABEL, 1992. Escala 1: 2.000.

_____. Prefeitura. Decretos 7247/92, 7466/92. Belo Horizonte: PBH, 1992a.

_____. Prefeitura. Plano Diretor de Belo Horizonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo - Estudos Básicos. Belo Horizonte: PBH, 1995.

_____. Prefeitura. Lei 7165/96. Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1996.

_____. Prefeitura. Lei 7166/96. Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Belo Horizonte: PBH, 1996a.

_____. Prefeitura. Lei 8137/00. Belo Horizonte: PBH, 2000.

_____. Prefeitura. Secretaria Municipal de Planejamento. *Anuário estatístico de Belo Horizonte 2000*. Belo Horizonte: PBH, 2001. (Disponível em <www.pbh.gov.br>)

_____. Prefeitura. Secretaria Municipal de Planejamento. *Anuário estatístico de Belo Horizonte 2003*. Belo Horizonte: PBH, 2005. (Disponível em <www.pbh.gov.br>)

_____. Prefeitura. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento. Processos de licenciamento e fiscalização ambiental. 01-059.392/93-03, 01-035.353/01-39. Belo Horizonte: PBH, 2005a.

_____. Prefeitura. Secretaria Municipal de Regulação Urbana. Processos de licenciamento e fiscalização de parcelamento do solo. 01-128.245/88-05, 01-135.204/03-65, 01-075.984/90-10, 01-001.064/93-61, 01-040.979/96-00, 01-077.683/90-95, 01-051.321/97-03, 01-062.436/98-45. Belo Horizonte: PBH, 2006.

_____. Prefeitura. Secretaria Municipal de Regulação Urbana. Licenciamentos de edificações e parcelamentos do solo. Dados brutos. Belo Horizonte: PBH, 2006a.

BENÉVOLO, L. *As Origens da Urbanística Moderna*. Lisboa: Editorial Presença, 1981. 160p.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos do Lugar. In: BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1998. pp. 159-166.

BRASIL. Lei 6766/79. Brasil, 1979.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasil, 1998.

_____. Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade. Brasil, 2001.

BRITO, F. R. A; SOUZA, R. G. V. A migração metropolitana e a mobilidade pendular dentro do contexto da expansão urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com ênfase na experiência de Nova Lima. In: COSTA, Heloisa S. M (org.). *Novas periferias Metropolitanas. A expansão metropolitana de Belo Horizonte em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2006. pp. 81-97.

CAMARGOS, Teodomiro Diniz. Ex- Presidente do SINDUSCON. *Entrevista concedida a Natália Mol*. Belo Horizonte, outubro de 2003.

CALVO, Reynaldo. Arquiteto responsável pela elaboração do projeto de parcelamento da 2ª Etapa do Bairro Buritis. *Entrevista concedida a Letícia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, setembro de 2005.

CAMPOS Fo. C. M. *Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos*. São Paulo: Nobel, 1989. pp. 5 – 28.

CARDOSO, A. L. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. *Cadernos IPPUR*, ano XI, n^{os}. 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997. pp. 79 -111.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 530p.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1979. 350p.

COMPANS, R. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1. Campinas: ANPUR, 1999. pp. 91-114.

COSTA, Geraldo. M. A atual política urbana brasileira e suas possíveis contribuições à produção de um ambiente construído democrático. O caso do Plano Diretor de Belo Horizonte. In: *Proceedings of the 13th Bartlett International Summer School. Democratic Strategies of the Built Environment*. São Paulo, 1991. pp. 112-117.

_____. Política e Gestão Urbanas Pós 88: contribuições para um balanço crítico. 5º Congresso Brasileiro de Geógrafos – Velho Mundo – Novas Fronteiras. Anais, Volume 1. Curitiba – 17 a 22 de julho, 1994. pp. 519-528.

_____. Teorias sócio-espaciais: diante de um impasse? Artigo apresentado no VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Porto Alegre, 24-28 de maio de 1999.

COSTA, Heloisa S. M. *The production of popular residential land developments in Belo Horizonte, Brazil*. Londres, 1983. 291p. (Dissertação de mestrado).

_____. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: Monte-Mór, R. L. (coord.) *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994. pp. 51-78.

_____. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte. In: *População, espaço e gestão na metrópole – novas configurações, velhas desigualdades*. MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. L. (org.) Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. pp.159-179.

_____. (org.) *Novas periferias Metropolitanas. A expansão metropolitana de Belo Horizonte em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2006. 467p.

_____. Mercado imobiliário, Estado e natureza na produção do espaço metropolitano. In: COSTA, Heloisa S. M. (org.) *Novas periferias Metropolitanas. A expansão metropolitana de Belo Horizonte em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2006a. pp. 101-124.

COTA, Daniela. A. *A legislação Urbana e Capital Imobiliário na produção de moradias em Belo Horizonte: um estudo de caso*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2002. 143p. (Dissertação de mestrado).

DIAS, Carlos Augusto A. Engenheiro da PBH, foi Gerente de Planejamento Urbano da SMRU, participou da elaboração da Lei 7166/96. *Entrevista concedida a Letícia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, novembro de 2005.

DURHAM, Eunice. *A caminho da cidade; a vida rural e a migração para São Paulo*. São Paulo, Perspectiva, 1984. pp. 19-42 e 145-181.

ESCOBAR, Arturo. Constructing Nature: elements for a poststructural political ecology. In: PEET, R.; WATTS, M. *Liberation ecologies. Environment, development, social movements*. London & New York: Routledge, 1996. pp.46-68

FABIANO, Pedro C. A. *O processo de planejamento urbano e suas temporalidades: uma análise da influência da legislação urbanística na produção do espaço em Belo Horizonte*. Curitiba: UFPR/ Setor de Ciências da Terra. Curso de Mestrado em Geografia, 2005. 133p. (Dissertação de mestrado).

FAINSTEIN, Susan. Justice, politics and creation of urban space. In: MERRIFIELD, A.; SWYNGEDOUW, E. *The urbanization of injustice*. New York: New York University Press, 1997. pp. 18-44.

FARRET, R. L. Paradigmas da estruturação do espaço residencial intra-urbano. In FARRET, R.L. *et alli. O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1985. pp. 73-90.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, E. (org). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. pp. 3-11, 203 –232.

_____. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES E. (org). 2001. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. pp 11-52.

FERREIRA, Tânia M. de A. *Planejamento Urbano: reflexões sobre práticas no município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 1999. 137p. (Dissertação de mestrado).

FREITAS, Jeanne M. F. *Perspectivas do Planejamento Urbano Contemporâneo: Reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 1996. 212p. (Dissertação de mestrado).

FOLHA BURITIS. Informativo da Associação de Moradores do Bairro Buritis. Belo Horizonte, 2006. (Exemplares de março de 2004, março de 2005, novembro de 2005, janeiro e março de 2006).

GODINHO, Maria Helena L. Política de ocupação do solo na cidade de Belo Horizonte e desigualdade socioespacial. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. L. (org.). *População, espaço e gestão na metrópole – novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. pp. 289-312.

GOMES, Lawrence A. M. *O desenvolvimento do comércio em uma região em expansão – o caso do Bairro Buritis em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2004. 96p. (Monografia).

GOMES, M. A. F; LIMA, F. J. M. Pensamento e prática urbanística em Belo Horizonte, 1895-1961. In: Leme, M. C. S. (org.) *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo. Studio Nobel, FAU/USP, FUPAM, 1999.

GOTTIDIENER, Mark. *A Produção Social do Espaço Urbano*. 2º ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997. pp. 115-158.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. pp. 131-166.

_____. *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Blackwell Publishers, 1996. 468p.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fonte, 2000. 510p.

JORNAL ESTADO DE MINAS. Belo Horizonte, 17/08/1986.

LARCHER, Marta Alves. Promotora de Justiça da Habitação e Urbanismo, MP-MG, responsável pela ação investigatória relativa à implantação da 2ª Etapa do Bairro Buritis. *Entrevista concedida a Leticia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, janeiro de 2006.

LEFEBVRE, Henri. Space: Social product and use value. In: FREIBERG, J. *Critical Sociology: European Perspective*. New York: Irvington Publishers, 1979.

_____. Conversa com Henri Lefebvre. *Espaço & Debates*, nº 30, 1990. pp 61-69.

_____. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell Publishers, 1991. 454p.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 178p.

_____. *O direito a cidade*. São Paulo: Centauro, 2001. 145p.

LEME, Maria Cristina S. (coord.). *Urbanismo no Brasil – 1895 –1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999. 600p.

LIMA, Marcelo de Abreu. Presidente da Associação dos Moradores do Bairro Buritis. *Entrevista concedida a Leticia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, novembro de 2005.

MARCO, Júlio César. Arquiteto da PBH, foi Gerente de Licenciamento de Parcelamento do Solo da SMRU. *Entrevista concedida a Letícia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, maio de 2005.

MARIANO, João Vicente F. Engenheiro da SMAMA, responsável pela análise do licenciamento ambiental da implantação da 2ª Etapa do Bairro Buritis. *Entrevista concedida a Letícia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, março de 2005.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001. 204p.

MARQUES, Robson S. Região de Belo Horizonte e a Urbanização: Notas sobre uma dinâmica imobiliária In: MEDEIROS, Regina (org.) *Permanências e Mudanças em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PUC Minas: Autêntica, 2001. pp. 113-140.

MARTINE, George. As migrações de origem rural no Brasil: uma perspectiva histórica. In: NADALIN, S. O.; MARCÍLIO, M. L.; BALHANA, A. P. (org.). *História e População: estudos sobre a América Latina*. São Paulo: ABEP/IUSSP/CELADE, 1990, pp.16-26.

MASSEY, Doreen. Um sentido Global de Lugar. In: ARANTES, Antônio A. (org.) *O Espaço da Diferença*. Campinas: Papyrus Editora, 2000. pp. 176-185.

MATOS, Ralfo. E. da S. *Impactos da legislação urbanística sobre a estrutura urbana de Belo Horizonte: um estudo de caso*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1984. 217p. (Dissertação de mestrado).

MENDONÇA, Jupira G. Plano Diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES E. (org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. pp. 151-164.

_____. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, J. G., GODINHO M. H. L. (org.). *População, espaço e gestão na metrópole – novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. pp. 119-158.

_____. Arquiteta, professora da Escola de Arquitetura da UFMG, foi Coordenadora do Grupo de Trabalho do Plano Diretor de Belo Horizonte. *Entrevista concedida a Letícia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, dezembro de 2005.

MENDONÇA, J. G; GODINHO, M. H. L. (org.) *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. 308p.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Minas Gerais. Promotoria de Justiça da Habitação e Urbanismo - Comarca de Belo Horizonte. Expediente administrativo n. 128/97 (5v). Belo Horizonte, 2006.

MOL, Natália. A. *Leis e Urbes – Um estudo do impacto da Lei e Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2004. 141p. (Dissertação de mestrado – defendida em 31/08/2004, no prelo).

MONTE-MÓR, Roberto L. *Espaço e Planejamento Urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1980. pp. 11-52. (Dissertação de mestrado).

_____. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.; SOUSA, M. A.; SILVEIRA, M. L. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1994. pp. 169-181.

NORONHA, Carlos R. *Área Central de Belo Horizonte: arqueologia do edifício vertical e espaço urbano construído*. Belo Horizonte: EA/UFMG, 1999. 424p. (Dissertação de mestrado).

PENA, Valéria Braga. Arquiteta da SMARU, assessora técnica, participou da elaboração das Leis 7165/96 e 7166/96 e foi presidente da Comissão de Uso e Ocupação do Solo instituída pela Lei 4034/85. *Entrevista concedida a Letícia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, novembro de 2005.

PENIDO, Luciano C., GUIMARÃES, Raquel L. N., OLIVEIRA, Saulo B. M. (org.). *Diagnóstico da Região Oeste de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: EA/UFMG, 1996. 115p. (trabalho acadêmico para a disciplina Urbanismo III)

PLAMBEL. *O mercado da terra na região Metropolitana de Belo Horizonte*. 2^o edição revisada. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1987. 212p.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997. 242p.

RIBEIRO, Paulo Gualberto. Arquiteto, Diretor Técnico da ARCAP, empresa proprietária do loteamento do Bairro Buritis. *Entrevista concedida a Letícia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, março de 2006.

SANTOS, Mauro R. M. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: FASE, 2002. 138p.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (org.) 1979 *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979. pp. 21-36.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Tradução Mario Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. 608p.

SOJA, Edward W. *Geografias Pós Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Trad. Vera Ribeiro da 2^o ed. inglesa de 1990. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993. pp. 97-116.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3^o ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 560 p.

TIBÚRCIO, I. H. *A face pública da arquitetura ordinária: análise crítica da arquitetura residencial recente de Belo Horizonte: Bairro Buritis*. Belo Horizonte: EA/UFMG, 2000. (dissertação de mestrado).

TOPALOV, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. Trad. Regina Silvia Pacheco. Espaço e Debates. Ano VII, v. 1, n.23, 1988. pp. 05-30.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O. *et alli*. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. pp. 75 –103.

VIEIRA, Maria Auxiliadora M. Gerente de Planejamento na PBH, participou da coordenação das Conferências de Política Urbana realizadas em Belo Horizonte. *Entrevista concedida a Letícia Maria Resende Epaminondas*. Belo Horizonte, novembro de 2005.

ANEXO 1
PARÂMETROS DE CONTROLE URBANÍSTICO E
INSTÂNCIAS DE MONITORAMENTO E PARTICIPAÇÃO
DAS LUOS E LPOUS DE BELO HORIZONTE.

Este anexo contém os principais parâmetros de controle urbanístico adotados pelas LUOS (Leis 2662/76 e 4034/85) e LPOUS (Lei 7166/96) de Belo Horizonte, bem como um painel comparativo dos mesmos e das instâncias de monitoramento e participação instituídas por estas leis e pelo Plano Diretor (Lei 7165/96).

