

Natália Aguiar Mol

Leis e Urbes

- um estudo do impacto da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de

1996 em Belo Horizonte.

Belo Horizonte

Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais

2004

Natália Aguiar Mol

Leis e Urbes

***- um estudo do impacto da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de
1996 em Belo Horizonte.***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização do Espaço.

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Magela Costa.

Belo Horizonte

Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais

2004

Ao meu pai, que me ensinou a batalhar.

Á minha mãe, que me ensinou a acreditar.

Agradecimentos

A trajetória desta dissertação foi composta por diversos momentos, alguns tempestuosos, outros de calma, de reflexão, de reclusão, caracterizando um processo de marcante crescimento pessoal e profissional. Este caminho contou com a contribuição, participação e/ou estímulo de algumas pessoas, as quais venho a agradecer.

Agradeço inicialmente, e, sobretudo, ao meu Orientador, Professor Geraldo M. Costa, que com maestria e um cuidado atento, guiou e deu contornos ao presente estudo.

À Heloísa Costa e Jupira Mendonça, que acompanharam também o desenrolar deste trabalho, agradeço a atenção e a contribuição certa recebida sob forma das críticas e sugestões.

À Fernanda Borges, pelas ajudas e conselhos, também amigos, que recebi desde o ingresso à conclusão deste trabalho.

Funcionalmente, este estudo contou também com a ajuda de algumas pessoas, as quais agradeço.

À Paula, da Secretaria da Pós Graduação do IGC, pela atenção e prontidão em resolver os inúmeros problemas burocráticos.

À Moema e Juliana, da Biblioteca da Escola de Arquitetura, que em muito auxiliaram na obtenção da bibliografia necessária.

À FAPEMIG, pelo fundamental auxílio financeiro despendido durante o desenvolvimento deste estudo.

O fornecimento de dados e informações, de fundamental relevância neste trabalho foi feito através de diversas pessoas, as quais também agradeço imensamente.

À Fátima Cristina, da SMRU/PBH, pela disponibilização dos dados.

À Jorge Jau Filho, da PRODABEL/PBH, pela atenção dispensada durante a formatação destes.

À Flávia Mourão Amaral, pelas conversas permeadas de atenção e interesse, que contribuíram e enriqueceram este estudo.

Aos Senhores Teodomiro Diniz Camargos (Ex-Presidente do SINDUSCON/MG) e Marcos Vinicius (Ex-Presidente da CMI), pela atenção e disponibilidade dispensadas durante as entrevistas.

Aos colegas de mestrado, companheiros nesta caminhada, pela amizade e cumplicidade.

À Sofia, Claudinéia e Flávia Mello pelo carinho e solicitude nos pedidos de ajuda.

À Daniela Cota, pelas conversas repletas de amizade, disponibilidade e incentivo.

Ao Flávio, em especial, pelas conversas e experiências compartilhadas, que foram de fundamental enriquecimento para o processo.

À família Goldschmidt, que me incentivou carinhosamente. Ao Fred, pela ajuda nas tabelas.

Ao Alexandre, pelo apoio e por acreditar em mim.

Aos amigos e familiares, pelo interesse e demonstrações de carinho.

À Mariana e à Carol, em especial, pela revisão, e pela presença constante e iluminante em todos os momentos que precisei. À Solange, pela ajuda na revisão.

Ao Adriano, Livia e Iara, pelo apoio técnico nas respectivas ajudas, além de todo o incentivo durante esta caminhada.

Ao Hugo e Angela, pelo apoio incondicional em todos os momentos.

A todos, meu sinal de agradecimento.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADE – Área de Diretrizes Especiais (Lei 7166/96)
CEMIG – Centrais Elétricas de Minas Gerais
CF/96 – Constituição Federal de 1988
CMI – Câmara do Mercado Imobiliário
COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana
GTs – Grupos de Trabalho (Para elaboração e discussão do PD/96)
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
LOM – Lei Orgânica Municipal (aprovada em 1990)
LPOUS/96 – Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte, aprovada em 1996
LUOS/76 – Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976
LUOS/85 – Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PD/96 – Plano Diretor de Belo Horizonte, aprovado em 1996
PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
POS – Plano de Ocupação do Solo
PRODABEL – Processamento de Dados de Belo Horizonte
SAGMACS – Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SINDUSCON/MG – Sindicato da Indústria da Construção Civil de Minas Gerais
SMAU – Secretaria Municipal de Atividades Urbanas
SMPL – Secretaria Municipal de Planejamento
ZA – Zona Adensada (Lei 7166/96)
ZC – Zona Comercial (Leis 2662/76 e 4034/85)
ZAP – Zona de Adensamento Preferencial (Lei 7166/96)
ZAR – Zona de Adensamento Restrito (Lei 7166/96)
ZCBH – Zona Central de Belo Horizonte (Lei 7166/96)

ZCVN – Zona Central de Venda Nova (Lei 7166/96)

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social (Lei 7166/96)

ZHIP – Zona Hipercentral (Lei 7166/96)

ZPAM – Zona de Preservação Ambiental (Lei 7166/96)

ZR – Zona Residencial (Leis 2662/76 e 4034/85)

Lista de Figuras

Figura 1 – Mapa Comissão Construtora.....	36
Figura 2 – Evolução da Mancha urbana de Belo Horizonte.....	41
Figura 3 – Zoneamento proposto pelo POS.....	49
Figura 4 – Zoneamento estabelecido pela LUOS/85.....	54
Figura 5 – Belo Horizonte. Divisão de Bairros e tipologia sócio-espacial em 1991.....	59
Figura 6 – Tendências recentes de ocupação.....	61
Figura 7 – Projeção de edificações segundo afastamentos de acordo com zoneamentos ZAP e ZA da LPOUS/96.....	79
Figura 8 – Zoneamento segundo Lei 7166/96 – Quadras de zoneamento ZA.....	82
Figura 9 – Zoneamento segundo Lei 7166/96 – Quadras de zoneamento ZAR-1 e ZAR-2.....	84
Figura 10 - Zoneamento segundo Lei 7166/96 – Quadras de zoneamento ZAP.....	86
Figura 11 – Bairros/regiões com indicadores de áreas de construção aprovadas superiores a 1% em relação ao período 1993-1996 ou 1997-2002.....	102
Figura 12 - Projetos aprovados no Belvedere de uso residencial ou misto no período 1997-2002.....	111
Figura 13 - Projetos aprovados na região do Comiteco de uso residencial ou misto no período 1997-2002.....	112
Figura 14 – Bairros/Regiões com indicadores de área de construção aprovada superiores a 1% em relação ao período 1993-1996.....	113
Figura 15 – Bairros/Regiões com indicadores de área de construção aprovada superiores a 1% em relação ao período 1997-2002.....	113
Figura 16 – Incremento em relação à média anual de área de construção aprovada em cada bairro/região, nos períodos 1993-1996 e 1997-2002.....	115
Figura 17 – Área de construção total aprovada em cada bairro/região no período 1997-2002.....	117
Figura 18 – Área de construção média aprovada por projeto no período 1997-2002.....	118

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Projetos aprovados para uso residencial ou misto em cada zona no período 1993 a 2002.....	91
Gráfico 2 - Projetos aprovados para uso residencial ou misto nos zoneamentos ZA, ZAP, ZAR-1 e ZAR-2.....	92
Gráfico 3 – Área de Construção aprovada em cada zona no período 1993 a 2002.....	98
Gráfico 4 – Área total aprovada para uso residencial e misto nos zoneamentos ZAP, ZA, ZAR-1 e ZAR-2 no período 1993 a 2002.....	99

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Evolução da população de Belo Horizonte 1900-1950.....	40
Tabela 2 – Taxa de ocupação máxima segundo parâmetros do Decreto n. 165/33.....	42
Tabela 3 – Altura máxima permitida segundo parâmetros do Decreto n. 165/33.....	43
Tabela 4 - Evolução da população de Belo Horizonte 1940-1980.....	46
Tabela 5 – Parâmetros Urbanísticos da Lei 7166/96.....	81
Tabela 6 – Número de projetos aprovados de acordo com cada período. Bairros com indicadores superiores a 1% em relação ao total do período. Edificações com quatro ou mais pavimentos. Uso residencial e misto.....	96
Tabela 7 - Área de Construção aprovada nos períodos 1993-1996 e 1997-2002. Edificações de uso residencial e misto.....	106
Tabela 8 - Média da área aprovada por projeto em cada bairro nos períodos 1993-1996 e 1997-2002. Uso residencial e misto.....	107

Resumo

O presente trabalho discute a inter-relação entre legislação urbana e produção do espaço, enfocando as mudanças no processo de ocupação de Belo Horizonte frente a proposta do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, aprovados em 1996. O objetivo principal deste estudo é refletir sobre a atuação da legislação urbanística no processo de formação e estruturação das cidades, remetendo a uma discussão no planejamento urbano referente ao papel do Estado. Procurou-se verificar sua atuação, sob forma da normatização do uso do solo, principalmente, em relação aos demais agentes definidores do espaço urbano. A discussão parte do princípio que dentro do processo de acumulação capitalista, o solo urbano, elemento fundamental para sua reprodução, possui uma dinâmica de ocupação e utilização que resulta da interação de determinados agentes. A atuação do Poder Público dar-se-á frente a este processo, buscando propor regras de 'ordenamento' para o espaço urbano. O Plano Diretor de Belo Horizonte incorporou o conceito de função social da propriedade, remetendo aos preceitos do capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988, ao propor um *aproveitamento socialmente justo e racional do solo urbano*. A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996 procura traduzir esta intenção na proposição de um macrozoneamento baseado em critérios relacionados à possibilidade de adensamento e infraestrutura existente relativos aos espaços da cidade. Diante disso, procura-se avaliar a efetividade destas leis analisando seu papel na definição da ocupação do solo urbano. Para tanto, percorre-se um caminho com início na análise do processo de crescimento de Belo Horizonte e das legislações urbanas instituídas na cidade, buscando entender as mudanças em seu espaço decorrente da aplicação destas leis. Propõe-se analisar o processo de elaboração, discussão e aprovação do Plano Diretor (PD/96) e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS/96), na tentativa de verificar a inclusão dos principais agentes e atores no processo. Posteriormente, analisa-se o conteúdo da LPOUS/96, abordando principalmente as possibilidades e limitações de ocupação do solo urbano relacionadas ao potencial construtivo dos parâmetros urbanísticos instituídos em alguns zoneamentos. A etapa final deste trabalho busca entender a dinâmica de ocupação recente de Belo Horizonte e sua relação com a proposta do PD e LPOUS/96. Para tanto, foi desenvolvida uma metodologia para o tratamento de informações relacionadas aos projetos aprovados nos anos de 1993 a 2002, para o uso residencial, em todo o território da cidade.

Palavras-Chave: Legislação urbana, dinâmica imobiliária, Plano Diretor

Abstract

This research focuses on the inter-relation between state legislation and the production of the urban space. More specifically, the thesis investigates the impacts of the urban legislation of Belo Horizonte, approved in 1996, (“Plano Diretor” and “Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo”) on the urban development process and in changes on the occupation of the city. I investigate the regulatory role of the State regarding the urban development and its relation with others agents that define and change the urban space. The discussion is based on the idea that the urban land, main element of capital reproduction in a capitalist economy, has a dynamic of use and occupation that results from the interaction of different agents. The Public Agent, the State, acts in this process regulating the occupation and use of the urban space.