Painel comparativo:**Legislações urbanísticas, parâmetros de controle urbanístico, instâncias de participação e monitoramento.**

Quadro 3 - Quadro Comparativo – LUOS e LPOUS de Belo Horizonte.

Legislação	Vigência*	Principais Eixos Normativos de Controle Urbanístico	Instâncias de Monitoramento e Participação
LUOS 2662/76 de 08/12/1976	Dezembro de 1976 a março de 1985	- Zoneamento	Comissão de uso e ocupação do solo
LUOS 4034/85 de 25/03/1985	Março de 1985 a dezembro de 1996	- Modelos de Parcelamento - Modelos de Assentamento - Categorias de Uso.	
LPOUS 7166/96 de 27/08/1996**	A partir de dezembro de 1996	- Macro Zoneamento e Área de Diretrizes Especiais (ADE) - Parâmetros diferenciados conforme o tipo de parcelamento - Ênfase no controle de adensamento, criação de novos instrumentos (TP, QTUH)**** - Flexibilização de usos.	Conferência Municipal de Política Urbana *** Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR ***

Fonte: BELO HORIZONTE (1976, 1985, 1996, 1996a, 2000)

Notas:

* A vigência corresponde ao período em que estavam em vigor os parâmetros da legislação, nem sempre sua data inicial coincide com a data da promulgação da respectiva lei.

** A LPOUS de 1996 sofreu adaptações pela promulgação da Lei 8137/00 de 22/12/2000 e da Lei 9037/05 de 14/01/05, estas duas últimas normas entraram em vigor na data de suas publicações.

*** Instâncias instituídas pelo Plano Diretor – Lei 7165/96 de 27/08/1996.

**** TP: Taxa de Permeabilização. QTUH: Quota de Terreno por Unidade Habitacional.

Quadro 4 - Quadro Comparativo – Principais Parâmetros de Controle Urbanístico - LUOS e LPOUS de Belo Horizonte.

Legislação	Zoneamento	Parcelamento	Ocupação	Uso
LUOS 2662/76 (1976–1985) e LUOS 4034/85 (1985-1996)	Zoneamento Funcionalista. Definem Modelos de Parcelamento, Modelos de Assentamento e possibilidades de instalação das atividades urbanas.	Modelos de Parcelamento (MP) Definem, em concordância com a classificação viária, áreas e frentes mínimas de lotes, comprimento de quadras, percentuais de áreas verdes, de equipamentos e de vias, localização de vias de pedestres.	Modelos de Assentamento (MA) Definidos em função do zoneamento, da atividade a ser abrigada e das características do terreno. Condicionam CA, TO, afastamentos, áreas mínimas de estacionamento.	Categorias de Uso: Residencial (unifamiliar/multifamiliar) Comercial, Serviços, Industrial e Institucional (classificados segundo porte e atividades).
LPOUS 7166/96 (1996 - ...)	Macro zoneamento definido segundo possibilidades de adensamento e demandas de preservação ambiental, cultural e paisagística. Particularidades locais tratadas pelas ADEs.	Parâmetros diferenciados conforme a modalidade: loteamento, desmembramento, parcelamento destinado a condomínios, modificação de parcelamento e reparcelamento.	Maior uniformização dos parâmetros de controle de adensamento (variação conforme macro zoneamento, ADEs, classificação viária) Utilização de CA, TO, TP, QTHU, afastamentos variáveis, vagas mínimas de estacionamento.	Flexibilização dos usos, classificados segundo o impacto e incômodos que podem causar. Necessidade de licenciamento ambiental. Usos residencial, não residencial e misto.

Fonte: BELO HORIZONTE (1976, 1985, 1995, 1996a)

Notas:

CA - Coeficiente de aproveitamento: relação entre a área edificada e a área do lote, algumas áreas construídas não são computadas para efeito de cálculo do CA.

TO -Taxa de ocupação: relação entre a projeção da área edificada e a área do lote.

Afastamentos – frontais, laterais e de fundos: correspondem à menor distância entre a edificação e as divisas do lote. Visam garantir a privacidade e as condições de iluminação e ventilação, possibilitar a transição entre espaços públicos e espaços privados.

Quadro 5 - Quadro Comparativo – Instâncias de Participação e Monitoramento LUOS e PD.

Legislação	Instâncias de monitoramento e participação	Atribuições	Composição de membros
LUOS 2662/76 (1976 – 1985)	Comissão de Uso e Ocupação do Solo	Acompanhar a implementação da LOUS, recolher subsídios para sua revisão e modificação.	5 membros, sujeitos a exoneração pelo prefeito: 2 representantes da PBH 1 representante da Câmara Municipal de Belo Horizonte 1 representante da PLAMBEL 1 representante da Sociedade Mineira dos Engenheiros.
LUOS 4034/85 (1985 – 1996)	Comissão de Uso e Ocupação do Solo	Propor medidas para o aprimoramento da LUOS, opinar sobre casos omissos, estabelecer normas interpretativas da aplicação da LUOS.	7 membros com mandato de 2 anos: 2 representantes da PBH 1 representante da Câmara Municipal de Belo Horizonte 1 representante da PLAMBEL 1 representante de órgão de classe 1 representante de entidade profissional 1 representante da comunidade.
PD 7165/96 (1996 – ...)	Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR	Realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana, monitorar a aplicação da LPOUS, sugerindo modificações em seus dispositivos, sugerir alterações de zoneamento e atualizar listagens de usos, opinar sobre casos omissos da LPOUS sugerindo soluções, deliberar sobre recursos em processos administrativos.	16 membros com mandato de 2 anos (o COMPUR deve se reunir, no mínimo, uma vez por mês): 8 representantes da PBH 2 representantes da Câmara Municipal de Belo Horizonte 2 representante do setor técnico 2 representantes do setor popular 2 representantes do setor empresarial

Continua.

PD 7165/96 (1996 – ...)	Conferência Municipal de Política Urbana	Avaliar a condução e os impactos da implementação do PD e da LPOUS, sugerir alteração - a ser aprovada por lei - das diretrizes estabelecidas no PD e na LPOUS, sugerir alteração no cronograma de investimentos prioritários em obras.	As conferências devem ser realizadas no primeiro ano de gestão do Executivo e dela poderão participar, debatendo e votando, representantes do Executivo, de órgãos técnicos, da Câmara Municipal e de entidades culturais, comunitárias, religiosas, empresariais e sociais. Cabe ao COMPUR a estruturação e a realização das Conferências.
------------------------------------	------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: BELO HORIZONTE (1976, 1985, 1996).

Instrumentos de controle urbanísticos adotados pelas LUOS e LPOUS.

LEI 2662/76

Quadro 6a – **Lei 2662/76** - Zona de Uso, Ocupação e Parcelamento de Belo Horizonte - SE, ZUE, ZEU.

Zoneamento	Parâmetros urbanísticos
SE1	Regulamentação por decreto
SE2	
SE3	
ZUE	
ZEU1	Modelo de Parcelamento – MP1
ZEU2	Modelo de Parcelamento – MP2
ZEU3	Modelo de Parcelamento – MP3
ZEU4	Modelo de Parcelamento – MP4

Fonte: BELO HORIZONTE (1976).

Quadro 6b – Lei 2662/76 - Zona de Uso, Ocupação e Parcelamento de Belo Horizonte.

Zona /Usos	ZR1	ZR 2	ZR 3	ZR 4	ZR 5	ZR 6	ZC 1	ZC 2	ZC 3	ZC 4	ZC 5	ZC 6	ZI							
Residencial unifamiliar	MA2	MA1	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1							
Residencial multifamiliar horizontal	-----	----	MA3	MA3	-----	-----	MA3	MA3	MA3	MA3	-----	-----	MA3							
Residencial multifamiliar vertical	-----	-----	-----	MA4, MA5, MA18	MA4, MA5, MA6, MA7, MA18	MA4, MA5, MA6, MA7, MA18	MA4, MA5, MA18	MA4, MA5, MA18	MA4, MA5, MA18	MA4, MA5, MA18	MA9, MA10, MA11, MA19	MA17	-----							
Comércio local	-----	-----	MA8, MA12	MA8, MA12	-----	MA9, MA10, MA11, MA19	MA8, MA12	MA8, MA9, MA12, MA19	MA8, MA9, MA12, MA19	MA8, MA12, MA19		MA9, MA10, MA11, MA19	MA17	MA8, MA12						
Comércio de bairro	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----						-----	-----	-----	-----	-----	-----		
Comércio principal	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----				-----		-----	-----	-----	-----	-----			
Comércio atacadista	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	MA13, MA14	MA13, MA14	-----	-----	-----							
Serviço local	-----	-----	MA8, MA12	MA8, MA12	-----	MA9, MA10, MA11	MA8, MA12	MA8, MA9, MA12	MA8, MA9, MA12	MA8, MA9, MA12	MA9, MA10, MA11	MA17	MA8, MA12							
Serviços de bairro	-----	-----	-----	-----	-----									-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Serviços principais	-----	-----	-----	-----	-----									-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Serviços especiais	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	MA13, MA14	MA13, MA14	-----	-----	MA13, MA14							
Ind. urbanas de peq. porte	-----	-----	MA13	-----	-----	-----	MA13	-----	MA13, MA14	MA14	-----	-----	MA13, MA14							
Ind. urbanas de médio porte	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----			-----	-----		-----	-----					
Ind. de grande porte	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----			-----	-----		-----	-----					

Continua.

Institucional local	MA15	MA15	MA15	MA15	MA15	MA9, MA10, MA11	MA15	MA9, MA16	MA9, MA16	MA15,M A16	MA9, MA10, MA11	MA17	MA15, MA16
Institucional de bairro	-----	-----	-----	-----	-----								
Institucional Metropolitano	-----	-----	-----	-----	-----								
Lote mínimo (m ²)	1.000	360	360	360	450	450	360	360	360	360	450	450	360

Fonte: BELO HORIZONTE (1976).

Quadro 7 – Lei 2662/76 - Modelos de Parcelamento Urbano (MP) - exigências para os loteamentos.

Modelos de Parcelamento	área mínima de lote (lindeiro a)			frente mínima de lote (lindeiro a)			comprimento de quadra		percentuais de áreas destinadas a			via de pedestres (quadras lindeiras a)		
	via local	via coletora	via arterial	via local	via coletora	via arterial	máximo	mínimo	equipamentos	vias	áreas verdes	via local	via coletora	via arterial
unidades	m2	m2	m2	m	m	m	m	m	%	%	%	m	m	m
MP 1	200	300	360	8	10	12	350	100	10	25	15	cada 150	cada 100	cada 75
MP 2	360	360	525	12	12	15	350	150	10	20	10	cada 150	cada 100	cada 75
MP 3	525	525	1000	15	15	20	400	150	10	20	10	cada 150	cada 100	cada 100
MP 4	1000	1000	1500	20	20	30	400	150	10	--	10	cada 150	cada 100	cada 100

Fonte: BELO HORIZONTE (1976).

Quadro 8 - Lei 2662/76 - Modelos de Assentamento (MA).

Modelo de Assentamento	área mínima de lote	taxa de ocupação (máximo)	coeficiente de aproveitamento (máximo)	frente mínima de lote	afastamento lateral mínimo	afastamento de fundos mínimo	afastamento frontal mínimo	áreas de estacionamento (mínimo)
MA 1	---	0,50	1,0	---	---	---	3 m	1 vaga / unidade
MA 2	1.000 m ²	0,40	0,8	20 m	3 m	3 m	5 m	1 vaga/ unidade
MA 3	360 m ²	0,50	1,0	12 m	---	---	3 m	---
MA 4	360 m ²	0,50	1,5	12 m	2,3 m	2,3 m	3 m	ver artigo n. 45
MA 5	450 m ²	0,40	2,0	15 m	3,5 m	3,5 m	3 m	

Continua.

MA 6	700 m ²	0,40	3,2	20 m	5 m	5 m	3 m	
MA 7	1.500 m ²	0,35	4,2	30 m	8 m	8 m	3 m	
MA 8	300 m ²	0,50	1,0	10 m	---	---	3 m	---
MA 9	450 m ²	térreo e 2º pavto. = 1,0 demais pavto.= 0,35	3,4	14 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 3,00 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 3,00 m	térreo = 4,00m 2º pavto.= 0 demais pavto.= 4,00 m	para uso comercial 1 vaga para cada 150 m ² para uso residencial ver artigo n. 45
MA 10	700 m ²	térreo e 2º pavto. = 1,0 demais pavto.= 0,30	4,5	20 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 5,00 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 5,00 m	térreo = 4,00m 2º pavto.= 0 demais pavto.= 4,00 m	
MA 11	1.500 m ²	térreo e 2º pavto. = 1,0 demais pavto.= 0,25	5,5	30 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 8,00 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 8,00 m	térreo = 4,00m 2º pavto.= 0 demais pavto.= 4,00 m	
MA 12	300 m ²	0,60	0,6	10 m	---	---	3 m	---
MA 13	360 m ²	0,60	0,6	12 m	---	---	3 m	1 vaga para cada 200 m ²
MA 14	2.000 m ²	0,50	1,0	30 m	5 m	5 m	10 m	
MA 15	600 m ²	0,40	0,8	15 m	3 m	3 m	3 m	
MA 16	1.500 m ²	0,30	3,0	20 m	8 m	8 m	3 m	
MA 17	---	térreo, 2º e 3º pavto. = 1,0 demais pavto.= 0,5	8,0	---	---	acima do 3º pavto. = 5,00 m	térreo = 4,00m 2º e 3º pavto.= 0 demais pavto.= 4,00 m	para uso comercial 1 vaga para cada 150 m ² para uso residencial ver artigo n. 45
MA 18	---	0,6	1,2	---	1,5 m	1,5 m	3,0 m	ver artigo n. 45
MA 19	---	1,0	2,0	---	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 1,50 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 1,50 m	térreo = 4,00m 2º pavto.= 0 demais pavto.= 4,00 m	1 vaga para cada 150 m ²

Fonte: BELO HORIZONTE (1976).

LEI 4034/85.**Quadro 9 – Lei 4034/85 - Zona de Uso, Ocupação e Parcelamento de Belo Horizonte.**

Zona /Usos	ZR1	ZR 2	ZR 3	ZR 4A	ZR 4	ZR 4B	ZR 5	ZR 6	ZC 1	ZC 2	ZC 3	ZC 4	ZC 5	ZC 6
Residência unifamiliar	MA2	MA1	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2	MA1, MA2
Residência multifamiliar horizontal	-----	----	MA3	MA3	MA3	MA3	MA3	MA3	MA3	MA3	MA3	MA3	-----	-----
Residência multifamiliar vertical	-----	-----	MA3	MA3, MA4A, MA8, MA18	MA4, MA4A, MA8, MA18	MA4, MA4A, MA5, MA8, MA18	MA4, MA5, MA6, MA18	MA4, MA5, MA6, MA9, MA10, MA18	MA3, MA4, MA5, MA8, MA8A, MA18	MA3, MA8A, MA9	MA3, MA8A, MA9	MA3	MA9, MA10	MA17
Comércio local	-----	-----	MA8, MA12	MA8, MA12	MA8, MA12	MA8, MA12	-----	MA9, MA10, MA19	MA8, MA8A, MA12	MA8, MA8A, MA9, MA12, MA19	MA8, MA8A, MA9, MA12, MA14, MA19	MA8A, MA12, MA14	MA9, MA10, MA19	MA17
Comércio de bairro	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----		-----					
Comércio principal	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----		-----					
Comércio atacadista de peq. porte	-----	-----	MA8, MA12	MA8, MA12	MA8, MA12	MA8, MA12	-----		MA8, MA8A, MA12					
Comércio atacadista de médio porte	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Comércio atacadista de grande porte	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Continua.

Serviço local	-----	-----	MA8, MA12	MA8, MA12	MA8, MA12	MA8, MA12	-----	MA9, MA10, MA19	MA8, MA8A MA12, MA20	MA8, MA8A MA9, MA12, MA19, MA20	MA8, MA8A MA9, MA12, MA19, MA20	MA8A MA12, MA20	MA9, MA10, MA19 MA20	MA17
Serviço de bairro	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----							
Serviço principal	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----							
Serviço especial 1	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	MA12, MA14	MA12, MA14	-----	-----
Serviço especial 2	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	MA9, MA19	MA9, MA19	-----	MA9, MA10, MA19	-----
Micro ind. não poluente	-----	-----	MA8, MA12	MA8, MA12	MA8, MA12	MA8, MA12	-----	MA9, MA10, MA19	MA8, MA8A MA12	MA8, MA8A MA9, MA12, MA19	MA8, MA8A MA9, MA12, MA19	MA8A MA12	MA9, MA10, MA19	MA17
Pequena ind. não poluente	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----						-----	
Ind. de médio potencial poluente	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	MA12, MA14	MA12, MA14	-----	-----
Ind. de grande potencial poluente	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----		-----	-----
Serviço de uso col. local	MA15	MA15	MA8, MA15	MA8, MA15	MA8, MA15	MA8, MA15	MA15	MA9, MA10, MA19	MA8, MA15	MA8, MA8A MA9, MA15, MA16, MA19	MA8, MA8A MA9, MA15, MA16, MA19	MA15, MA16	MA9, MA10, MA19	MA17
Serviço de uso col. de bairro	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----							
Serviço de uso col. principal	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----							

Fonte: BELO HORIZONTE (1985).

Nota: ZI – projeto urbanístico a ser aprovado pela PBH.

Quadro 10 – Lei 4034/85 - Modelos de Parcelamento Urbano (MP) - exigências para os loteamentos.

Modelos de Parcelamento	área mínima de lote (lindeiro a)			frente mínima de lote (lindeiro a)			comprimento de quadra máximo	percentuais mínimos de áreas destinadas a	
	via local	via coletora	via arterial	via local	via coletora	via arterial		equipamentos comunitários e espaços livres de uso público	áreas públicas
unidades	m2	m2	m2	m	m	m	m	15 %	35 %
MP 1	200	300	360	8	10	12	200		
MP 2	360	360	525	12	12	15	200		
MP 3	525	525	1000	15	15	20	250		
MP 4	1000	1000	1500	20	20	30	250		

Fonte: BELO HORIZONTE (1985).

Quadro 11 - Lei 4034/85 - Modelos de Assentamento (MA).

Modelo de Assentamento	área mínima de lote	taxa de ocupação (máximo)	coeficiente de aproveitamento (máximo)	frente mínima de lote	afastamento lateral mínimo	afastamento de fundos mínimo	afastamento frontal mínimo	áreas de estacionamento (mínimo)
MA 1	---	0,50	1,0	---	---	---	3 - 4m	---
MA 2	1.000 m ²	0,40	0,8	20 m	3 m	3 m	5 m	---
MA 3	200 m ²	0,50	1,0	10 m	---	---	3 - 4m	---
MA 4A	360 m ²	0,50	1,2	12 m	2,3 m	2,3 m	3 - 4m	ver artigo n. 43
MA 4	360 m ²	0,50	1,5	12 m	2,3 m	2,3 m	3 - 4m	
MA 5	450 m ²	0,40	2,0	15 m	3,5 m	3,5 m	3 - 4m	
MA 6	700 m ²	0,40	3,2	20 m	5 m	5 m	3 - 4m	
MA 8	200 m ²	0,50	1,0	10 m	---	---	3 - 4m	
MA 8A	300 m ²	1º pavto.=1,00 2º pavto.=1,00	1,5	10 m	---	---	3 - 4m	---
MA 9	450 m ²	térreo e 2º pavto. = 1,0 demais pavto.= 0,50	3,4	14 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 3,00 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 3,00 m	térreo = 4,00m 2º pavto.= 0 demais pavto.= 4,00 m	ver artigo n. 43

Continua.

MA 10	700 m ²	térreo e 2º pavto. = 1,0 demais pavto.= 0,40	4,5	20 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 5,00 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 4,00 m	térreo = 4,00m 2º pavto.= 0 demais pavto.= 4,00 m	ver artigo n. 43
MA 12	200 m ²	0,80	0,8	10 m	---	---	3 - 4 m	---
MA 14	2.000 m ²	0,50	1,0	30 m	5 m	5 m	10 m	ver artigo n. 43
MA 15	200 m ²	0,50	1,0	10 m	1,5 m	1,5 m	3 - 4 m	
MA 16	1.500 m ²	0,40	3,0	20 m	3 m	3 m	3 - 4 m	
MA 17	---	térreo, 2º e 3º pavto. = 1,0 demais pavto.= 0,5	8,0	---	---	acima do 3º pavto. = 5,00 m	térreo = 4,00m 2º e 3º pavto.= 0 demais pavto.= 4,00 m	
MA 18	---	0,6	1,2	---	1,5 m	1,5 m	3 - 4 m	
MA 19	---	1,0	2,0	---	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 1,50 m	térreo e 2º pavto. = 0 demais pavto.= 1,50 m	térreo = 4,00m 2º pavto.= 0 demais pavto.= 4,00 m	
MA20	450	1,00	1,2	15 m	---	---	4 m	---

Fonte: BELO HORIZONTE (1985).

LEI 7166/96.**Quadro 12 – Lei 7166/96 -Parâmetros Urbanísticos.**

Zoneamento	Coefficiente de aproveitamento	Quota de terreno por unidade habitacional	Taxa de ocupação	Taxa de permeabilização	Altura máxima na divisa	Observações
ZPAM	0,05	---	0,02	95 %	---	Ver artigo 67
ZP1	0,3	2.500 m ² /unidade	0,2	70 %	5,0 m	---
ZP2	1,0	1.000 m ² /unidade	0,5	30 %	5,0 m (exceto nas ADEs da Cidade Jardim e da Pampulha)	Ver artigos 47,82 e 90
ZP3	1,5	90 m ² /unidade	0,5	30 %	5,0 m	---
ZAR1	1,0	180 m ² /unidade	---	20 %	5,0 m	---
ZAR2	1,0	45 m ² /unidade	---	20 %	5,0 m	---
ZA	1,5	40 m ² /unidade	---	20 %	5,0 m	Ver artigo 45
ZAP	1,7	25 m ² /unidade	---	20 %	5,0 m	---
ZHIP	3,0	10 m ² /unidade	---	20 %	10,8 m (para a divisa de fundo)	Ver artigo 45
ZCBH	3,0	20 m ² /unidade	---	20 %	10,8 m (exceto na ADE Residencial Central)	Ver artigo 78
ZCBA	2,0	25 m ² /unidade	---	20 %	9,0 m	---
ZCVN	2,0	25 m ² /unidade	---	20 %	9,0 m	---
ZEIS	Sujeitos a legislação específica.					
ZE	Sujeitos a legislação específica.					

Fonte: BELO HORIZONTE (1996a).

ANEXO 2

CADASTROS DE PLANTAS APROVADAS PELA PBH PARA O BAIRRO BURITIS.

Este anexo contém os CPs referentes ao bairro oficial, dividido conforme as áreas estudadas no Capítulo III:

- Área 1 – 1º Etapa do Buritis aprovada em junho de 1985 e que tem como principais CPs: 273-1-M, 273-2-M, 273-3-M;
- Área 2 - 2º Etapa do Buritis que ocupa as porções oeste, sul e sudeste do bairro. Principais CPs: 273-9-M, 273-10-M, 273-11-M (aprovados em 1992), 273-14-D, 273-15-A, 273-19-M (aprovados em 2000), 273-22-A (aprovado em 22/04/2004);
- Área 3 - Área denominada, inicialmente, Chácara das Palmeiras – regularizada em 1985 pelos CPs 273-5-M e 273-4-H.

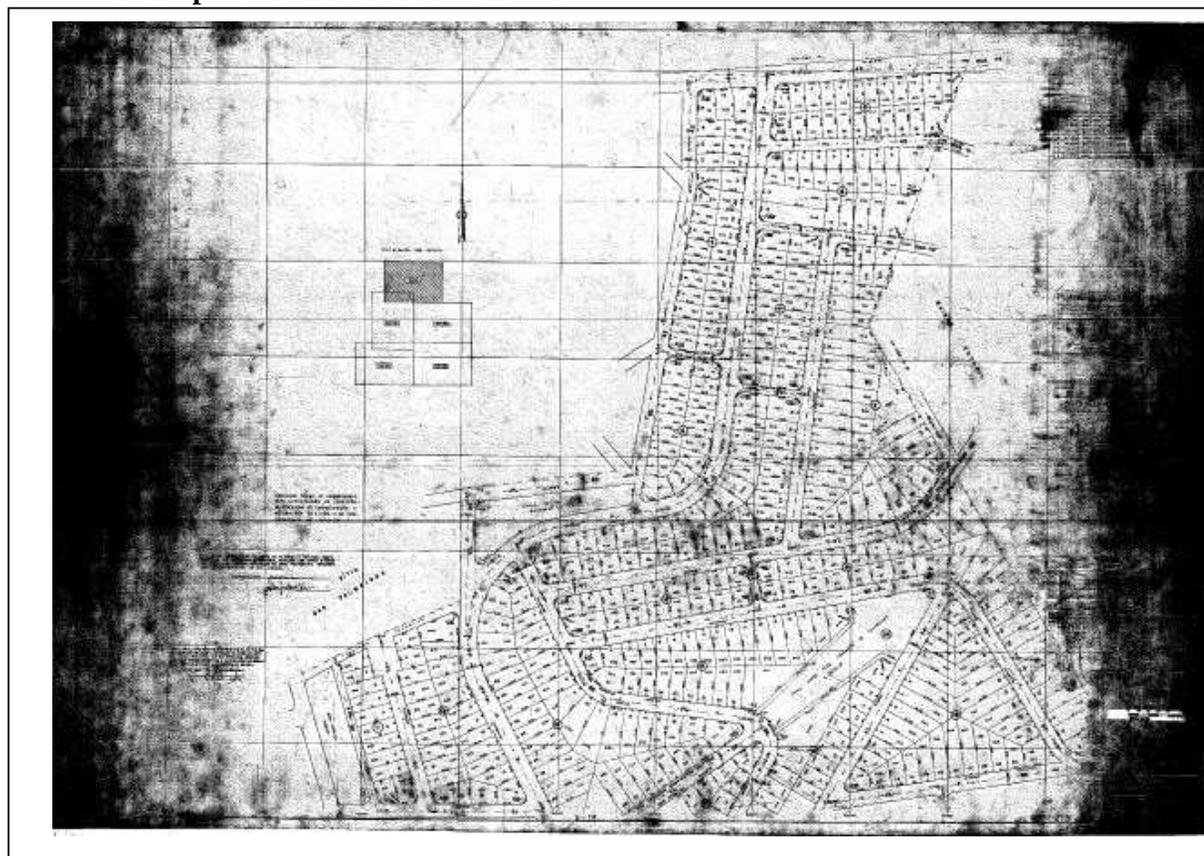
1ª Etapa do Bairro Buritis - Área 1.

Figura 30 - Área 1 - CP 273-1-M

Fonte: PBH, SMARU.