The “Plano Diretor of Belo Horizonte” (Law n. 7165/1996) incorporates the concept of social function of the land, present in the Brazilian Constitution, proposing a fair, social and rational use of the urban land. The “Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo” (Law n. 7166/96) tries to reach these goals by proposing a urban zoning based on rules relating the possibilities of population density and on the infrastructure existent in specific parts of the city. The study aims to analyze the effectiveness of these laws and its relation to the process of urban development. I review and discuss the historical development of Belo Horizonte and the evolution of urban laws, relating how the legislation affected the use of occupation of the land. In addition to that, the study analyzes the elaboration process of the current legislation investigating the behavior of different actors in the process. I also discuss the contents of the new law and its limitations. In order to analyze these issues, I develop a methodology to study the information available in the development and residential projects approved by the city from 1993 to 2002.

Key-Words: Urban Law, Urban Space

Sumário

INTRODUÇÃO.....	13
1. PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E EM BELO HORIZONTE.....	28
1.1. Os primórdios do urbanismo e da legislação urbana.....	28
1.2. Planejamento Urbano e Legislação Urbanística em Belo Horizonte no processo de formação da cidade.....	34
1.2.1. <i>Nascimento e Consolidação de Belo Horizonte</i>	34
1.2.2. <i>Legislação urbana e atuação do Estado em Belo Horizonte</i>	38
1.3. Tendências recentes na produção imobiliária de Belo Horizonte.....	57
2. O PLANO DIRETOR E A LEI DE PARCELAMENTO, OCUPAÇÃO E USO DO SOLO DE BELO HORIZONTE DE 1996.....	64
2.1. O processo de elaboração.....	64
2.1.1. <i>Considerações sobre o Processo</i>	69
2.2. O Conteúdo.....	72
2.2.1. <i>O Plano Diretor – Lei 7165/96</i>	72
2.2.2. <i>A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo – Lei 7166/96</i>	74
3. IMPACTOS DA LEI DE PARCELAMENTO, OCUPAÇÃO E USO DO SOLO DE BELO HORIZONTE DE 1996 (LEI 7166/96).....	89
3.1. <i>Procedimentos Metodológicos</i>	89
3.1.1. <i>Definição do objeto de estudo</i>	90
3.1.2. <i>Tratamento dos dados</i>	91
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS – O QUE PODE UMA LEI?.....	119
5. BIBLIOGRAFIA.....	125
6. ANEXOS.....	130

INTRODUÇÃO

Diversos estudos ligados à teoria urbana de inspiração marxista inserem a questão urbana na dinâmica de acumulação capitalista, abandonando sua abordagem na forma de um processo isolado em sua própria lógica.

Autores cujo referencial teórico estavam ligados a esta vertente, como Lojkine (1981) e Topalov (1979), por exemplo, debruçaram-se sobre a relação entre o espaço e a acumulação do capital. A cidade passa a ser entendida como um “espaço construído onde estão presentes um conjunto de elementos que exercem para o processo global de produção o mesmo papel que as máquinas no interior de um processo particular: capital constante fixo” (RIBEIRO, 1982, p.34). Ou seja, segundo os autores, a cidade nada mais é do que um conjunto de meios necessários – de produção, circulação e consumo coletivo – para a reprodução do capital.

Segundo Lojkine (1981, p. 137), “a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades – a cidade, em outras palavras, não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis de acumulação capitalista”.

Ribeiro (1982, p.37) afirma que “o espaço construído é ao mesmo tempo objeto de consumo (intermediário e final) e de valorização de capitais especializados na produção e circulação dos objetos imobiliários que servem de suporte físico do valor de uso complexo”. É exatamente a partir desta formulação, que são apresentadas as contradições da urbanização capitalista.

Sendo assim, o conflito entre valores de uso e de troca, decorrente dos interesses de diversos atores, explica parte da complexidade da articulação do espaço urbano capitalista.

Harvey (1980, p. 139), também da vertente de inspiração marxista, abordou aspectos da teoria do uso do solo urbano residencial, identificando alguns grupos que atuam especificamente no mercado da moradia, bem como seus modos de determinação do valor de uso e de troca:

- a) Usuários das moradias – a meta principal é o valor de uso, sendo os proprietários, os mais interessados no valor de troca;
- b) Corretores – operam no mercado para obter valor de troca;

c) Proprietários – objetivam, na maioria das vezes, o valor de troca, podendo os usuários proprietários serem motivados pelo valor de uso;

d) Incorporadores e Indústria da Construção – criam novos valores de uso para outrem, realizando valores de troca para si mesmos;

e) Instituições Financeiras – desempenham papel importante, pois estão interessados em valor de troca, que é obtido por meio de financiamentos e oportunidades para a criação de valores de uso;

f) Instituições Governamentais – atuam diretamente na provisão da habitação (construção de moradias) e, indiretamente, no auxílio às financeiras e indústria da construção e na regulamentação do uso do solo urbano. Sua interferência no valor de uso ocorre por meio da provisão de serviços e infra-estrutura.

A ação do Estado, importante agente produtor e transformador do espaço urbano, permeou grande parte da produção científica da área. Sua efetivação, entretanto, por meio de políticas públicas, que produzem um bem coletivo e que atendem às demandas não específicas de determinados setores sociais, parece ser o foco sobre o qual se debruçam boa parte das análises.

Topalov (1988), ao apresentar as rupturas da sociologia urbana francesa no pensamento sobre a questão urbana, acentua que a postura do Estado como “um sujeito racional, que persegue uma meta, o interesse geral e, a planificação [sendo] definida como uma estratégia, um conjunto de ações racionais ajustadas a esta meta” passa a ser definida não como equidistante, mas sim como um conjunto de aparatos que realizam os interesses das classes dominantes.

Lojkine (1981, p.171) discute o papel do Estado na urbanização capitalista, pontuando as principais características identificadas nas intervenções estatais sobre as cidades:

- proporcionou o desenvolvimento de todas as condições gerais de produção através do financiamento de equipamentos urbanos;
- coordenou a ocupação e utilização do solo urbano através da institucionalização de normas urbanísticas;
- instaurou instrumentos jurídicos, ideológicos e financeiros “a serviço exclusivo da fração monopolista do capital”.

De fato, essa abordagem do Estado permeou parte da produção teórica da chamada Economia Política da Urbanização, pois segundo Costa (1993 p, 268):

seja na visão Poulantziana de Castells, na de Capitalismo Monopolista do Estado de Lojkin ou na ausência de referências à teoria do Estado de Harvey, o fato é que a intervenção estatal na produção do ambiente construído é quase sempre vista de forma instrumentalista, significando o favorecimento dos interesses na produção e reprodução do capital em detrimento dos interesses da força do trabalho ou da reprodução social ampliada

O fato principal, que deriva desta discussão, e que talvez seja o mais relevante para essa dissertação, relaciona-se ao uso do solo. Para Singer (1979, p.21), o solo urbano é disputado pelos inúmeros usos, disputa essa, que “se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual – por isso, e só por isso – proporciona renda e, em consequência, é assemelhada ao capital”.

Desta forma, a intervenção do Estado sobre o solo urbano, seja diretamente através de melhorias de infra-estrutura, seja indiretamente na regulamentação de seu uso, tem servido, segundo a ótica de Low-Beer (1983, p.37), como fator de expansão do capital e da valorização de terras. Para a autora, “através desses investimentos é potencializada a percepção da renda fundiária por parte dos agentes privados, sendo, em outras palavras, apropriada de forma privada uma parte do excedente social, desviada de sua realização sob a forma de lucro”.

Mas é também o Estado o principal agente que pode intervir no processo a favor do bem coletivo. O Poder Público pode lançar mão de diversos instrumentos, norteados por princípios de justiça social, que venham regular a ação dos demais agentes criando, por exemplo, o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) progressivo, que cria uma sobretaxa gradual na cobrança do imposto aos proprietários que não utilizam seus terrenos, retendo-os à espera de valorização, caracterizando o chamado processo especulativo. Afinal de contas, grosso modo, parte-se do pressuposto que: “se se planeja, é porque os mecanismos de mercado (e, por generalização, os movimentos espontâneos) não estão produzindo bens coletivos necessários ou os estão produzindo em qualidade inaceitável, quantidade insuficiente, ou ambas as coisas ao mesmo tempo” (Cintra, 1988, p.40).

Uma vez levantada a questão sobre a renda fundiária, torna-se necessário retomar seus conceitos a fim de esclarecer o modo pelo qual interfere no processo de estruturação do espaço

urbano. Será tomado como ponto de referência, para esta breve revisão, os textos apresentados por Low-Beer (1983), Farret (1985) e Singer (1979)¹.

A renda da terra existe porque há um *monopólio* da propriedade fundiária, “um monopólio de natureza espacial no processo capitalista de produção” (LOW-BEER, 1983, p.33). Esse monopólio dar-se-á devido a dois aspectos fundamentais da terra, sendo o primeiro relacionado à sua limitação – “cada parcela de terra é única, isto é, não é multiplicável em si” (ibidem, p. 33) – e o segundo, à sua importância como elemento fundamental no processo de produção. E como a terra se assemelha ao capital, apesar de não se constituir em capital, como afirma Singer (1979), o determinante de seu preço será o valor das mercadorias produzidas por seu intermédio, além da sua propriedade (monopolista).

Farret (1985) ilustra as diferentes formas de renda proporcionadas pela propriedade fundiária:

- Renda Absoluta – é a própria instituição da propriedade privada, conferindo ao proprietário, o poder de sua utilização;
- Renda de Monopólio – surge das características e localização dos terrenos, conferindo ao proprietário o poder de cobrar preços de monopólio pelas mercadorias ali produzidas. O autor cita como exemplo a vista para um parque.
- Renda Diferencial - expressa diferenças de produtividade do terreno (qualidades diversas ou localização). Subdivide-se em *Renda Diferencial I* – determinada pelo sobrelucro derivado das características locacionais e condições materiais; e *Renda Diferencial II*, que provém do sobrelucro advindo da aplicação diferenciada do capital sobre um terreno, como por exemplo, os ganhos auferidos através da construção (e venda) de apartamentos em um determinado terreno.

Assim, os preços dos terrenos parecem sofrer interferência direta da Renda Diferencial, visto que seus valores estão diretamente relacionados ao que se pode produzir na terra e, por conseqüência, de seu excedente.

¹ Esta discussão sobre uso do solo, propriedade privada e renda da terra foi objeto de análise de diversos autores, como Lojkin (1981), Topalov (1979), Harvey (1980), Singer (1979), Ribeiro (1982) e Farret (1985), dentre outros, sendo alguns já citados neste estudo. Entretanto, por não ser o tema central desta dissertação, decidi não aprofundar nestas análises, delimitando a reflexão sobre aspectos gerais do funcionamento do mercado do solo urbano.

A Renda Diferencial, por sua vez, relaciona-se à atuação do Estado. Tanto as intervenções via melhorias/instalação de infra-estrutura, quanto as determinações de normatização do solo (através do zoneamento, por exemplo), servirão como fatores de diferenciação dos espaços e do preço da terra.

Esses fatores (de diferenciação econômica) dos espaços urbanos, materializados na forma de seu preço, segundo Mendonça (2002, p. 146) correspondem a uma diferenciação também entre os espaços de moradia: “a tendência é que o solo seja ocupado pelas atividades econômicas e pelas camadas sociais que mais podem pagar pelo seu uso”.