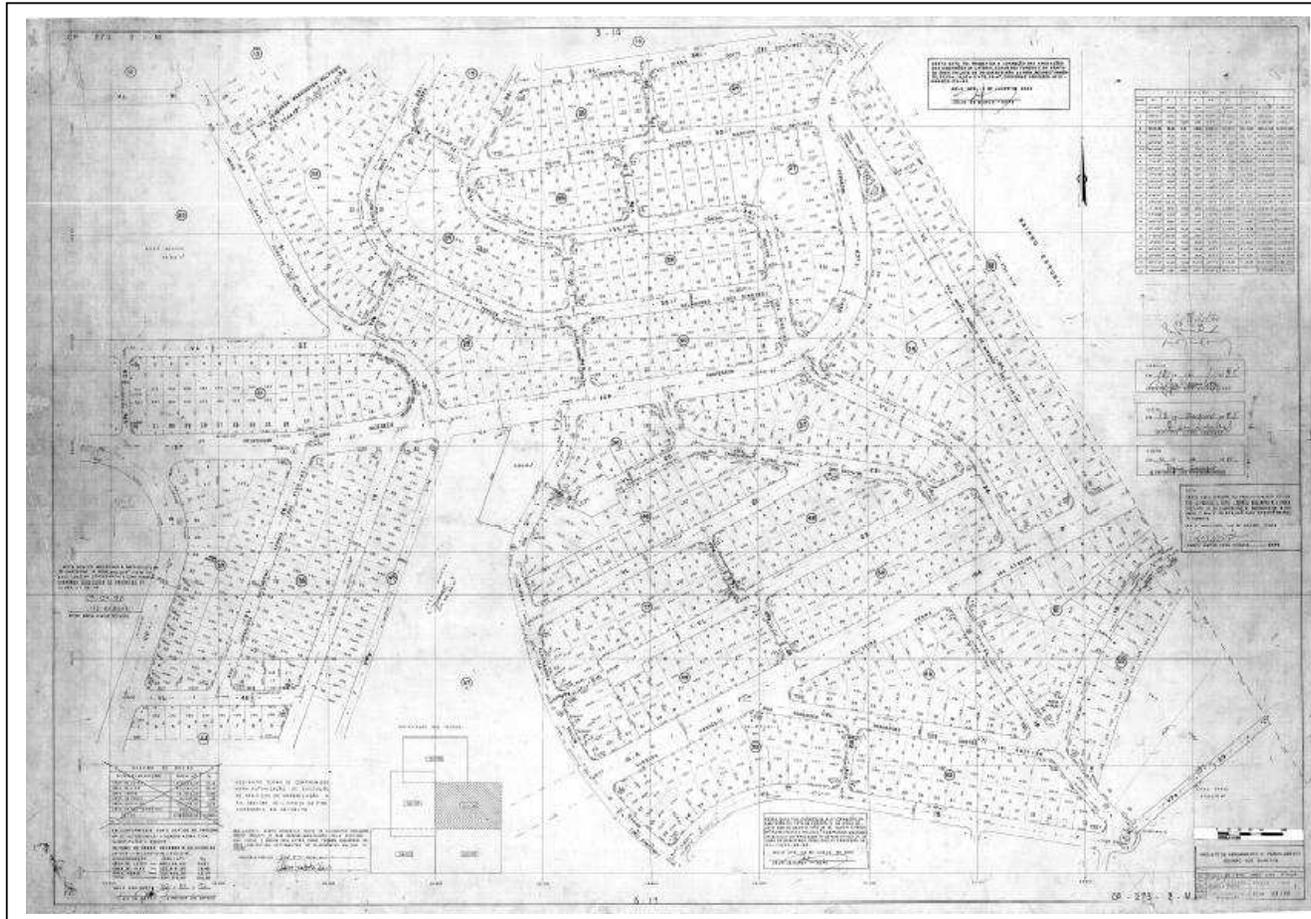


Figura 31 - Área 1 - CP 273-2-M

Fonte: PBH, SMARU.

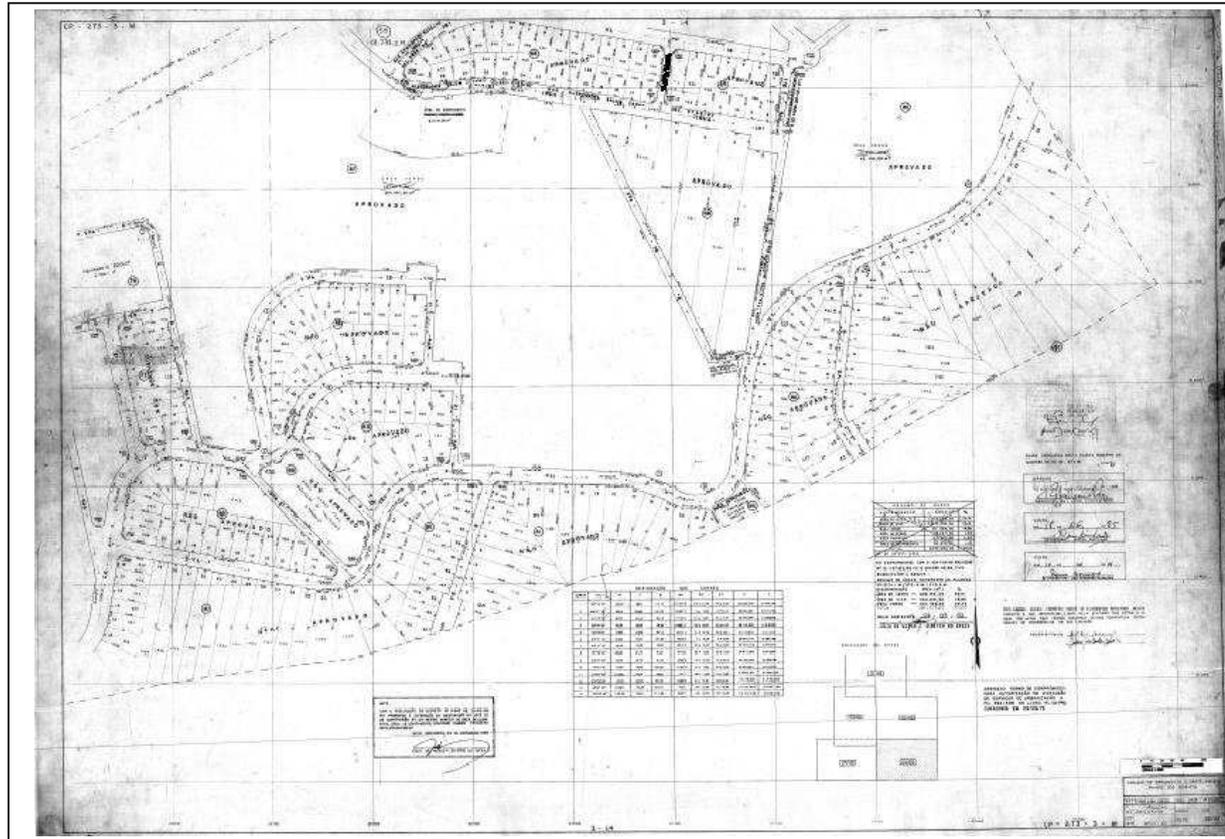


Figura 32- Área 1 - CP 273-3-M

Fonte: PBH, SMARU.

2ª Etapa do Bairro Buritis - Área 2.

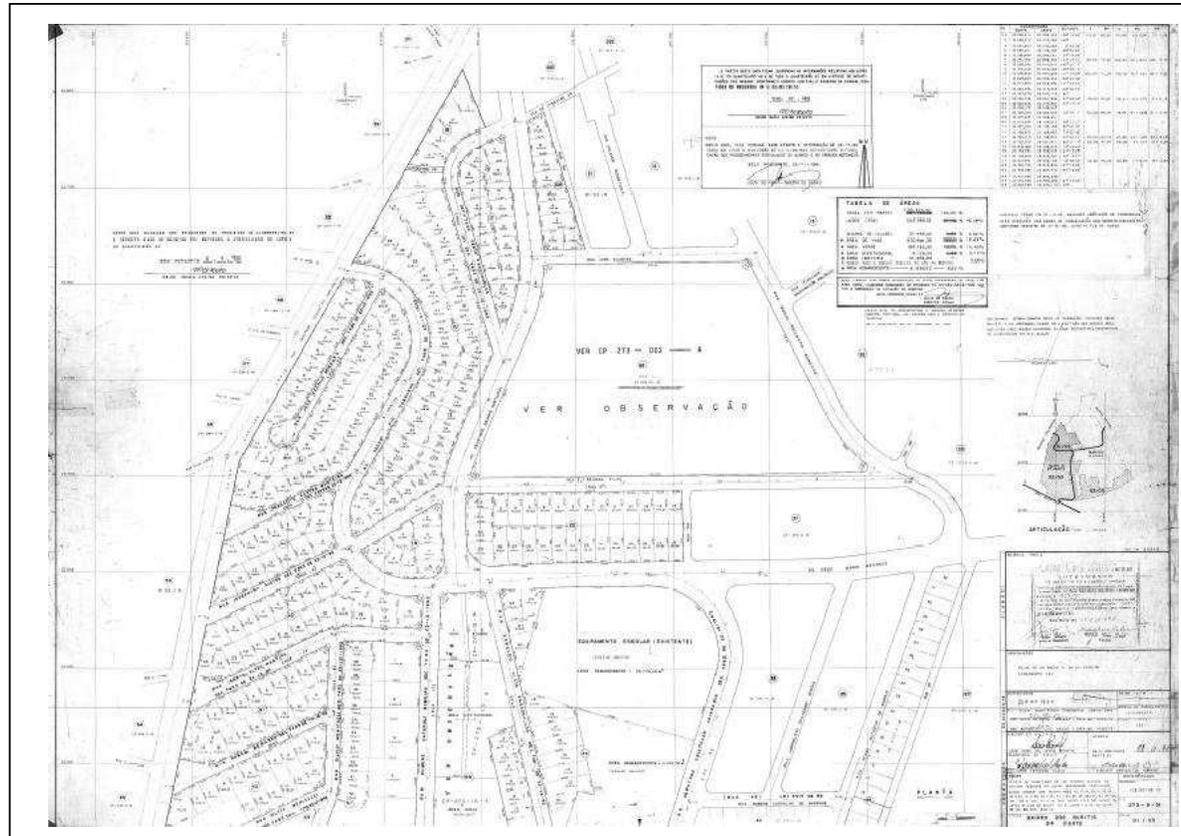


Figura 33 -Área 2 CP 273-9-M

Fonte: PBH, SMARU.

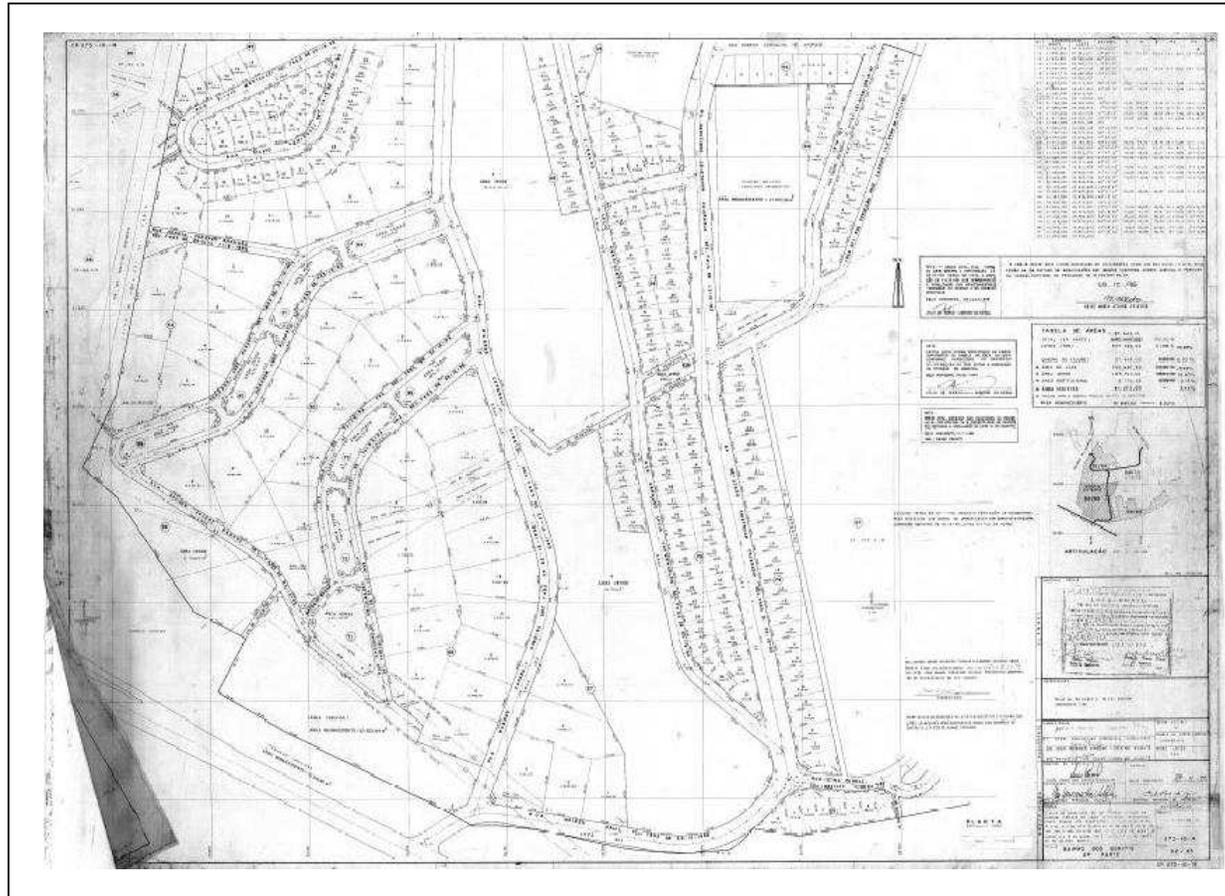


Figura 34 - Área 2 - CP 273-10-M.

Fonte: PBH, SMARU.

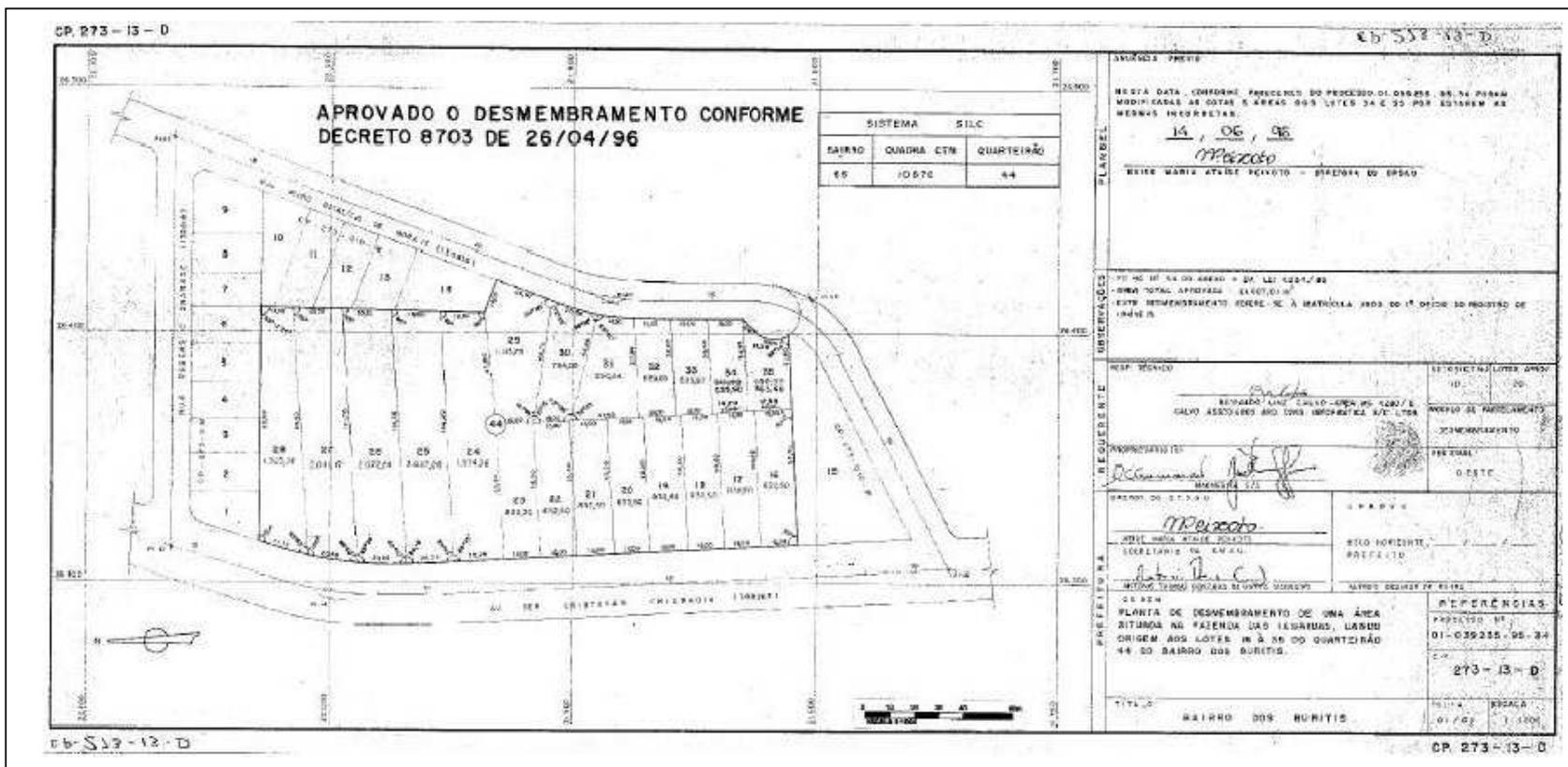


Figura 36 - Área 2 - CP 273-13-D.

Fonte: PBH, SMARU.

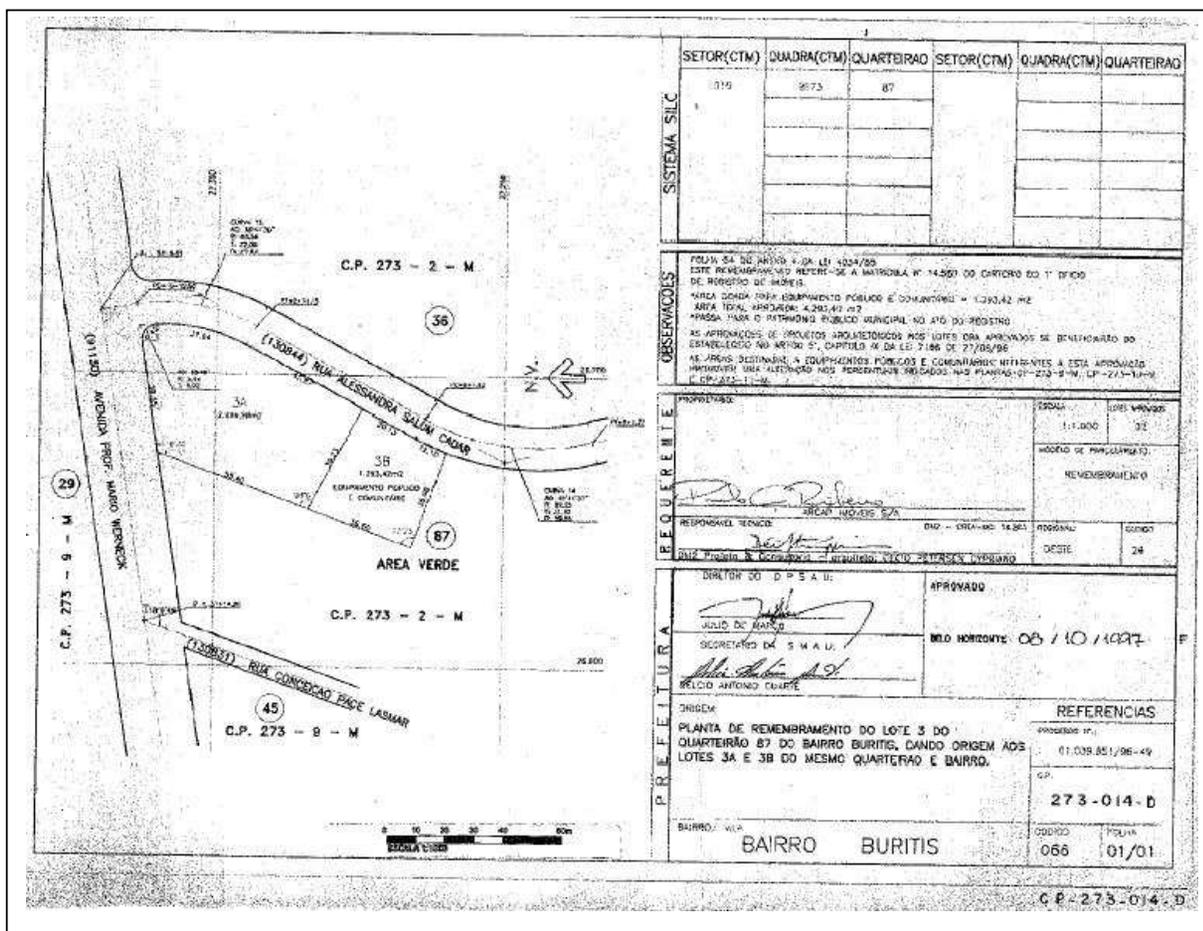


Figura 37 - Área 2 - CP 273-14-D.

Fonte: PBH, SMARU

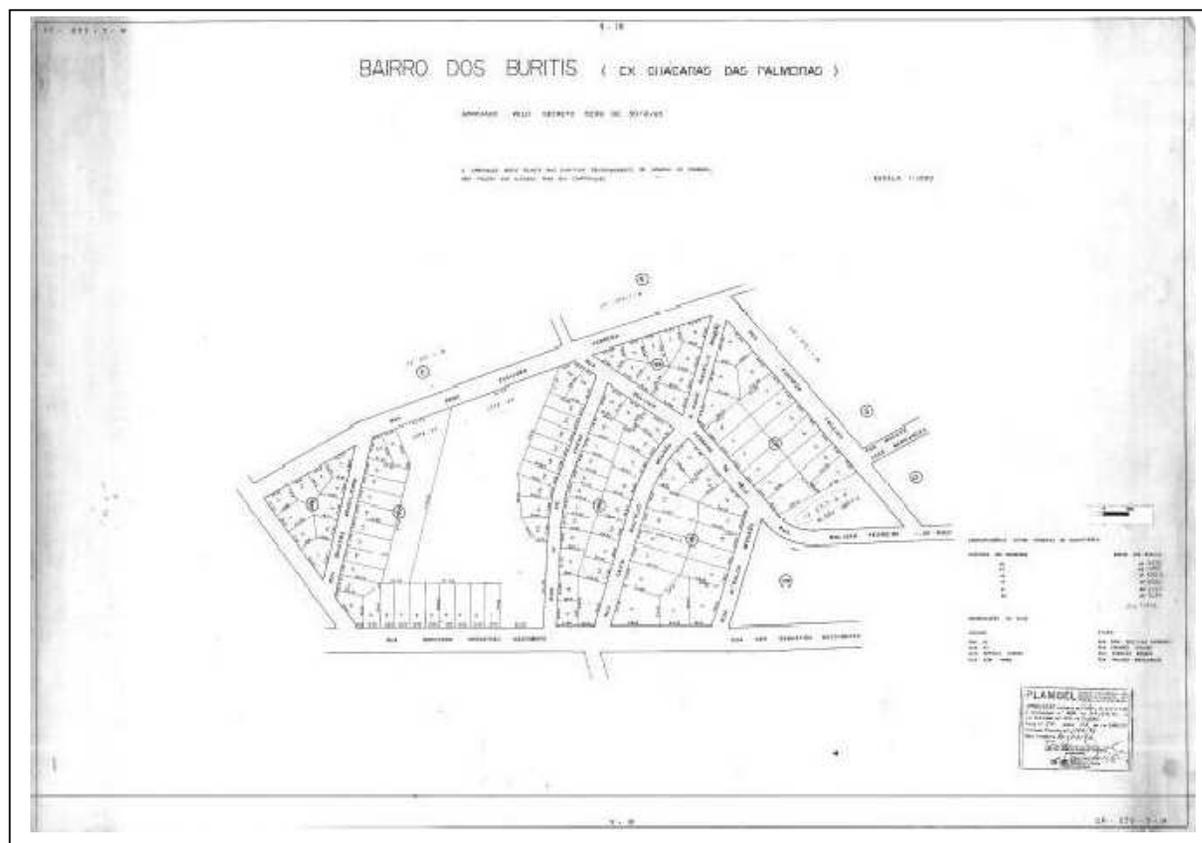


Figura 42 - Área 3 CP 273-5-M.

Fonte: PBH, SMARU.

ANEXO 3

O BAIRRO BURITIS E A PROPAGANDA: O DISCURSO COMO ELEMENTO GERADOR DE RENDA DA TERRA.

Neste anexo serão analisadas algumas peças de propaganda utilizadas pelos empreendedores do loteamento que deu origem ao Bairro Buritis. O objetivo do mesmo é identificar, no discurso adotado, elementos que atuam reforçando a lógica da obtenção da renda da terra, conforme visto no CAPÍTULO 1. O ANEXO 3 se estrutura da seguinte forma: num primeiro momento serão apresentadas as peças publicitárias, num segundo momento, as mesmas serão comentadas.

Apresentação das peças publicitárias

Propaganda 1

Transcrição de propaganda presente à folha 75 do processo PBH n. 01-059.392/93-03:

More Verde. Buritis.

A última opção verde da Zona Sul.

Nem precisa dizer que um lote no último loteamento da Zona Sul é um investimento seguro. Isto está mais que claro.

Verde claro.

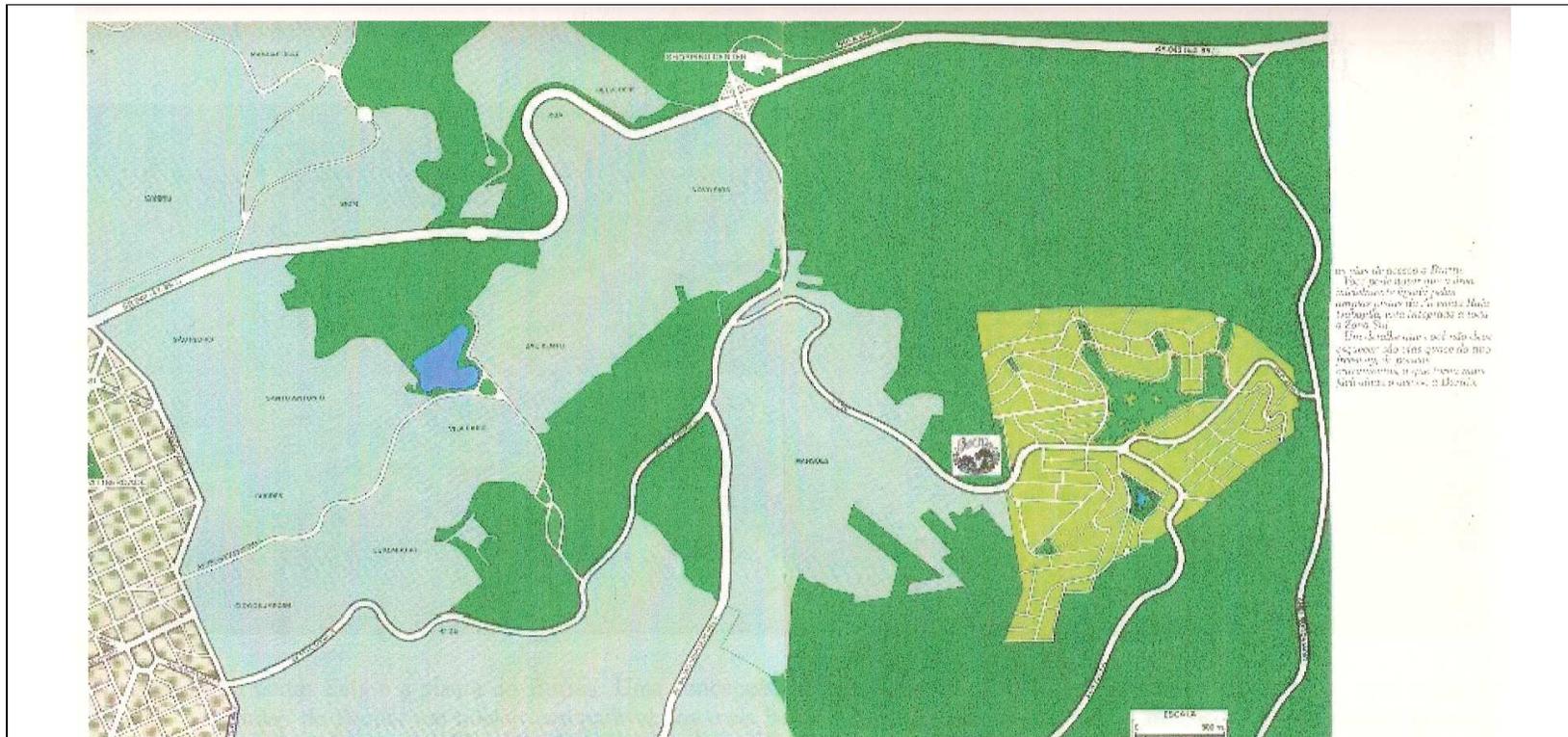
Então vamos falar de um outro investimento: qualidade de vida. Imagine você construir sua casa num lugar que fica a 8 minutos da Savassi, com direito a céu sem poluição, cheirinho de mato e barulho só da natureza.