Desta forma, a dinâmica imobiliária é caracterizada como o “resultado dos processos de formação e apropriação das rendas do solo urbano, para a qual concorrem, em relação de disputa, incorporadores e proprietários da terra” (ibidem, p. 146).

O que se buscou nesta breve seção foi resgatar, nos estudos citados, elementos para um maior entendimento do processo de estruturação do solo urbano, seja direcionando o olhar sobre a atuação do Estado, seja vislumbrando as potencialidades de utilização da terra pelo mercado imobiliário.

Foram destacados os seguintes pontos:

- i) O solo urbano é tido como elemento fundamental no processo de acumulação do capital, pois concentra meios necessários para sua reprodução;
- ii) O solo urbano assemelha-se ao capital, posto que proporciona algumas formas de renda;
- iii) Os tipos de renda funcionam como processos de diferenciação dos espaços, que se tornam objetos de disputa pelo seu uso;
- iv) A atuação do mercado imobiliário dar-se-á principalmente nos espaços diferenciados²;
- v) A interferência do Estado é feita sob duas formas: a primeira, através da provisão de infra-estrutura, que poderá funcionar como elemento gerador de renda diferencial, provavelmente apropriado pelo mercado; a segunda, através da instituição das normas urbanísticas que certamente interfere também na renda

² É importante ressaltar que trata-se de uma ação reforçada por diferentes caminhos: o mercado imobiliário atua sobre os espaços diferenciados ao mesmo tempo que promove (e cria) esta diferenciação através de sua atuação.

diferencial, mas que pode servir como elemento orientador e/ou delimitador da atuação do mercado.

Desta forma, tem-se um panorama das possibilidades da atuação das legislações urbanas, tema abordado neste estudo. Os espaços para os quais elas são pensadas possuem uma dinâmica inerente a seu processo de estruturação, que está estreitamente relacionada ao processo de acumulação capitalista. Apesar desta ‘limitação’ da ação do Estado, a atuação do mercado imobiliário se faz moldada pelas intenções das leis, visto que seu principal objeto - a diferenciação do espaço, ou as possibilidades de utilização do solo urbano - é regulamentado pelo Poder Público municipal.

O presente trabalho se insere nesta discussão buscando entender a inter-relação entre legislação urbana e produção do espaço, tendo como objeto de análise a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (Lei n. 7166/96), aprovada em 1996, em Belo Horizonte. O objetivo principal é avaliar o impacto desta Lei sobre a dinâmica de ocupação da cidade.

O processo de elaboração e aprovação da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte (LPOUS/96) desenrolou-se num contexto marcado por uma nova fase da política pública e gestão do espaço urbano originária do momento Constitucional de 1988.

As décadas de 70 e 80 foram marcadas por uma crescente mobilização e incorporação de movimentos sociais que reivindicavam mudanças frente ao quadro da exclusão sócio-espacial presente nas cidades brasileiras. O debate sobre os problemas urbanos buscava respostas no planejamento, visto como a “solução racionalizadora para o caos em que se encontravam as nossas cidades” (MARICATO, 1997, p. 174). A intervenção do Estado efetuava-se de modo decisivo, seja através da provisão da infra-estrutura, seja pela formulação de leis urbanas que controlassem o uso do solo. (COSTA, 1993). Esta discussão ganhou corpo a partir da convocação da Assembléia Nacional Constituinte adquirindo “contornos de Movimento Nacional, congregando diversas entidades profissionais, sindicais e de movimentos populares em torno da elaboração e do encaminhamento de proposta popular de emenda à Constituição sobre reforma urbana” (COSTA, 1988, p. 892).

As propostas apresentadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) buscavam instrumentos para além dos planos diretores³, que de fato garantissem a função social da propriedade e da cidade: “Buscava-se uma forma de superar o discurso cheio de boas intenções e ineficaz, para ir direto aos objetivos centrais dessa promessa não realizada àquilo que constituía o nó de toda a resistência a sua realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social” (MARICATO, 1997, p.175).

Diante de toda discussão e mobilização empreendida em torno de tais questões, foi acrescentado ao texto Constitucional o capítulo destinado à política urbana, incluindo parte do que havia sido proposto pelo MNRU. Entretanto, apesar da lacuna entre as medidas propostas e as aprovadas, mostrada por Costa (1988), a Constituição Federal (CF/88) sinalizou e possibilitou um novo caminho para a política e gestão do espaço urbano.

A nova proposta para a política urbana resgatou o conceito de função social da propriedade, presente no texto da antiga Constituição Federal de 1934, incumbindo o Poder Público municipal de executá-lo através do Plano Diretor. A Carta Magna investiu ao Plano Diretor, a partir de então, considerado obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, o caráter de “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Art.182, §1º).

As análises de diversos autores⁴ sobre as possibilidades de mudanças no planejamento, decorrente da promulgação da CF/88, recaem principalmente sobre a autonomia dada ao Poder Público Municipal relacionada ao papel de *executor* da política de desenvolvimento urbano.

Costa (1988, p.894) salientou que algumas vitórias foram obtidas, embora sejam ainda “pouco palpáveis, uma vez que estão vinculadas a novas definições legais, seja a nível federal, estadual ou municipal” e, levantou a questão para o repasse da responsabilidade do planejamento ao Governo local através principalmente das Leis Orgânicas Municipais, que regulamentariam de fato os instrumentos necessários “para uma verdadeira reforma urbana” (COSTA, 1988, p. 898).

3 Nos anos 80, já havia certa aversão a Planos Diretores, que muitas vezes eram planos e estudos completos do ponto de vista técnico, mas que não eram aplicados ou eram usados como mera ferramenta para se obter financiamento. Segundo Mendonça (2001), tratava-se de “constituir documento para a solicitação dos recursos para investimentos e implementação de programas setoriais nos municípios” e, mais ainda, “poderiam ou não ser executados, pois figuravam principalmente um instrumento de o que Haddad (1980) chamou de planejamento para negociação”.

⁴ Como Mendonça (2001) e Cardoso (1997), por exemplo.

A análise de Cardoso (1997, p.81) pontuou o avanço da participação popular através da consolidação do papel dos movimentos sociais, que indicam a emergência de “novos fenômenos sociais, novos sujeitos, nova cultura política”, reforçando o ideal de gestão democrática das cidades. Para o autor, ao ser direcionado o planejamento à esfera local, “a legislação municipal tornou-se campo propício à luta política, como mais uma fronteira para o estabelecimento de direitos e de responsabilidades públicas relativas às políticas sociais” (CARDOSO, 1997, p.95).

Deve-se ressaltar, neste ponto, que no ano de 2001, foram ampliados os instrumentos jurídicos para a busca da efetivação da gestão política e social das cidades com a aprovação da Lei Federal 10.257, denominada *Estatuto da Cidade*:

Mais do que nunca, cabe aos municípios promover a materialização do novo paradigma através da reforma da ordem jurídico-urbanista, visando a promover o controle do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente co-existam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. Para tanto, foi dado ao poder público municipal o poder de, através de leis e diversos instrumentos urbanísticos, determinar a medida desse equilíbrio – possível – entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização do solo urbano. (FERNANDES, 2002, p. 9).

Uma vez focalizado o olhar para o direcionamento do planejamento ao governo local, as Leis Orgânicas municipais e Planos Diretores tornaram-se focos de avaliações e análises relacionadas à efetivação de instrumentos que delimitassem a função social da propriedade.

Cardoso (1997) faz um estudo de Leis Orgânicas e Planos Diretores referentes as 50 maiores cidades do país (alguns aprovados e outros em formato de projetos de lei até o ano de 1994) avaliando a presença – e possibilidades - dos instrumentos de controle do uso do solo. Segundo ele, os princípios básicos nas propostas de Leis Orgânicas expressavam “uma compreensão de que é imprescindível fortalecer o Poder Público, para que ele possa atuar na regulação do uso e ocupação do solo levando em consideração os interesses da coletividade, mas buscando evitar que sua própria ação – principalmente na provisão de infra-estrutura e de serviços urbanos – tenha seus fins ‘distorcidos’ pela apropriação dos seus benefícios pelos proprietários fundiários imobiliários, definidos, quase sempre, como ‘especuladores’” (CARDOSO, 1997, p. 99).

O estudo de Cardoso (1997) mostra-se importante ao revelar o quadro pós-constituinte do planejamento urbano nas cidades e estados do Brasil, apesar de apresentar análises “ainda embrionárias” e abranger somente o período 1988 – 1994⁵.

Desta forma, ao buscar compreender as mudanças decorrentes do direcionamento do planejamento às esferas locais, deve-se debruçar sobre a ação destes novos atores na tentativa de melhor avaliar a implementação e efetividade dos princípios trazidos na Constituição de 1988. Especificamente sobre Belo Horizonte, alguns trabalhos contribuíram para um melhor entendimento da condição pós 88 indicando caminhos tomados pelo planejamento na cidade.

Cota (2002) fez uma análise da atuação da legislação urbanística, especificamente a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte, aprovada em 1996, e do capital imobiliário na produção de moradias para o mercado de segmentos sociais de média-baixa renda. A autora utilizou como estudo de caso uma empresa de construção civil cujo principal alvo de mercado são os segmentos sociais de renda média-baixa, mostrando como os parâmetros urbanísticos da referida Lei possibilitavam a atuação da empresa no mercado. Sua análise demonstrou que a Lei 7166/96 contribui “para uma distribuição mais justa da população no espaço, uma vez que vem permitindo o acesso de certos segmentos sociais à moradia em áreas bem servidas de infra-estrutura, mesmo que mais distantes” verificando, assim, uma efetivação dos princípios constitucionais (COTA, 2002, p. 128).

O trabalho de Ferreira (1999) ilustrou a prática de planejamento urbano em Belo Horizonte a partir da análise de três projetos de planos diretores propostos para a cidade nos anos de 1988, 1990 e 1996. As diferentes concepções dos projetos, apresentadas na análise da autora, permitiram identificar inegáveis avanços no projeto do Plano Diretor de 1996, a considerar a ampliação da participação popular na política pública urbana e a estratégia de propor um zoneamento não associado diretamente ao uso, na tentativa de diminuir o valor agregado do terreno e possibilitar seu acesso pelos segmentos de classe social inferior.

⁵ Cardoso (1997) ressalta que no período intermediário entre as análises – 1994 - e a apresentação do texto – 1997, o quadro apresentou mudanças, conforme o relato de Ferreira (1999): “No período pós-Constituição, este movimento [discussão do planejamento envolvendo setores da sociedade] é favorecido pelo restabelecimento das eleições municipais, quando os partidos de esquerda assumem as prefeituras de importantes cidades com propostas de gestão mais democrática. Este será realmente um marco nesta nova fase da discussão do planejamento, principalmente porque passam a existir a ‘vontade política’ e o crédito dos referidos governos” (FERREIRA, 1999, p. 26).

De fato, a proposta do Plano Diretor de 1996 (PD/96) rompeu com a concepção idealística da cidade, presente na proposta apresentada para o Plano Diretor em 1990 (denominado BH-2010), tornando-se mais flexível à realidade da mesma.