O Buritis tem uma reserva natural que corresponde a quase 2 vezes a área do Parque Municipal. E tem o conforto de avenidas amplas e largas, luz de mercúrio, esgoto, água, telefone e até escola. Fica perto do Shopping também.

Os lotes variam de 450 a 1.000 m². E chegar ao Buritis é muito fácil. Você pode escolher a Av. Raja Gabaglia, Av. Barão Homem de Melo ou o Anel Rodoviário.

O preço é fixo e cheio de facilidades de pagamento. Plantão de vendas: Av. Raja Gabaglia, 5.000, ao lado do posto Shopping.

Propaganda 2.

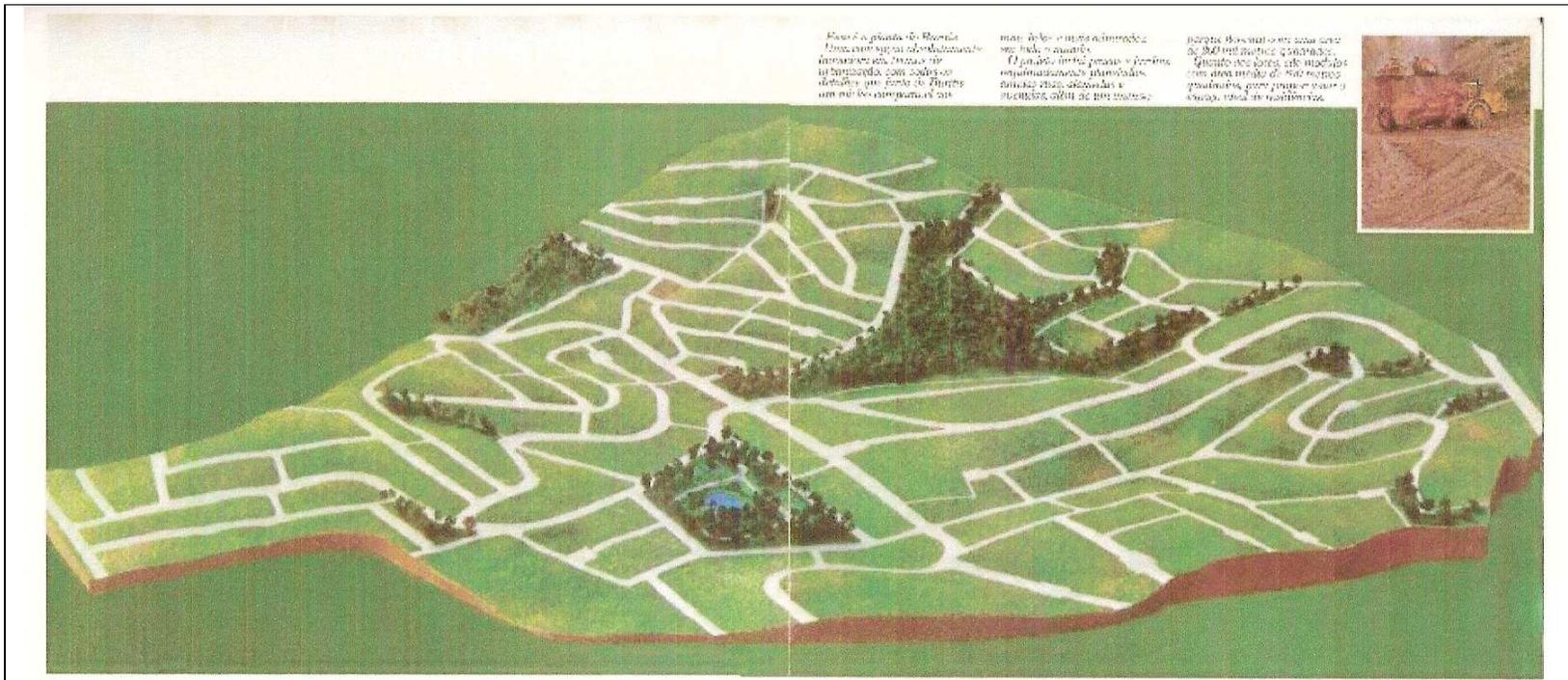


Transcrição do texto: Observe na planta as vias de acesso a Buritis. Você pode notar que a área inicialmente ligada pelas pistas da Av. Raja Gabaglia, está integrada a toda Zona Sul. Um detalhe que você não pode esquecer: são vias quase todas do tipo *free-way*, de poucos cruzamentos, o que torna ainda mais fácil o acesso a Buritis.

Figura 43 – Propaganda – Bairro Buritis (2)

Fonte: Folder publicitário do arquivo pessoal de Prof^a. Jupira Mendonça.

Propaganda 3.

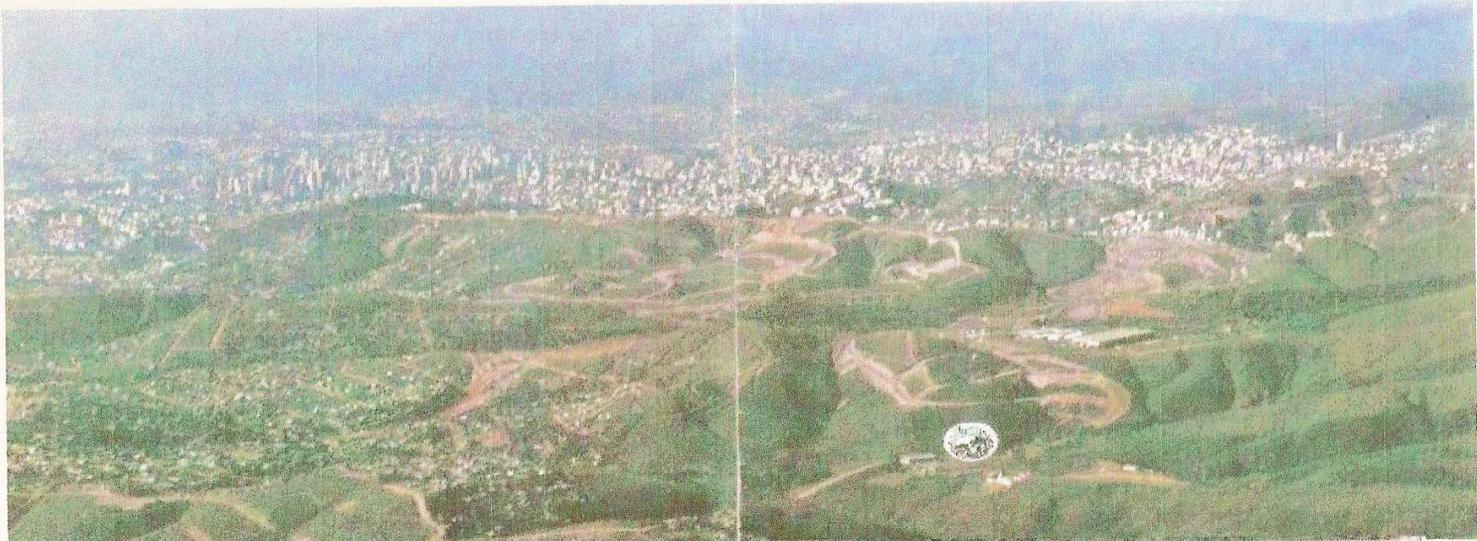


Transcrição do texto: Esta é a planta do Burity. Uma concepção absolutamente inovadora em termos de urbanização, com todos os detalhes que farão de Burity um núcleo comparável aos mais belos e mais admirados em todo o mundo. O projeto inclui praças e jardins requintadamente planejados, amplas ruas e avenidas, além de um imenso parque florestal com área de 200 mil metros quadrados. Quanto aos lotes, são módulos com área média de 670 metros quadrados, para proporcionar o espaço ideal de residências.

Figura 44 – Propaganda – Bairro Burity (3)

Fonte: Folder publicitário do arquivo pessoal de Prof^a. Jupira Mendonça.

Propaganda 4.



O que você deve examinar primeiro é a localização real de Buritis. Observe, nesta foto, que a área está incluída na região de maior valorização imobiliária de Belo Horizonte.

Horizonte. E onde estão sendo implantados novos equipamentos de infraestrutura urbana, como é o caso do Shopping Center de Belo Horizonte.

Buritis é o prolongamento natural de bairros já formados na Zona Sul, como a Cidade Jardim, São Bento, Belvedere. Como você vê, Buritis é realmente a última área disponível na região. E que está muito bem planejada, para que a cidade tenha finalmente um núcleo residencial livre, arborizado, humanizado. Este núcleo chama-se Buritis.

Transcrição do texto: O que você deve examinar primeiro é a localização real de Buritis. Observe nesta foto que a área está inserida na área de maior valorização imobiliária de Belo Horizonte. E onde estão sendo implantados novos equipamentos de infra-estrutura urbana como é o caso do *Shopping Center* de Belo Horizonte. Buritis é o prolongamento natural de Bairros já formados na Zona Sul como a Cidade Jardim, São Bento, Belvedere. Como se vê, o Buritis é realmente a última área disponível na região. E que está muito bem planejada para que a cidade tenha um núcleo residencial livre, arborizado, humanizado. Este núcleo chama-se Buritis.

Figura 45 – Propaganda – Bairro Buritis (4)

Fonte: Folder publicitário do arquivo pessoal de Prof^a. Jupira Mendonça

Propaganda 5



O primeiro núcleo residencial de BH onde você jamais verá edifícios.

ZR-2.
Residencial.
Horizontal.
Unifamiliar.

*Esta sigla e estas palavras não são nenhum código.
Elas resumem a classificação de Buritis nos termos da Lei de Uso e Ocupação do Solo.
Zona Residencial-2 é a classificação que impede a existência, em Buritis, de prédios multifamiliares.
O que quer dizer que não poderão ser construídos edifícios.
Ou seja: ninguém jamais poderá construir um prédio que perturbe ou devasse a intimidade de cada família.
Buritis vai ser rigorosamente horizontal.*

Figura 46 – Propaganda – Bairro Buritis (5).

Fonte: Folder publicitário do arquivo pessoal de Prof^a. Jupira Mendonça.

Propaganda 6

Muita gente prosperou com estes bairros

Rio Bento (1ª etapa) Maracás Castelo Cidade Nova Jardim da Cidade

Invista agora no bairro que mais cresce e valoriza

Buritis
Patrimônio e qualidade de vida na Zona Sul

Figura 47 – Propaganda – Bairro Buritis (6)
Fonte: Arquivo pessoal do Sr. Reynaldo Calvo.

Análise das propagandas

Propaganda 1

Este anúncio é um bom exemplo de como os elementos geradores da renda da terra podem ser identificados no discurso publicitário. Mesmo que não tenham sido utilizados de forma intencional ou consciente, o fato é que isto indica a importância de tais elementos na operação do mercado de imóveis urbanos, seja participando da construção dos valores de uso e de troca, seja auxiliando na criação e reforço de imagens, desejos e necessidades. A propaganda ressalta: a segurança do investimento imobiliário (a garantia da renda absoluta); as facilidades decorrentes da localização, das características físicas dos lotes, da existência de infra-estrutura, de boa articulação viária, de equipamentos e serviços coletivos (elementos formadores da renda diferencial - vantagens locacionais e características diferenciadas do produto oferecido); a instrumentalização da natureza - o bairro é o último espaço livre e dotado de verde da Zona Sul (estas características geram a idéia de exclusividade intimamente relacionada à geração da renda de monopólio).

Propaganda 2

Pela imagem, percebe-se o esforço em se obter uma mancha homogênea e contínua ligando o Burity à área central da cidade, bem como demonstrar ser o bairro um transbordamento natural e inequívoco da Região Centro-Sul. Importante notar que as áreas já ocupadas por favelas ou por tipologias relacionadas a setores sociais distintos daqueles que são o público alvo do loteamento recebem uma cobertura diferenciada, parecendo vegetação - tais ocupações são “camufladas” e “desaparecem” do mapa.

A peça ressalta os elementos de valorização do empreendimento: facilidade de acesso – via moderna e eficiente, equipamento de consumo coletivo – *shopping center*. Elementos externos ao loteamento são incorporados a fim de se aumentar o valor do produto. Outro aspecto a ser destacado é que, como se dirige a setores mais abastados, pressupõe-se o uso do transporte individual.

Propaganda 3

O texto ressalta a contemporaneidade do projeto – a “modernidade” dos conceitos empregados estão implicitamente relacionados à ciência urbanística. Da mesma forma, o apelo à natureza já está presente, diretamente ligado à noção de exclusividade. A imagem, por seu turno, remete à segurança do investimento (obras em andamento/trator em

operação) e à qualidade do empreendimento (a topografia acidentada do local foi bastante amenizada).

Propaganda 4

O enquadramento da foto dispensa maiores comentários. Entretanto, vale notar que a referência à infra-estrutura está relacionada a um equipamento de consumo coletivo – centro de compras – e não à infra-estrutura básica (saneamento, pavimentação, posteamento) como é comum nas propagandas de venda de lotes populares localizados nas periferias mais distantes da RMBH (ver COSTA, 1983). De fato, é desnecessário explicitar a existência de tais serviços ao público alvo do Buritis.

Propaganda 5

Esta propaganda foi veiculada antes da definição, por Decretos, dos zoneamentos do bairro. A intenção inicial era a criação de um bairro exclusivamente residencial unifamiliar, com o intuito de se criar uma área nobre, numa extensão da ocupação presente em bairros próximos localizados na Região Centro-Sul. Entretanto, esta proposta foi alterada em função do próprio comportamento do mercado de imóveis que não coadunou com a mesma e também como resultado de negociação realizada na implantação da 2ª Etapa do loteamento entre o Executivo Municipal e os empreendedores, conforme entrevista com Sr. Paulo G. RIBEIRO (2006).

Importante ressaltar que a LUOS é utilizada como fator de venda, chancelando o empreendimento. Um outro bom exemplo de como a LUOS é utilizada pelo marketing imobiliário pode ser encontrado na entrevista¹⁵⁸ concedida em 1986 pelo Sr. Antônio Quadros, então presidente do Sindicato dos Corretores de Imóveis de Belo Horizonte: “As pessoas acham que imóvel deve ser tabelado na compra e venda e ocupação. Mas a Lei de Uso e Ocupação do Solo já ordena o mercado quanto a esse ponto. [...] embora não seja um investimento de liquidez imediata, [o imóvel] sempre se valoriza, com qualquer benfeitoria feita, seja no próprio imóvel, seja na região onde se encontra”. Vale notar dois aspectos nesta fala, o primeiro é a incorporação de um desdobramento da aplicação das legislações urbanísticas que é a demarcação de territórios (internamente homogêneos) na cidade, o segundo é a criação de uma ilusão - a de que o mercado imobiliário atua sob uma rígida e

¹⁵⁸ Entrevista dada ao Jornal Estado de Minas em 17/08/1986, para uma matéria com os significativos título/subtítulo: *Rentabilidade e Segurança é o que todos procuram. O que fazer com o dinheiro? Os sólidos imóveis.*

neutra regulação externa que, de uma certa forma, o naturaliza e o legitima. Subjacente a este segundo aspecto, reside a crença num Estado racional por excelência, indutor do desenvolvimento urbano e regulador do mercado imobiliário - como se tal mercado não tivesse suas próprias regras e interesses e como se estes não fossem também contemplados pelas leis de parcelamento, ocupação e uso do solo urbano.

Propaganda 6

Esta propaganda trabalha com a idéia da segurança do investimento em imóveis - “Muita gente prosperou com estes bairros”, “Invista agora no bairro que mais cresce e valoriza”, “Patrimônio e qualidade de vida na Zona Sul”. Este comportamento é explicado, em parte, pelo fato da terra não ser um bem fungível e por ela significar, em épocas turbulentas da economia capitalista, uma opção segura de capitalização e reserva de valor.

Considerações a respeito do discurso ambiental no *marketing* imobiliário.

A publicidade trabalha não apenas com os desejos e valores já presentes na sociedade, mas também com a criação de novas demandas. Deste modo, incorpora em seu discurso os valores de troca e de uso intrínsecos ao imóvel urbano, bem como os elementos geradores da renda da terra.

Além dos valores tradicionalmente adotados pelo *marketing* imobiliário (localização, infra-estrutura, topografia, segurança do investimento, valorização futura, dentre outros), percebe-se, nas peças analisadas, um movimento relativamente recente que é a incorporação do discurso ambiental como elemento gerador de renda da terra.

A questão ambiental transformou-se em valor e como tal é incorporado às mais variadas mercadorias, desde a roupa feita de couro vegetal até aquele terreno próximo a uma lagoa (sonho de consumo dos moradores das grandes cidades, sedentos por uma parcela de natureza devidamente individualizada, dotada de televisão a cabo e ininterruptamente conectada à internet). E é nesse sentido que se pode perceber a utilização do discurso ecológico pelos empreendedores imobiliários visando a maior valorização de seus produtos e, por conseguinte, maiores lucros.

Segundo ESCOBAR (1996), esta forma de tratar a natureza é apenas uma das tendências do capitalismo contemporâneo, uma outra tendência é o discurso que trata a natureza como capital. Este não visa a acumulação por exploração (com o conseqüente enfraquecimento das condições de produção), mas ao contrário, visa o gerenciamento

sustentável do sistema da natureza capitalizada. Deste modo, o discurso ambiental presta-se a uma série de papéis, dos quais podemos destacar:

- contribui para a construção de valores culturais que participam da definição de territorialidades no espaço urbano (contribuindo para a segregação sócio-espacial);
- é utilizado para a geração de renda diferencial (renda que tem um forte componente ideológico).

Como desdobramento destes papéis, o *marketing* imobiliário instrumentaliza a natureza e, ao reforçar a noção desta ser um atributo escasso, incorpora a mesma aos mecanismos de geração de renda de monopólio (COSTA, 2006a). Tomando emprestadas as palavras de ESCOBAR (1996, p. 46): “Discourse, [...] is the articulation of knowledge and power, of statements and visibilities, of the visible and the expressible. Discourse is the process through which social reality inevitably come into being.”¹⁵⁹

¹⁵⁹ Discurso, [...] é a articulação de conhecimento e poder, de estados e visibilidades, do visível e do que é possível expressar. Discurso é o processo através do qual realidade social inevitavelmente toma forma. (Tradução da autora).

ANEXO 4.

O BAIRRO BURITIS E SEUS MORADORES.

Este anexo contém uma breve apresentação da atuação da Associação dos Moradores do Bairro Buritis (ABB) e do perfil sócio-econômico dos moradores do Bairro Buritis. Para subsidiar o estudo foram considerados exemplares do jornal Folha do Buritis¹⁶⁰, GOMES (2004), entrevista com o presidente da ABB, Sr, Marcelo de Abreu LIMA (2005) e o Anuário Estatístico de Belo Horizonte elaborado pela PBH em 2003, com base no Censo de 2000 do IBGE (BELO HORIZONTE, 2005). Como este Anuário toma como elemento de análise as Unidades de Planejamento (UP), seguiremos como referência os dados da UP Estoril/Buritis/Pilar Oeste.¹⁶¹ Apesar desta delimitação incorporar outros bairros além do Bairro Buritis, consideramos válida a sua utilização pelos seguintes motivos:

- a própria definição das Unidades de Parcelamento – unidades espaciais dotadas de relativa uniformidade interna;
- grande parte da área desta UP apresenta-se desocupada ou com inexpressiva ocupação residencial - cerca de 40% da área referem-se à Mata do Cercadinho e à porção oeste do Bairro Pilar cuja ocupação predominante é de uso não residencial, outros 15% correspondem à 2ª Etapa do Buritis que, no ano de 2000, encontrava-se praticamente desocupada;
- cerca de 24% da área da UP referem-se ao Bairro das Mansões e a parte do Bairro Estoril, em que as residências unifamiliares são a ocupação predominante - implicando um menor peso no universo de dados trabalhados;
- aproximadamente 6% da UP correspondem à parte do Bairro Estoril que também é chamado de Buritis dada a semelhança de ocupação;
- 15% referem-se à 1ª Etapa do Buritis (como dito anteriormente, a área da Ex- Chácara das Palmeiras faz parte da UP Betânia).

A partir destas proporções temos: 79% da área da UP Estoril/Buritis/Pilar Oeste desocupados ou com baixa densidade demográfica e os 21% restantes caracterizados por uma ocupação mais intensa e verticalizada, cabendo ressaltar que 71% desta parcela correspondem à 2ª Etapa do Bairro Buritis (Fig. 48). Considerando, portanto, estas

¹⁶⁰ Exemplares de março de 2004, março de 2005, novembro de 2005, janeiro e março de 2006. Para consulta *on line*, deve-se acessar o *site*: www.bairroburitis.com.

¹⁶¹ Formada pelos bairros das Mansões, Estoril, Buritis, Pilar (parte localizada na Regional Oeste) e parcela da área da Mata do Cercadinho.

premissas, podemos inferir as características dos moradores do Buritis a partir dos dados sócio-econômicos da UP Estoril/Buritis/Pilar Oeste.

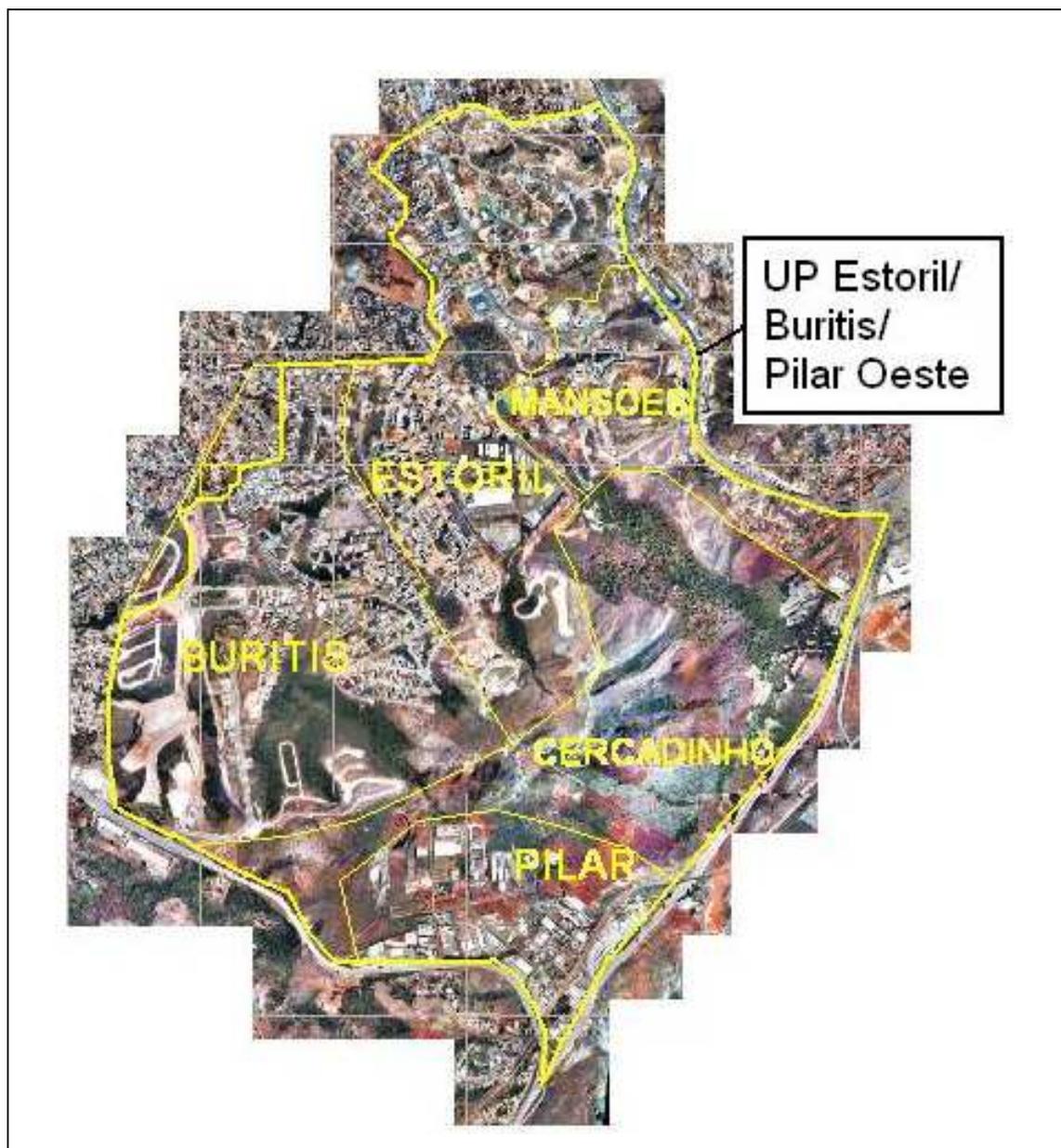


Figura 48 – Foto Aérea –1999 – UP Estoril/Buritis/Pilar Oeste.

Fontes: Foto Aérea 1999 – BHTRANS/PBH, BELO HORIZONTE (2005), com modificações da autora.

Os moradores do Bairro Buritis – dados sócio-econômicos.

A população da UP Estoril/Buritis apresentou, durante a década de 1990, um significativo aumento populacional. Se no início da década a sua população era de 4.519 habitantes, em 2000 o Censo Demográfico do IBGE registrou uma população de 17.337 habitantes, significando uma taxa de crescimento anual de 16,11%^a, cerca de dez vezes a taxa do município (Tab. 6 e 7).

Tabela 6 –População residente em Belo Horizonte por Região Administrativa. (1991-2000).

Região Administrativa	1991		2000		Taxa de crescimento anual
	População	Participação	População	Participação	
Barreiro (BA)	221.072	10,94 %	262.194	11,71 %	1,91 %
Centro-Sul (CS)	251.481	12,45 %	260.524	11,64 %	0,39 %
Leste (L)	250.032	12,38 %	254.573	11,37 %	0,20 %
Nordeste (NE)	249.693	12,36 %	274.00	12,24 %	1,04 %
Noroeste (NO)	340.530	16,86 %	338.100	15,10 %	-0,08 %
Norte (N)	154.028	7,62 %	193.764	8,66 %	2,58 %
Oeste (O)	249.350	12,24 %	268.124	11,96 %	0,81 %
Pampulha (PA)	105.281	5,21 %	141.853	5,34 %	3,38 %
Venda Nova (VN)	198.794	9,84 %	245.334	10,96 %	2,36 %
Belo Horizonte	2.020.161	100,00 %	2.238.526	100,00%	1,16 %

Fonte: BELO HORIZONTE (2005).