Mais do que tentar acompanhar a dinâmica da cidade, o Plano Diretor propõe um zoneamento não mais definido pela rigidez do setorialismo tecnicista, onde cada zona era permitida – ou destinada – a determinados tipos de uso e ocupação, e sim por um macrozoneamento cujos critérios se ampliam, relacionando-se às características e potencialidades de infra-estrutura, topografia, sistema viário e acessibilidade, principalmente.

Acrescenta-se também o fato da importância da legislação urbanística como instrumento de atuação do Estado no gerenciamento e ordenamento das urbes. Fernandes (1988, p. 227) ressalta que “a legislação urbanística desempenha um papel político e ideológico importante no processo de reprodução das relações sociais de produção no Brasil, o qual se relaciona tanto com a difusão de valores dominantes e com as condições de acesso a equipamentos, serviços e instalações de consumo coletivo”.

É pela singularidade e inovação da proposta do Plano Diretor de 1996 que urge a necessidade de se refletir sobre ele, sobre sua efetivação e seus reais efeitos no espaço belo-horizontino.

Para tanto, propõe-se utilizar como estudo de caso a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996 (LPOUS/96), que regulamenta o parcelamento, as obras de edificações, as localizações de usos e o funcionamento das atividades (Art 2º, Lei 7166/96), segundo diretrizes expressas no Plano Diretor (Lei 7165/96).

Esta Lei estabelece um zoneamento baseado, principalmente, no critério de adensamento e na demanda de preservação/proteção ambiental, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística (Art 5º, Lei 7166/96). O adensamento foi priorizado em regiões com condições favoráveis de infra-estrutura, ainda não saturadas, e restringido em áreas em que a alta densidade demográfica comprometia a utilização da infra-estrutura.

Em relação ao uso do solo, o Plano Diretor inova também ao definir a “multiplicidade e complementaridade” deste (Art. 59, Lei 7165/96). A LPOUS/96 regulamentou a localização e o funcionamento das atividades a partir da sua repercussão sobre o ambiente urbano.

É neste contexto, portanto, que emerge a proposta desta dissertação. Procura-se refletir sobre as legislações urbanas e seus efeitos na estruturação das cidades através da avaliação dos impactos da LPOUS/96 sobre a dinâmica de ocupação de Belo Horizonte.

A hipótese trabalhada neste estudo é que a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996 possibilitou, através dos parâmetros urbanísticos relacionados ao zoneamento, um maior aproveitamento e utilização dos espaços da cidade, promovendo uma desconcentração da ocupação na área central e adjacências, em resposta à estratégia do Plano Diretor relacionada à ocupação racional do solo urbano.

Para isso, a incorporação de outros estudos se mostra de fundamental importância. Diversos autores se debruçaram sobre as análises das *legislações urbanas* no Brasil. A maioria destes estudos considera seus efeitos como ineficazes frente à segregação urbana, constituindo-se como delimitadoras das “fronteiras de poder”. Entre eles, destacam-se o trabalho de Rolnik (1997), Caldeira (1998), Maricato (1997) e Mendonça (2000), sendo alguns abordados aqui, e outros remetidos no texto da dissertação.

Rolnik (1997) fez um estudo da cidade de São Paulo enfocando as legislações urbanas e o processo de crescimento da cidade. Ela trabalhou não somente as legislações e a “cidade legal”, mas também o que está fora deste limite, passando pelas “fronteiras de poder” e chegando ao ilegal:

Na história da cidade de São Paulo, e de sua legislação urbanística, esta tensão – legalidade-ilegalidade – esteve sempre presente, fortemente identificada com espaços de alta renda, fortemente regulados, que se contrapõem aos espaços populares não regulados ou em desacordo com a lei (...) Daí decorre um duplo movimento estabelecido pela lei: por um lado garantir a ‘proteção’ de determinados espaços contra a invasão de usos e intensidades de ocupação degradantes, de outro definir uma fronteira, para além do qual estes mesmos usos seriam tolerados (ROLNIK, 1997, p.170).

Mendonça (2000) analisa as mudanças na composição sócio-espacial de Belo Horizonte sob a ótica das diversas legislações urbanas instituídas na cidade. Segundo a autora, “a estruturação do território tem sido fortemente orientada pela intervenção estatal, seja com ações voltadas para o crescimento econômico, com impactos diretos nos processos de mobilidade residencial, seja na regulamentação da produção do espaço” (MENDONÇA, 2000, p. 01).

Relata que, já nos anos 40, a legislação urbanística direcionou às elites a ocupação da região da Pampulha, através de parâmetros urbanísticos que só poderiam ser construídos pelas classes superiores. Segundo a autora, a legislação urbanística de Belo Horizonte, entre outros fatores, contribuiu para o aprofundamento do quadro de segregação sócio-espacial na cidade:

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, 2000, p.13).

O estudo de Rodrigues (2001) também remete à cidade de Belo Horizonte. A autora busca compreender o universo das políticas públicas através da análise da legislação e gestão urbana. Utiliza como estudo de caso o surgimento do Belvedere III, bairro que foi aprovado a partir de uma brecha no zoneamento da legislação vigente.

A autora conceitua o espaço urbano como uma arena de diferentes interesses, relatando

uma vinculação política entre o zoneamento e a proteção dos interesses imobiliários contra os riscos do acelerado crescimento urbano, afirmando que, ainda hoje, o zoneamento continua a viabilizar as diferentes formas de segregação social no espaço urbano, por meio da diferenciação dos padrões de ocupação e usos em termos físico e sócio-econômicos (RODRIGUES, 2001, p. 60) .

Da mesma forma, os trabalhos relacionados à *prática do planejamento urbano* em Belo Horizonte trazem importantes contribuições. O estudo de Ferreira (1999), já citado anteriormente, contribui para a avaliação do Plano Diretor de 1996 através da reflexão sobre a prática do planejamento belo-horizontino vista na análise comparativa dos projetos de lei para planos diretores na cidade.

Freitas (1996) também aborda o planejamento urbano de Belo Horizonte, analisando as mudanças pós-Constituintes através das análises das leis urbanas instituídas na cidade. O estudo busca investigar a efetividade e o tratamento dado à diversidade intra-urbana frente à proposta de planejamento. Uma de suas considerações sobre este processo foi que, apesar da ocorrência de transformações substantivas, o planejamento permaneceu com lacunas não preenchidas, sendo uma delas a consideração deficiente da diversidade intra-urbana, evidenciadas a partir do estudo de caso do bairro Carlos Prates.

Relacionados ao *mercado imobiliário*, alguns estudos elaborados sobre o tema, como o caso da coletânea *Estudos Básicos* (Belo Horizonte, 1995) que orientaram a proposição do PD e LPOUS/96, deram suporte a esta análise.

O texto do PLAMBEL (1987) faz um relato da dinâmica do mercado imobiliário de Belo Horizonte desde sua fundação até meados dos anos 80. Naquele momento, procurou-se entender o funcionamento do mercado imobiliário, pois acreditava-se que parte da ‘desordem’ do processo de ocupação estava relacionada à sua lógica, e a ação do Poder Público não conseguia produzir resultados e reverter o quadro.

O trabalho de Mendonça (2003) aborda o processo de mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte, identificando a expansão do mercado imobiliário e as transformações sócio-espaciais decorrentes deste.

Tratam especificamente sobre o *Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo* os trabalhos de Cota (2002) e Torre (2003). Conforme citado anteriormente, Cota (2002) mostrou a efetividade das leis urbanas, através de suas atuações positivas no que diz respeito à sua contribuição para a produção de um espaço urbano socialmente mais justo. Torre (2003) ilustrou todo o processo de elaboração, discussão e aprovação do PD/96 e LPOUS/96, evidenciando, principalmente, a atuação e participação dos agentes envolvidos.

Talvez os estudos que mais se aproximam deste, que se propõe como dissertação, sejam os trabalhos de Leite (1994) e Matos (1984). O primeiro analisou a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976, abrangendo discussões sobre os agentes e os conflitos envolvidos no âmbito de sua elaboração, discussão e aprovação, bem como as alterações produzidas no espaço da cidade relacionadas ao zoneamento e ocupação proposta. Sua leitura, a partir da análise de todo o processo, demonstrou que a trajetória daquela Lei evidenciou

a incapacidade de formação de alianças políticas suficientemente fortes para propor alternativas viáveis no sentido de possibilitar sua alteração estrutural. Por outro lado, evidencia a persistência histórica de um número enorme de emendas pontuais, pulverizadas ao longo do tempo, com o objetivo de atender a demandas localizadas, individuais ou de pequenos grupos, sem levar em consideração os possíveis impactos que estas mudanças poderiam causar sobre a estrutura urbana da cidade (LEITE, 1994, p. 107).

Matos (1984) trabalhou os impactos da legislação urbanística sobre a estrutura urbana de Belo Horizonte. O autor analisou as conseqüências da aplicação da Lei de Uso e Ocupação

do Solo de 1976 sobre a cidade sugerindo que esta lei propiciou uma “nova onda da urbanização, introduzindo mudanças qualitativas e quantitativas na estrutura urbana” (MATOS, 1984, p. 186). Avaliou como algumas tipologias se sobressaíram sobre outras, bem como zonas que tiveram maior área construída que as demais, mostrando como a dinâmica da cidade respondeu ao zoneamento e modelos de assentamentos propostos. Sua maior contribuição para o trabalho aqui proposto é a metodologia - a utilização de dados relacionados ao ‘Habite-se’ e licença para construir, dentre outros, que possibilitou analisar a configuração do espaço frente à proposição da lei.

Sobre a estrutura da dissertação, ela é constituída de três capítulos. O *primeiro* capítulo divide-se em duas seções. Na primeira seção, é feita uma revisão da prática do planejamento urbano em Belo Horizonte, focalizando principalmente a atuação da legislação urbanística na conformação do espaço da cidade. Para isto, são incorporados relatos históricos da implantação e crescimento da cidade, como os estudos do PLAMBEL (1979, 1987) e Paula e Monte-Mór (2000), por exemplo, contribuindo para um melhor entendimento da aplicabilidade e inserção das leis urbanas à realidade em questão. Foram incorporados, também, estudos relacionados à avaliação de Plano Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo já instituídos na cidade, como Matos (1984), Leite (1994), Freitas (1996) e Ferreira (1999). Esta seção busca entender o passado histórico da legislação urbanística de Belo Horizonte a fim de situar e melhor compreender a prática atual. Inclui-se neste capítulo também uma revisão das tendências recentes no processo de ocupação da capital mineira. Foi necessário focalizar a produção imobiliária dos anos 90 a fim de possibilitar análises mais pertinentes sobre a nova proposta de lei de uso do solo, bem como de seus resultados. Para tanto, baseou-se em estudos já elaborados sobre o tema, como os de Mendonça (2003) e Belo Horizonte (1995), principalmente.

O *segundo* capítulo aborda especificamente o Plano Diretor (PD/96) e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996 (LPOUS/96). Busca-se, num primeiro momento, resgatar o processo de elaboração e discussão de ambas as leis na tentativa de identificar seus princípios e intenções. Procurou-se identificar a atuação dos agentes e setores que produzem e interferem na reprodução do espaço urbano. Segundo Rodrigues (2001, p.18), a “análise das políticas é crucial na compreensão não só dos limites de determinados objetivos,

mas da multiplicidade de ‘envolvimentos’, efeitos ou conseqüências da implementação”. Posteriormente, o capítulo focaliza o conteúdo da LPOUS/96, analisando, principalmente, os parâmetros que atuam diretamente na questão da ocupação e do adensamento: o coeficiente de aproveitamento, a cota de terreno por unidade habitacional e os afastamentos. Esse capítulo foi elaborado com o auxílio de estudos relacionados ao tema, como Torre (2003), Belo Horizonte (1995) e Cota (2002), por exemplo, além da importante contribuição de entrevistas realizadas com representantes de alguns setores envolvidos do processo.

O *terceiro* capítulo trata da aproximação e investigação do estudo de caso – a análise da dinâmica de ocupação urbana de Belo Horizonte frente aos princípios e zoneamento propostos pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (Lei 7166/96). Serão trabalhados neste capítulo, os dados relacionados aos projetos aprovados em todo o território da cidade, no intervalo temporal de 1993 a 2002, mostrando o que o mercado se propõe a fazer em relação à ocupação do solo. Trata-se de um exercício que irá permitir entender a efetividade da Lei e fornecer subsídios para as conclusões e reflexões que serão feitas nas Considerações finais.

Espera-se também que esta dissertação traga contribuições para o desenvolvimento de uma metodologia que se traduza em um processo de tratamento das informações sobre a ocupação e o adensamento do espaço de Belo Horizonte.

1. PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E EM BELO HORIZONTE

O capítulo que aqui se inicia procura revisar a prática e o pensamento do planejamento urbano no Brasil e em Belo Horizonte, enfocando principalmente a atuação do Estado através da legislação urbana. O estudo tem início com uma breve revisão do momento em que surgiram as primeiras leis urbanas, passando para a prática do urbanismo no Brasil, ainda no século XIX. Em seguida, o olhar é focalizado para a cidade de Belo Horizonte, cuja prática de planejamento será analisada, bem como a atuação do Estado e as leis urbanas.

Busca-se, neste capítulo, situar o passado histórico em relação às normas urbanísticas de Belo Horizonte para que se possa melhor compreender a prática recente, explicitada na atual Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, foco deste trabalho.

1.1. Os primórdios do urbanismo e da legislação urbana

*“Não te censuro, filha, nem te pranteio”.
Há uma hora terrível para as cidades,
quando querem ser diferentes de si mesmas;
e quase nunca pouso um anjo e ordena-lhes:
‘Pára’, como a Assis na Úmbria...”*
(Carlos Drummond de Andrade. Canção sem Metro).

“Toda cidade é múltipla, é transformação permanente”.
(Paula e Monte-Mór. As Três invenções de Belo Horizonte.)

E como as cidades não param (senão a Assis) como no verso acima, elas crescem querendo ser diferentes de si mesmas e quando menos se espera já se tornaram outras. E, no bojo de seu crescimento, a complexidade instaurada no processo faz surgir a necessidade de gerenciamento de seus espaços. O papel do Estado passa a ser considerado, então, fundamental enquanto importante agente regulador do ambiente urbano.

Para um melhor entendimento da atuação do Estado, sugere-se percorrer um caminho que teve início no século XIX, época na qual a presença deste se faz cada vez mais atuante no espaço da cidade.

As intervenções estatais nas cidades inglesas e francesas, em anos da Revolução Industrial, segundo relato de Benévolo (1963, p.91), restringiam-se, no seu início, a uma “vigilância genérica” sendo grande parte da infra-estrutura realizada pela iniciativa privada. De início, cabia ao Estado principalmente o encargo da administração pública, tais como autorizações de utilização e construção, e proposição das regulamentações através da legislação. Somente em alguns casos assumia as obras públicas juntamente com parceiros privados⁶; mas na maioria das vezes, eram as companhias privadas (através de concessões do Poder Público) que assumiam o papel de provedor da infra-estrutura urbana.

A constituição de uma legislação ligada diretamente ao urbano, nesta época, ficou condicionada a questões pontuais, como, por exemplo, regulamentações de obras públicas relacionadas às concessões para construções de estradas ou vias férreas, conforme citado anteriormente. Esse modelo de legislação, pertinente à administração pública da época, pontual e restrito, portanto, não daria origem à moderna legislação urbanística, pois não permitia uma abrangência e tratamento mais generalizado do problema em questão – no caso o ambiente urbano:

os novos programas de obras públicas, e especialmente os referentes às vias férreas, permitiam de facto à administração pública modificar profundamente o ordenamento territorial, e mesmo o dos centros habitados (...), mas a urgência e a complexidade das exigências técnicas deixaram passar quase desapercebido o valor urbanístico global dos novos meios. Tanto a legislação como a prática adquiriram um carácter especializado, sectorial, impedindo descortinar as relações e as interligações entre os sectores (BENEVOLO, 1963, p. 93).

Benévolo (1963) ressalta que a grande contribuição da legislação setorial de vias férreas e obras públicas foi a revisão da lei da expropriação, anteriormente pouco utilizada, mas que passou a ser aplicada em grande escala com a necessidade de abertura das vias.

A atuação do Poder Público, até então feita de maneira pontual, vai sendo alterada à medida que as cidades recebem contingentes de população decorrente do crescimento da industrialização, acompanhados dos problemas de ordem sanitário-ambiental. O Estado é chamado a intervir:

a teia das interligações urbanísticas criadas pelo desenvolvimento industrial torna-se necessariamente evidente através da constatação dos

⁶ - Ver capítulo 2, “Os primórdios da legislação urbanística moderna em Inglaterra e em França”, em Benévolo (1963).

inconvenientes de ordem higiênica causados pela desordem e a aglomeração das novas periferias. Quando estes inconvenientes se tornaram intoleráveis – devido às epidemias de cólera que proliferaram depois de 1830 – e se estudaram as primeiras providências para os eliminar, tornou-se clara a pluralidade das causas determinantes, pelo que as providências adquiriram necessariamente um carácter múltiplo e coordenado. Deste modo, a legislação sanitária torna-se o precedente directo da moderna legislação urbanística e cedo se generalizou a noção de expropriação, estendendo-a das obras públicas a todo o corpo da cidade (BENÉVOLO, 1963, p. 95).

Na Inglaterra, as providências sugeridas para melhorar as condições de higiene da cidade⁷ estavam relacionadas diretamente ao ambiente urbano, incluindo propostas de regulamentação das instalações de esgotos, pavimentação, fixação de requisitos mínimos para ‘serviços’ sanitários nas habitações, obrigatoriedade de ventilação, higiene das casas e abertura de parques públicos. Essas constatações deram origem a uma série de leis sanitárias, que retratavam a necessidade de mudança dos hábitos ingleses, bem como do controle público da cidade.

Entretanto, apesar do desenvolvimento (embora contido) do urbanismo, relacionado ao surgimento destas referidas leis, a revolução de 1848 foi ressaltada por Benévolo (1963) como o “ponto crucial” para a história da urbanística moderna⁸. O autor remete as transformações urbanísticas à questão política do momento de 1848 ressaltando que

a independência da técnica é apenas uma aparência ou uma convenção. Na realidade, a urbanística insere-se largamente no âmbito do novo conservadorismo europeu; Napoleão III em França, os jovens Tories guiados por Disraeli em Inglaterra, Bismarck na Alemanha depressa se dão conta da importância que uma política orgânica de obras públicas pode ter para a estabilidade política dos respectivos países (BENÉVOLO, 1963, p.115).

Desta forma, ao analisar a Reforma Haussmann em Paris, expoente máximo da intervenção urbanística pelo Poder Público, vê-se que o carácter “múltiplo e coordenado”, citado por Benévolo (1963, p.95), das providências que deveriam ser tomadas, ultrapassa

⁷ Estas soluções referem-se às soluções apresentadas frente ao Inquérito sobre Condições sanitárias das classes trabalhadoras, citadas por Benévolo (1963, p.96).

⁸ Apesar de acentuar a importância do momento de 1848 para a urbanística moderna, Benévolo diz não haver “um estudo sistemático das relações entre os acontecimentos políticos e os urbanísticos. Será portanto necessário proceder por indícios e por hipóteses, que só poderão ser confirmados por uma investigação ulterior. A pouca documentação recolhida bastará, todavia, para mostrar a importância decisiva que aquela crise teve também no nosso campo” (Op. Cit, p. 111)

questões de ordem sanitária, indo justificar-se na ótica política – de dominação e controle da massa popular. Berman (1987, p.145) ilustra essa transformação ocorrida na área central de Paris:

Nos fins dos anos 1850 e ao longo de toda a década seguinte (...), Georges Eugène Haussmann, prefeito de Paris e circunvizinhanças, investido no cargo por um mandato imperial de Napoleão III, estava implantando uma vasta rede de bulevares no coração da velha cidade medieval. Napoleão e Haussmann conceberam as novas vias e artérias como um sistema circulatório urbano. Tais imagens, lugar-comum hoje, eram altamente revolucionárias para a vida urbana do século XIX. Os novos bulevares permitiram ao tráfego fluir pelo centro da cidade e mover-se em linha reta, de um extremo ao outro – um empreendimento quixotesco e virtualmente inimaginável, até então. (...) Por fim, criariam longos corredores através dos quais as tropas de artilharias poderiam mover-se eficazmente contra futuras barricadas e insurreições populares (BERMAN apud MAGALHÃES E ANDRADE, 1989, P.67).

Extrapolando a justificativa de uma ação de estratégia militar, a operação Haussmann significou também para a ótica de Martins (2000) um momento crucial na história do urbanismo e, conseqüentemente, na prática do planejamento urbano. O autor ressalta que foi Lefebvre quem “viu melhor e mais longe esse processo”, que está diretamente relacionado a *autonomização* do Estado e ao atendimento dos interesses da classe dominante – a burguesia.⁹

Lefebvre observou que tal produção do espaço (...) obedeceu em verdade a uma prática correspondente à racionalidade do Estado. (...) Incapaz de tolerar o Outro como sujeito histórico (...), a burguesia, ‘liberta de cuidados políticos’, confere alguns poderes à burocracia e lhe delega a desintegração da cidade histórica, que não é feita sem o recurso à violência aberta. Simultaneamente, então, com a expulsão para as periferias dos que eram considerados incômodos (ou, antes, perigosos), impõe-se o

⁹ Martins discorre em seu texto a questão relacionada aos interesses das classes dominantes e o processo de utilização do espaço ligados pelo viés do pensamento urbanístico:

“Ora, o pensamento urbanístico vincula-se originalmente à necessidade social de organização do espaço, mas, uma vez que sua ascensão no mundo moderno tem a ver com os interesses políticos das classes dominantes em dispor sobre tal necessidade, é já do processo de institucionalização [baseado no termo usado por Lefebvre que abrange seja a intervenção, seja o estabelecimento de uma autoridade específica] do espaço que se trata. Logo nos primeiros passos de sua carreira como saber político, o urbanismo convive com representações científicas (as resultantes do conhecimento das condições sanitárias e higiênicas das cidades das cidades industriais, por exemplo) amalgamadas às ideológicas, que nele operam privilegiadamente para sustentar a fixação de normas e regulamentos de toda espécie devotados a controlar e combater os ‘males’ das industrializações, por exemplo, através da segregação espacial. Entretanto, sua ação se amplia consideravelmente para além da disposição do espaço restrita aos pressupostos de vigilância e controle a partir do momento em que as exigências de incorporação efetiva do espaço ao mundo das mercadorias, às tramas reprodutivas do capital, passam a se fazer crescentes.” (MARTINS, 2000, p. 54)

despovoamento e o aburguesamento do centro da cidade (MARTINS, 2000, p. 51).