Tabela 7 – UPs de Belo Horizonte com as maiores taxas de crescimento populacional (1991-2000).

Unidade de Planejamento	Regional	1991	2000	Taxa de crescimento anual
1º Castelo	PA	1.128	9.222	26,30 %
2º Fuquim Werneck/ Jardim Felicidade	N	793	4.704	21,87 %
3º Estoril/ Buritis/Pilar Oeste	O	4.519	17.337	16,11 %
4º Olhos d'água	BA	2.068	5.637	11,79 %
5º Baleia	L	3.362	8.546	10,92 %
6º Capitão Eduardo	NE	3.077	7.639	10,63 %
7º Garças/Braúnas	PA	2.412	5.001	8,44 %
8º Barreiro-Sul	BA	1.175	2.332	7,91 %
9º Confisco	PA	2.100	3.950	7,27 %
10º Belvedere	CS	2.560	4.733	7,07 %

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE (2005). Para localização das UPs, ver Figura 7.

Considerando as três UPs com as maiores taxas anuais de crescimento populacional, todas superiores a 15%^a, temos os seguintes cenários: apesar da UP

Furquim Werneck/Jardim Felicidade¹⁶² ter apresentado uma alta taxa de crescimento populacional, em termos absolutos sua população não é tão expressiva quanto as UPs Estoril/Buritis/Pilar Oeste e Castelo. Por outro lado, o significativo crescimento populacional da UP onde se localiza o Buritis, bem como da UP Castelo pode ser explicado pela drástica alteração do padrão de ocupação acarretada pela junção da ação do mercado imobiliário com a verticalização e adensamento permitidos pela Lei 7166/96. Deste modo, onde havia uma tipologia de baixa densidade - pequenos prédios de apartamentos no primeiro caso e residências unifamiliares no segundo - passou a ocorrer uma tipologia multifamiliar vertical de grande densidade (MOL, 2004). A Tab. 8 expressa a predominância, em 2000, desta ocupação e permite compará-las com as Regionais Administrativas.

Tabela 8 – Domicílios particulares permanentes por tipo em Belo Horizonte por Unidades Administrativas -2000.

Unidade Administrativa	Casas		Apartamentos		Cômodos		Total
	Quant.	(%)	Quant.	(%)	Quant.	(%)	
UP Estoril/Buritis	1.021	17,61	4.763	82,16	13	0,22	5.797
UP Castelo	946	33,36	1.835	64,70	55	1,94	2.836
Reg. Barreiro	63.056	90,41	5.802	8,32	888	1,27	69.746
Reg. Centro - Sul	21.559	26,03	60.627	73,19	647	0,78	82.833
Reg. Leste	54.551	75,56	16.645	23,06	995	1,38	72.191
Reg. Nordeste	59.080	78,28	14.871	19,71	1.514	2,01	75.465
Reg. Noroeste	73.192	76,31	21.312	22,22	1.412	1,47	95.916
Reg. Norte	45.783	90,16	3.653	7,19	1.344	2,65	50.780
Reg. Oeste	46.578	60,53	29.156	37,89	1.215	1,58	76.949
Reg. Pampulha	27.912	70,36	11.338	28,58	418	1,05	39.668
Reg. Venda Nova	57.728	88,96	6.150	9,48	1.016	1,57	64.894
Belo Horizonte	449.439	71,52	169.554	26,98	9.449	1,50	628.442

Fonte: BELO HORIZONTE (2005).

Como se pode notar, a ocupação de uso residencial predominante no município de Belo Horizonte é a tipologia horizontal (unifamiliar e multifamiliar) – 71,52% dos domicílios particulares permanentes se encaixam nesta categoria. Entretanto, na Região Centro-Sul esta proporção se inverte, nela o predomínio é dos prédios de apartamentos – 73,19%. De modo semelhante, nas UPs Castelo e Estoril/Buritis/Pilar Oeste os apartamentos predominam - apesar de se localizarem em Regionais cujas ocupações acompanham o identificado no município. Especialmente no caso da UP onde se situa o

¹⁶² Em termos de ocupação, em 2000, 93,55% dos 1.193 domicílios localizados na UP Furquim Werneck/Jardim Felicidade eram casas – residências unifamiliares ou multifamiliares horizontais. (BELO HORIZONTE, 2005)

Bairro Buritis as proporções entre os tipos de domicílios se aproximam das relações apresentadas pela Centro-Sul. Se neste aspecto nota-se uma similaridade entre o Bairro Buritis e a região mais elitizada de Belo Horizonte, quando se analisa a renda de seus habitantes esta tendência é reforçada:

Tabela 9 – Renda Média e Mediana* da população residente nas UPs de Belo Horizonte - considerando somente as 10 UPs com as maiores rendas em 2000.

Unidades de Planejamento**	Reg Adm	Renda Média	Posição	Renda Mediana	Posição
Savassi	CS	16,16	1º	6,19	1º
Prudente de Moraes	CS	14,12	2º	4,30	5º
Serra	CS	13,29	3º	5,18	4º
Anchieta/Sion	CS	12,74	4º	5,96	2º
Santo Antônio	CS	12,20	5º	5,30	3º
Estoril/Buritis/Pilar Oeste	O	11,01	6º	5,30	3º
São Bento/Belvedere/Mangabeiras/Barragem	CS	10,81	7º	1,46	9º
Barroca	O	10,02	8º	3,97	7º
Pampulha/Graças/Braúnas	PA	8,39	9º	1,85	8º
Barro Preto/Francisco Sales/Centro	CS	7,90	10º	4,23	6º
Belo Horizonte			4,36		1,32

Fonte: BELO HORIZONTE (2005).

Notas:

*Total de rendimentos brutos auferidos em salários mínimos referentes ao mês de julho de 2000.

** Em alguns casos, a PBH trabalhou com agrupamento de UPs o que pode explicar as grandes distâncias entre as rendas médias e medianas da UP São Bento/Belvedere /Mangabeiras/Barragem (união de quatro UPs) e da UP Pampulha/Graças/Braúnas (união de duas UPs).

Levando em conta os dados da Tab. 9 nota-se que a população de maior renda do município reside predominante na Região Centro-Sul. As exceções são a UP Pampulha/Garças/Braúnas (reflexo do movimento de expansão e elitização da Pampulha iniciado na década de 1940) e as UPs Barroca e Estoril/Buritis/Pilar Oeste – ambas consideradas transbordamentos sócio-espaciais da Região Centro-Sul. No caso da UP Estoril/Buritis/Pilar Oeste este fato ainda é mais marcante dada a sua posição no *ranking* e a sua recente ocupação.

Em 2000, a população da UP Estoril/Buritis/Pilar Oeste, seguia a seguinte proporção (BELO HORIZONTE, 2005):

- 5.529 moradores - entre em 0 e 19 anos - 31,9%;
- 7.973 moradores - entre 20 e 39 anos - 46%;
- 3.215 moradores - entre 40 e 59 anos -18,5%;
- 620 moradores com idade acima de 60 anos - apenas 3,6%.

Se grande parte dos moradores do Buritis se caracteriza pela juventude, a sua presença no bairro é igualmente recente. Segundo pesquisa de opinião apresentada em GOMES (2004, p. 73-82), em 2004, 16% dos moradores entrevistados residiam no bairro a menos de um ano, 36% moravam entre 1 e 3 anos, 26% de 4 a 6 anos, 12% de 7 a 10 anos e somente 10% a mais de 7 anos. GOMES identificou, igualmente, o motivo da mudança para o bairro:

- 16,6% dos entrevistados indicaram a qualidade de vida do bairro;
- 15,0% indicaram a localização e a facilidade de acesso – reflexo, portanto, da abertura das vias de ligação na década de 1970;
- 15,0% alegaram o fato de ser um investimento acessível. Um indicativo de que o produto ofertado no bairro atendia aos requisitos de custo/benefício, imóveis com preço acessível e com atributos valorizados - os prédios do Buritis se caracterizam por possuir apartamentos compactos e ampla área de lazer coletivo;
- 13,9% definiram como o motivo da mudança a segurança e a tranquilidade do bairro;
- 7,5% indicaram o fato de ser uma região valorizada – para este grupo de entrevistados o imóvel significa não apenas a possibilidade de uso, mas, principalmente, o seu valor numa futura troca;
- 5,9% elencaram a infra-estrutura e o mesmo percentual, 5,9%, indicou o fato de ser um bairro novo, em crescimento;
- 4,8% indicaram a presença de comércio local variado;
- os restantes 15,5% indicaram outros motivos (índice igual ou inferior a 2,1%). Neste universo, podemos destacar que apenas 1,1% reconheceram como motivo da mudança a presença de áreas verdes na região.

Estes dados permitem identificar algumas questões:

- atributos relacionados com o mercado imobiliário direcionaram a mudança de 28,9% dos entrevistados - possibilidade de aquisição do imóvel próprio e de investimento de capital. Vale ressaltar que, nesta mesma pesquisa, identificou-se que 75% dos moradores viviam em imóvel próprio e que 25% alugavam a moradia;
- quanto ao motivo relacionado à qualidade de vida (16,6% dos entrevistados indicaram este aspecto) deve-se ressaltar que este é um conceito de forte subjetividade visto incorporar valores que variam conforme o indivíduo. Apesar de GOMES não ter definido o significado adotado para este termo, podemos levantar a questão de que a

qualidade de vida seria a percepção de que se tem do bairro, num conjunto de atributos que, de certa forma, incorpora alguns dos outros motivos elencados na pesquisa;

- apenas 1,1% dos entrevistados reconheceram o peso da presença de áreas verdes na decisão de mudança para o bairro, apesar do forte apelo ambiental adotado pelas peças de propaganda do loteamento (vide ANEXO 3). Contudo, mesmo não sendo o fator decisivo para a mudança de grande parte dos moradores do bairro, estes têm no discurso ambiental e na defesa da qualidade de vida as suas principais bandeiras e tal comportamento pode ser identificado na atuação da Associação dos Moradores do Bairro Buritis – ABB.

A Associação dos Moradores do Bairro Buritis – ABB.

Criada a cerca de 10 anos, a ABB tem uma significativa presença no bairro especialmente através de duas ações: o programa de reciclagem de lixo, o Recicla Buritis, feito em parceria com a COOPEMAR - Cooperativa de Materiais Recicláveis da Região Oeste e o jornal de distribuição gratuita denominado Folha Buritis. O Recicla Buritis foi implantado em agosto de 2004 por moradores e voluntários e tem coletado uma expressiva quantidade de material reciclável, gerando trabalho e renda para dezenas de famílias carentes, moradoras de bairros vizinhos.¹⁶³

O jornal Folha Buritis é distribuído nos estabelecimentos comerciais do bairro e consiste num importante meio de comunicação entre a ABB e os moradores do Buritis. Analisando os exemplares consultados foi possível identificar três assuntos recorrentes:

- Trânsito – articulação com o restante da cidade e problemas de fluidez no interior do Buritis. O jornal enfatiza a necessidade de se implantar novas vias de acesso ao bairro e de se promover alterações nas vias internas a fim de propiciar maior fluidez de tráfego nos horários mais sobrecarregados (início da manhã e final da tarde). Nota-se, porém, que o jornal não trata a questão de uma forma mais abrangente, não envolvendo os aspectos ligados ao transporte tais como ligação entre linhas de ônibus, periodicidade da circulação dos mesmos, integração com linhas complementares. Isto pode ser considerado um reflexo de duas situações: ou os moradores se sentem bem servidos pelo sistema de transporte coletivo ou este não é considerado, visto a preponderância do transporte individual. Pelo que se observa no local, parece que a segunda alternativa é a de maior peso;
- Empreendimentos de Impacto Ambiental a serem implantados ou já implantados no

¹⁶³ Conforme entrevista com Sr. Marcelo A. LIMA (2005).

bairro e nas suas adjacências. O jornal mantém os moradores informados quanto aos licenciamentos em análise e autorizados pelo COMAM. Esta postura denota a preocupação com a qualidade de vida do bairro como um todo, tanto no que diz respeito à preservação das áreas verdes existentes quanto às questões afetas ao controle urbano – adensamento, trânsito, saturação do bairro, incômodos ambientais; num movimento coerente com “não em meu quintal” (CASTELLS, 1999);

- O incentivo à consolidação de uma maior identificação com o bairro. De acordo com entrevista realizada em 2005 com o presidente da ABB, Sr. Marcelo A. LIMA (2005), os moradores são receptivos a pedidos de doação, pagamento de anuidade e coleta seletiva de lixo, mas o mesmo não ocorre quando a demanda é de participação em movimentos e em reuniões. Segundo ele, um dos meios para se reverter tal situação seria incentivando a criação de maiores laços com o bairro.

Neste ponto, podemos nos referenciar em MASSEY (2000). A autora salienta que devido à complexidade da vida contemporânea, à multiplicidade de informações e experiências às quais estão expostos os indivíduos urbanos, o significado a ser dado ao local não pode ocorrer de forma centrípeta. Este significado deve ser construído a partir do reconhecimento das relações com o que lhe é externo, pois apesar dos lugares poderem apresentar características singularizantes, cada indivíduo ou grupo que neles vive constrói distintas formas de se relacionar com esses espaços. E essas diversas formas de apreensão e de vivência engendram múltiplas identidades, que constituem, por seu turno, uma rica fonte de experiências, dando ao local uma nova dimensão, um novo sentido - pois os lugares não são nem estáticos, nem homogêneos.

Sendo assim, não são as fronteiras o principal demarcador dos lugares, mas as interações sociais que assumem um específico arranjo num dado espaço e num dado tempo. Neste sentido, considerando os dados trabalhados no presente anexo, Bairro Buritis se volta com mais frequência para a Zona Sul de Belo Horizonte do que para seu entorno imediato ou para a Região onde está localizado.