Choay (1979, p. 4) abordou também a Reforma Haussmann sob o olhar dos interesses da classe social hegemônica, denominando-a como uma “ordem nova” das cidades. Ressaltou que essa mudança significou “a solução mais imediatamente favorável aos capitães de indústria e aos financistas que constituem então um dos elementos mais ativos da sociedade”.

No Brasil, essa mesma visão higienista também estava implícita no pensamento sobre o urbano da época. O estudo de Benchimol¹⁰ ilustra como se deram as intervenções sobre a cidade do Rio de Janeiro em fins do século XIX e início do XX. Havia uma concepção de planejamento que se baseava na medicina social, em que a cidade era vista como um ambiente promíscuo e sujo:

Se o projeto de polícia médica estava intrinsecamente ligado à defesa contra um perigo identificado à coabitação numerosa (...) este perigo, naturalmente, materializava-se no meio urbano, caracterizado como local de contato desregulado, como meio hostil devido à grande concentração de indivíduos e seu relacionamento aparentemente irracional e desordenado (BENCHIMOL, 1982, p. 217).

Para o ‘caos’ urbano do Rio de Janeiro do final do século XIX foram propostas algumas soluções que, como se verá a seguir, são de ordem da saúde pública:

expansão urbana para bairros considerados mais salubres para desafogar o Centro; imposição de normas para construções de casas higiênicas, alargamento e abertura de ruas e praças, arborização, instalação de uma rede de salubre e regularização do abastecimento de água; manutenção do asseio em mercados e matadouros; criação de lugares próprios para despejos, etc” (BENCHIMOL, 1982, p. 220).

Tal movimentação culminou, já nos primeiros anos do novo século, em uma transformação urbana da área central do Rio de Janeiro que pode ser considerada uma transposição da reforma Haussmann de Paris – a reforma Pereira Passos. Tratou-se da abertura de algumas avenidas e demolição de cortiços, justificados pelo Poder Público como a

¹⁰ Ver Benchimol, J. L. Pereira Passos, um Haussmann tropical – As transformações urbanas na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX.

necessidade de ‘embelezamento’¹¹, saneamento - “em sua concepção mais ampla e ambígua”, segundo Benchimol (1982, p. 486) - e ordenação da cidade, principalmente através da aberturas das avenidas, facilitando a circulação urbana.

A drástica intervenção obviamente gerou graves repercussões para a antiga população residente, que aos poucos se ajeitou no demais (e restritos) espaços da cidade. Seguindo o relato de Benchimol (1982, p. 660): “Pela primeira vez na história, a cidade sofreu o impacto de uma política urbana, previamente concebida em todos seus detalhes, formulada num plano sistemático, abrangendo um amplo leque de iniciativas que repercutiram como um terremoto nas condições de existência da população carioca”.

Desta forma, a visão da cidade como *locus* da desordem, denotada como “expressão do atraso nacional frente à modernidade das metrópoles internacionais”, deveria dar lugar a uma cidade moderna e higiênica, ‘corrigida’ pelas ações de saneamento ambiental e embelezamento (RIBEIRO e CARDOSO, 1994, p. 81).

Analisando as propostas de intervenção das cidades, pode-se dizer que o urbanismo no Brasil já nasce com um suposto vácuo entre a política e a técnica¹², que inclui, desde a sua concepção, uma deturpação no entendimento de que política abrangeria somente o atendimento a alguns segmentos de classe da sociedade:

Ao produzir uma intervenção orientada por um projeto – e uma imagem – da modernidade calcada em modelos externos, este modelo traz em si, uma aceitação tácita da exclusão. A reforma Passos, no Rio de Janeiro, por exemplo, caracteriza-se por produzir um espaço público, cujo ‘público’ privilegiado são as elites. Deixa de lado todo um enorme espaço – aquele das camadas populares – que se caracterizou como território da exclusão, da informalidade, da não vigência das normas (RIBEIRO e CARDOSO, 1994, p. 82).

É neste ‘molde’ de planejamento que se envolverá a implantação de Belo Horizonte, uma cidade concebida sob a expressão máxima do tecnicismo vigente que foi superposta ao espaço e aos ocupantes deste, como se verá a seguir.

¹¹ Sobre o termo ‘embelezamento’, Benchimol (1982) relata: “O termo embelezar tem enorme ressonância no discurso propagandístico da época. Designa mais do que a imposição de novos valores estéticos, a criação de uma nova fisionomia arquitetônica na cidade. Encobre, por assim dizer, múltiplas ‘estratégias’”. (p.461)

¹² Vácuo este que Benévolo se reportou: “Os próximos passos em frente não virão por via dedutiva, aplicando ao campo urbanístico as conquistas da teoria política, mas por via indutiva, da repetida experiência das dificuldades e dos conflitos particulares, que impele alguns homens mais empenhados a subir ao longo da cadeia das causas e alargar continuamente o seu empenhamento até reencontrar o elo perdido entre técnica e política” (1963, p. 150).

1.2. Planejamento Urbano e Legislação Urbanística em Belo Horizonte no processo de formação da cidade.

Repassado os antecedentes históricos das intervenções estatais sobre o urbano, a seção que se segue enfocará diretamente esta prática em Belo Horizonte. O objetivo principal é resgatar como se deu o processo de formação da cidade, visto sob a ótica da atuante presença do Estado na definição e desenvolvimento de seus espaços.

Primeiramente, será feita uma revisão histórica sobre a implantação da cidade passando-se, então, para uma análise sobre o processo de sua consolidação e relação com as principais legislações urbanas instituídas.

1.2.1. Nascimento e Consolidação de Belo Horizonte

“A cidade nascida do avanço científico e tecnológico, das novas técnicas construtivas, das inovações urbanísticas de Haussmann, da ruptura política com a velha ordem colonial imperial. Cidade contemporânea de grandes transformações do auge do modernismo europeu – as vanguardas artísticas, o cinema, a emergência da sociedade de massas, da velocidade e da explosão urbana. Cidade sintonizada com os novos termos da urbanização modernista – amplas avenidas, amplos espaços públicos, parques e jardins, espaços distribuídos funcionalmente. E, no entanto, por detrás desta fachada moderna, como um cenário de Potemkin, a mesma continuidade da exclusão, os pobres interditados, a terra urbana privatizada e concentrada, a velha sonegação de direitos sociais que acompanha, como uma sombra, a luz, por vezes intensa, da modernidade mineira. Retrato fiel e expressivo dos dilemas históricos do país”.
(PAULA, 2000, p.57)

A fala de Paula (2000) retrata como se deu o nascimento e a implantação de Belo Horizonte, uma cidade remetida como moderna desde seu nascimento¹³.

A nova capital de Minas tomou a forma materializada do pensamento urbanístico vigente – a tomada das ‘rédeas’ do urbano pelo Estado, que gerencia (e produz) o espaço das

¹³ Gomes e Lima (1999, p.120) ressaltam: “Em outras cidades brasileiras as reflexões, idealizações e intervenções que vão lastrear o desenvolvimento do urbanismo definem-se pela oposição a uma cidade antiga, colonial, que será necessário desconstruir e repropor a partir de eixos que vão priorizar a higiene, a estética, a fluidez, elementos esses que, em Belo Horizonte, já haviam sido norteadores do plano da cidade”.

idades, sendo denominada por Andrade e Magalhães (1989) como “a primeira aventura urbanística do Estado Brasileiro”.

Rumores sobre a mudança da capital começaram em 1843, quando na Assembléia Legislativa Provincial de Minas Gerais foi proposta uma nova sede para a Província. No ano de 1889, ano da Proclamação da República, novamente esta idéia foi discutida com a justificativa de que as novas capitais simbolizariam o novo regime dos estados federados – o republicano. Em 1891, a Constituição Política do Estado confirmou a necessidade de mudança da capital escolhendo, já em 1894, a localidade de Belo Horizonte. Têm início, então, as obras de implantação da cidade em 1895, sob o comando do engenheiro Aarão Reis (ANDRADE e MAGALHÃES, 1998, p.41).

Gomes e Lima (1999, p.120) ressaltam que Aarão Reis buscou “nos avanços da ciência e da técnica de seu tempo a baliza para a realização de seu trabalho”, procurando conhecer experiências internacionais relacionadas a intervenção e planejamento de cidades. O plano proposto pela Comissão Construtora, chefiada por Reis, mescla referências ao plano de Washington, à Reforma Haussmann e ao plano da cidade de La Plata.

Belo Horizonte era um arraial denominado *Curral Del Rey*, cujas construções e arruamento foram totalmente destruídos, deixando somente a Matriz de Nossa Senhora da Boa Viagem, que também foi demolida em 1911, para ser erguida a Catedral de mesmo nome. (ANDRADE e MAGALHÃES, 1998, p.45).

A descrição sobre a demolição do arraial permite compará-la, guardadas as devidas proporções, ao que aconteceu na reforma de Paris. A similaridade dos fatos provoca, inicialmente, uma dúvida sobre a qual cidade o poeta se refere:

Além disso, eles (os bulevares) eliminariam as habitações miseráveis e abririam ‘espaços livres’ em meio a camadas de escuridão e apertado congestionamento (...) Ao lado do brilho, os detritos: as ruínas de uma dúzia de velhos bairros (...) se amontoavam no chão. Para onde iria toda essa gente? Os responsáveis pela demolição e reconstrução não se preocupavam especialmente com isso. Estavam abrindo novas e amplas vias de desenvolvimento (...); nesse meio tempo, os pobres faziam, de algum modo, como sempre haviam feito. (...) O problema é que eles simplesmente não irão embora. Eles também querem um lugar sob a luz (AZEVEDO apud ANDRADE e MAGALHÃES, 1989, p.86).

Aos antigos moradores restaram deixar suas casas e se deslocar para fora da área planejada, indo ocupar os bairros da área suburbana, como, por exemplo, a Lagoinha, o Calafate e o Cardoso, dando lugar ao que Berman (1989, p. 146) chamou de hegemonia da burguesia: “mesmo em toda a parte: os becos e alamedas mais comprometedores desaparecem, para dar lugar a autoglorificação da burguesia, como crédito de seu tremendo sucesso – mas reaparecem logo adiante, muitas vezes no bairro adjacente”.

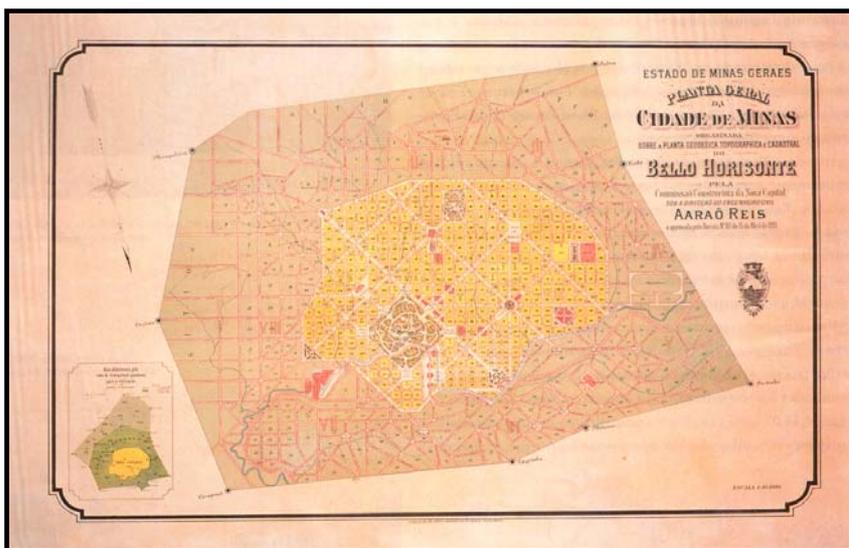


Figura 2 – Mapa Comissão Construtora

Fonte: Castriota (1998).

A inauguração da cidade aconteceu no ano de 1897 com parte dos edifícios públicos já levantados. Conforme se vê na FIG. 1, o projeto de Aarão Reis baseou-se em um traçado ortogonal composto por duas malhas transversais. Grandes avenidas, cujos encontros são coroados

por praças, completavam a composição do espaço. Aarão Reis definiu, a princípio, os lugares que seriam destinados aos hospitais, teatro, zoológico, mercado, escolas, cemitério, denotando, desta forma, o caráter funcionalista e racional do plano. Entretanto, ao privilegiar a função sobre a circulação, a fruição do sistema viário ficou comprometida pelo excesso de cruzamentos caracterizando uma “interrupção sistemática das avenidas por praças, em que culminavam suas perspectivas”. (ANDRADE e MAGALHÃES, 1989, p. 125).

O projeto dividia a planta da cidade em três zonas: urbana, suburbana e rural. A urbana, inserida na Avenida do Contorno (denominada Avenida 17 de Dezembro), continha quarteirões regulares conforme a malha ortogonal desenhada. A suburbana, com quadras irregulares e de maior tamanho, recebia um maior contingente da população. Segundo Castriota e Passos (1998, p.134), esta ocupação intensa da área suburbana se deu devido à rigidez do controle da ocupação da área central (urbana) pelo Poder Público. Dados de 1912

mostram que a população da área urbana era de 32%, enquanto que a suburbana e a rural somavam 78% evidenciando o crescimento no sentido periferia-Centro (COSTA, 1998, p. 53).

A ocupação da nova capital é relatada, em 1934, por dois arquitetos¹⁴:

a Capital não se tornou densa, de início, como acontece às grandes cidades (...) Enquanto as ruas do centro da cidade, em sua maior parte, apresentam casas de vastos quintais, há nos bairros um formigamento de construções tendentes a, cada vez mais, ampliar a área da cidade (...) a Prefeitura, com poucas rendas, ficou impossibilitada de atender às necessidades múltiplas que surgiam e surgem com esses acréscimos à Capital.

A ocupação e a posse dos lotes, a princípio sob coordenação do poder público, foi transferida gradualmente aos novos proprietários via leilões que, segundo Costa (1994, p.52), definia “o caráter da seleção da ocupação pelo critério da renda, fato que possibilitou a concentração de lotes e a conseqüente especulação com os (já então altos) preços dos terrenos urbanos”.

Desta forma, as palavras de Paula (2000), citadas na apresentação desta seção, denotam, já nos primeiros anos de vida de Belo Horizonte, vícios comuns a outras cidades, que certamente terão continuidade ao longo do decorrer de sua história: exclusão, segregação e privatização das terras. Apesar de sua implantação estar diretamente relacionada ao aparato Estatal, seu manejo parece não ter caminhado no sentido de solucioná-los. Antes pelo contrário, o estudo de Mendonça (2000, p.1) demonstra que “a intervenção estatal vem, desde o início, reforçando os processos de segregação urbana. A começar da implantação da nova capital, passando pela legislação urbanística que vem sendo elaborada a partir dos anos trinta, o Poder Público vem reforçando a polarização sócio-espacial que tomou a forma de uma dualidade centro-periferia”.

Na seção seguinte, propõe-se fazer uma revisão das legislações urbanas instituídas em Belo Horizonte. Buscar-se-á entender como essas leis interferiram no processo de produção da cidade, bem como a postura do Poder Público perante as questões anteriormente levantadas.

O estudo busca também esclarecer como aconteceu o processo de verticalização dentro do contexto do ‘ordenamento legal’ da cidade. Isto porque, ao analisar a dinâmica de ocupação do espaço belo-horizontino, frente à proposta de ocupação da Lei 7166/96, o entendimento

deste processo de verticalização, diretamente relacionado à questão do adensamento, contribui para a compreensão dos possíveis impactos decorrente das mudanças introduzidas pela referida Lei.

1.2.2. *Legislação urbana e atuação do Estado em Belo Horizonte*

Belo Horizonte tornou-se *locus* da atuação do Estado desde seu nascimento, quando surgiu da necessidade de uma nova capital. Seus espaços nasceram pré-concebidos, através de um ordenamento da ocupação do solo via delimitação das zonas da cidade, conforme mencionado anteriormente.

Ao longo de toda a sua história, essa intervenção do Poder Público se faz presente, reforçando uma idéia principal de que o Estado, atuando direta ou indiretamente através da formulação das leis urbanísticas (permissivas ou proibitivas de certos usos e ocupação) e da provisão de infra-estrutura, define de modo preciso a ocupação e a utilização dos espaços da cidade.

As palavras de Matos (1984, p.62) ratificam esta concepção sobre a cidade:

Belo Horizonte constitui notável exemplo de cidade brasileira, onde o poder público sempre esteve na origem do processo de urbanização e estruturação do espaço urbano. Em diversos momentos de sua história, a capital presenciou a realização de investimentos públicos de grande vulto, que vieram gradativamente modelar a estrutura espacial ou alterar a morfologia preexistente.

Desta forma, propõe-se nesta seção, fazer um breve histórico da legislação urbana de Belo Horizonte, conforme mencionado anteriormente, organizado a partir de intervalos temporais cujas referências são as datas de aprovação das Leis de Uso e Ocupação do Solo na cidade.

¹⁴ Em entrevista ao Estado de Minas, os arquitetos Luis Signorelli e Ângelo Murgel comentam os

- *Da fundação da cidade a 1976.*

O processo de ocupação de Belo Horizonte esteve relacionado ao controle exercido pelo Poder Público, desde sua implantação, das áreas da cidade. Na zona urbana, a ocupação foi direcionada aos segmentos de classe superiores, devido aos elevados preços para aquisição dos lotes. Os terrenos desta área estavam destinados a funcionários públicos, ex-proprietários de edifícios em Ouro Preto (antiga capital), ex-proprietários de Belo Horizonte (uma pequena parcela) e à burguesia emergente, cuja classe socioeconômica permitia comprar os lotes, que eram leiloados, conforme mencionado anteriormente. O estudo do PLAMBEL (1979, p. 54) assinala o aparecimento das primeiras ações especulativas sobre o solo urbano, definindo, já nesta época, o caráter segregatório de sua ocupação:

O aglomerado que se compõe de 200 casas em 1897, transforma-se rapidamente em suntuoso bairro [o Funcionários]. A aquisição de lotes contíguos aos recebidos por sorteio inicial permitiu a concentração e acumulação da propriedade privada do solo urbano e, conseqüentemente, a especulação imobiliária, induzindo para o local, grupo identificado social e economicamente ao funcionalismo.

Desviada do olhar do Poder Público, a zona suburbana recebeu o restante da população, produzindo o movimento de crescimento no sentido Periferia-Centro.

Em relação à volumetria das edificações, foi instituído, em 1901, um decreto que restringia a altura das edificações a três pavimentos. Para Noronha (1999, p. 78), “este regulamento das construções, no qual fica formalizada a restrição a edificações verticais, vai confirmar para o espaço urbano uma arquitetura caracterizada por baixas volumetrias, em que a cidade tem na homogeneidade espacial a sua identidade”.

Entretanto, essa homogeneidade vai dando lugar à diversificação da paisagem decorrente do crescimento da cidade. A TAB. 1 apresenta os índices de aumento populacional ao longo da primeira metade do século. De fato, até a década de 30, Belo Horizonte possuía um crescimento lento, pertinente a uma economia agrícola: “a cidade era basicamente o centro político, cultural e de serviços de um estado de economia agrária, tendo a capital uma pequena atividade industrial” (PLAMBEL, 1979, p. 31).

problemas da cidade. (In: CASTRIOTA e PASSOS, 1998, p.135).

<i>Anos</i>	<i>População</i>
1900	13.472
1905	18.662
1910	33.245
1915	45.741
1920	55.563
1925	81.596
1930	116.981
1935	167.712
1940	214.307
1945	272.910
1950	370.000

Tabela 1 - Evolução da população de Belo Horizonte 1900-1950

Fonte: Giannetti, 1951. In: BELO HORIZONTE, 2000, p. 33.

A cidade segue em ritmo de crescimento, caracterizado principalmente pelo grande número de obras públicas. Além de consolidar a estrutura lançada, essas obras possibilitariam a expansão da cidade através da ampliação do sistema de bondes, da inauguração do auto-ônibus e da construção do Viaduto de Santa Tereza, transpondo o Rio Arrudas e facilitando a ligação do Centro à região Leste (de intensa ocupação, conforme é mostrado na FIG. 2).

Em 1922 é aprovada a Lei nº 226 que autorizava a verticalização e o aproveitamento maior dos terrenos da área central, permitindo “edifícios com até 25 pavimentos nas vias de 25m de largura, 35 pavimentos nas avenidas de 35 metros e, na Avenida Afonso Pena, de 50 metros de largura, edifícios com até 50 pavimentos” (CASTRIOTA e PASSOS, 1998, p. 142).

A iniciativa de verticalização, vinda do Poder Público sob forma da Lei, não produziu efeitos imediatos, segundo Castriota e Passos (1998), pois seus parâmetros constituíam mais uma expectativa por parte do Estado do que uma procura real por este mercado. Entretanto, Mendonça (2000, p.14) afirma que essa Lei “cria as condições para a verticalização no centro e, efetivamente, estabelece o início de uma era de alterações no uso e intensificação da ocupação como forma de superar a lógica da renda fundiária e viabilizar o mercado imobiliário”.

Em 1933 foi aprovada uma nova lei: o decreto nº 165, denominado *Regulamento Geral de Construções em Belo Horizonte*. Apesar de seu conteúdo estar diretamente relacionado à

BELO HORIZONTE
MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA - 1918/35/50/77/95

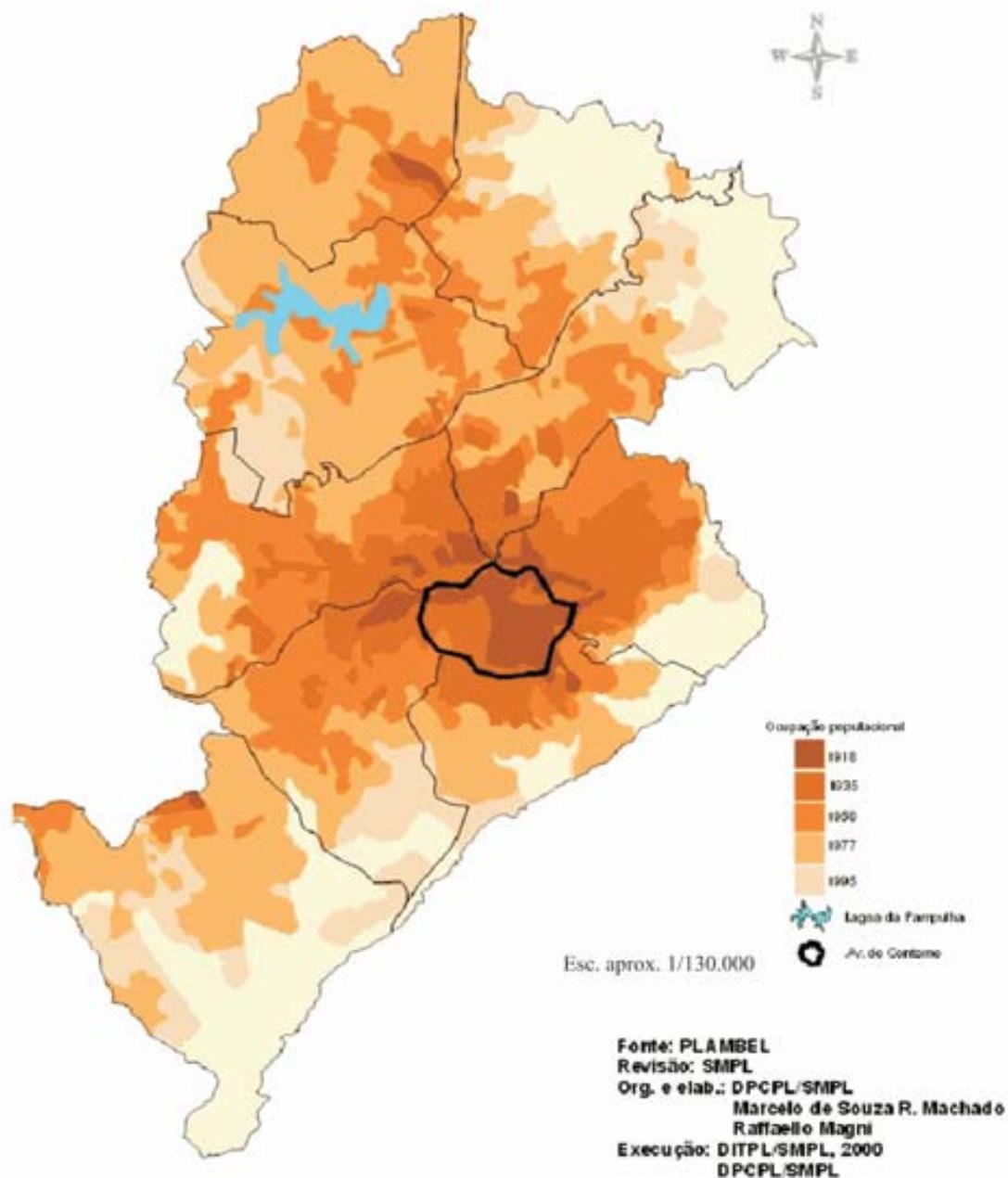


Figura 2 - Evolução da mancha urbana de Belo Horizonte.
Fonte: Site da PBH (www.pbh.gov.br) - Com alterações do autor.

normatização das edificações¹⁵, possuía um artigo que classificava as zonas da cidade em áreas comercial, residencial, suburbana e rural.

A área comercial foi destinada a verticalização através da proibição de construções de um só pavimento – em ruas menos movimentadas - e três pavimentos - nas avenidas principais.

Desta forma, a área central, tornou-se o lugar da implantação dos primeiros edifícios verticalizados, indo ao encontro do pretendido (e permitido) pelo Poder Público:

A política urbana, estabelecida naquele momento, não contrariava o processo de valorização imobiliária ao proibir construções abaixo de três pavimentos, o que vai intensificar a utilização dos terrenos nos trechos demarcados, acentuando o caráter comercial e de serviços na zona central. Essa região passa a deter, pela sua concentração de atividades comerciais e financeiras, a imagem de centro da cidade (NORONHA, 1999, p. 86).

Da mesma maneira, a taxa de ocupação era regida segundo o uso e localização do lote no quarteirão, conforme demonstrado pela TAB. 2:

<i>Uso</i>	<i>Localização do lote</i>	<i>Taxa de Ocupação Máxima (%)</i>
Residencial	Lote no meio do quarteirão	50
	Lote de esquina em ângulo reto	55
	Lote de esquina em ângulo agudo	60
	Pampulha, Cidade Jardim e Sion	40
Comercial	Na zona comercial	100
	Na zona residencial em esquina	100
	Na zona residencial não em esquina	85

Tabela 2 – Taxa de ocupação máxima segundo parâmetros do Decreto n. 165/33 PLAMBEL (1976, p. 84). Elaboração: Natália A. Mol.

Fonte:

Os lotes de esquina valorizaram-se em relação aos demais devido à maior permissividade de construção (TAB. 2):

tais condições legais valorizavam particularmente os lotes de esquina, já que estes ofereciam maiores possibilidades de aberturas para o exterior, pois dispunham de maior superfície de contato com os logradouros em relação a área do lote, do que os lotes de meio de quarteirão. Tal situação favorecia ainda mais os lotes de esquina triangulares, onde essa relação superfície de contato com o logradouro/área do lote é maior do que nos lotes ortogonais.

¹⁵ Definia altura, volumetria, áreas mínimas para cada cômodo, área de insolação, ventilação, etc. para edificações. Tratava-se de um conjunto de normas para edificações de diferentes usos.

Portanto, a despeito das dificuldades de conformação dos espaços internos, os lotes triangulares de esquina tornaram-se preferidos para a construção de edifícios verticais, como confirma o fato de que os três primeiros edifícios de apartamentos de Belo Horizonte ocupavam lotes nessa condição (PASSOS, 1998, p. 59).

Um outro enfoque sobre a *especialização* da área central da cidade, direcionada pela legislação, diz respeito à ocupação. A maior permissividade dada pelo Decreto gerou uma valorização dos terrenos “reafirmando, mais uma vez, a ocupação dessas áreas e deste tipo de edificação pelos segmentos sociais superiores” (NORONHA, 1999, p. 89).

Nos demais espaços da cidade, a altura máxima era regulamentada segundo o tipo da construção e localização do terreno. Pelos dados da TAB. 3, percebe-se que a altura da edificação relacionava-se, quase que explicitamente, à categoria social, pois em bairros ocupados por segmentos de classe social mais elevados, como a Pampulha e Cidade Jardim, eram permitidas construções com mais de um pavimento.

<i>Localização</i>	<i>Nº de pavimentos</i>
Pampulha residencial	2
Cidade Jardim e Sion	3
Residências proletárias (zona suburbana)	1
Conjunto Habitacional Unifamiliar	2

Tabela 3 – Altura máxima permitida segundo parâmetros do Decreto n. 165/33. Fonte: PLAMBEL, 1976, p. 89. Elaboração: Natália A. Mol.

O aumento populacional e o crescimento da cidade nos anos 30, conforme mostra o mapa da FIG. 2, levou o Poder Público a instituir, em 1934, a *Comissão Técnica Consultiva da Cidade*, um órgão de assessoria ao prefeito sobre questões e problemas urbanos. Segundo Leme (1999, p. 122):

nesse momento já se percebe, com clareza, os efeitos da forma de crescimento que a cidade vinha tendo desde sua fundação, bem como já se nota aí a emergência de uma postura mais crítica com relação ao plano, além de novas oportunidades de formação profissional e de novos fóruns onde a cidade passa a ser discutida e reproposta.

Definido por Paula e Monte-Mór (2001, p. 40) como um “amplo processo de replanejamento da cidade”, tratou-se de um período caracterizado pela realização de importantes obras públicas necessárias ao seu desenvolvimento, relacionadas, principalmente,

ao *saneamento* como, por exemplo, a canalização do Ribeirão Arrudas em toda a zona urbana; e ao *sistema viário e à circulação urbana*, como o prolongamento das avenidas Amazonas e Afonso Pena e a abertura das avenidas sanitárias Pedro I, Antonio Carlos, Pedro II, Silviano Brandão, Tereza Cristina e Francisco Sá.

O período de 1935 a 1954 é tratado por estes autores como a volta¹⁶ do planejamento urbano à cidade. Tal fato deveu-se à “centralidade que a industrialização assumiu a partir de 1930 como quase sinônimo de desenvolvimento econômico e social”, além da “constatação do desordenado processo de ocupação da cidade fora da Avenida do Contorno”. (PAULA e MONTE-MÓR, 2001, p.40).

Trata-se da mais importante e ampla intervenção urbana em Belo Horizonte depois de sua construção, marcando um novo tempo de planejamento depois de longa dominância do laissez-faire que havia produzido um tal quadro de precariedade urbana nas áreas externas à Avenida do Contorno, que se impunha a volta do plano.

Nos anos 50, a industrialização ganha fôlego com a constituição da CEMIG – empresa estatal de energia elétrica: “assim, só de fato, na década de 1950 é que o desenvolvimento industrial de Belo Horizonte poderá se dar sem os constrangimentos da carência de energia elétrica” (PAULA e MONTE-MÓR, 2001, p. 41).

O início da década de 50 é marcado, então, por um surto de otimismo, dinamizando o setor produtivo. A ocupação e o desenvolvimento da área industrial da Região Metropolitana de Belo Horizonte foi o principal fator de aceleração do processo de parcelamento e da demanda de imóveis trazendo conseqüências para o processo de ocupação da cidade e aglomerado. No período de 1950 a 1959, o número de loteamentos elevou-se de modo explosivo, sendo denominado como o período áureo dos loteadores (PLAMBEL, 1976).

E de fato, a partir desse momento, Belo Horizonte passa a sediar não somente o aparato burocrático estatal, mas também todo o aparelho produtivo, definido por Oliveira (1982, p. 38) como a “sede da indústria propriamente dita”. Seguindo o pensamento deste autor, pode-se afirmar que o processo da industrialização teve como conseqüência o que ele denominou de ampliação do terciário, dando origem às classes médias.

¹⁶ Os autores citados consideram uma ‘volta’ ao dizer que este período marcou o “segundo ciclo de planejamento urbano de Belo Horizonte” (p.39), sendo o Plano de Aarão Reis, o primeiro.

Neste ponto, Passos (1998, p. 73) ressalta como o surgimento deste segmento de classe social alimentou um movimento de expansão do mercado imobiliário destinado à construção de edifícios de apartamentos:

A classe média urbana, ligada a esse setor de atividades [comércio e serviços], concentrou-se e cresceu nos grandes centros urbanos, assim como tendia a morar próximo das áreas de concentração do comércio e serviços. Nesse sentido o edifício vertical respondia a uma demanda de maximizar o aproveitamento dos lotes valorizados pela sua situação de proximidade com áreas de concentração de atividades terciárias.

A legislação urbana ‘viabilizou’ a verticalização fora da área central somente em 1956, quando aprovou a Lei nº 592 de 27 de novembro, ampliando a zona urbana do município e permitindo a construção vertical em bairros “que já estavam consolidados no entorno da antiga Zona Urbana” (NORONHA, 1999, p. 87). Segundo relato de Passos (1988, p.68), “a ocupação desses bairros, até o início da década de 50, era exclusivamente por residências unifamiliares, sendo que a partir de meados dos anos 50 começam a ser construídos edifícios de apartamentos de 3 a 4 pavimentos”.

Passos (1998) enfatiza que, na zona Sul da cidade, a abertura das avenidas e a canalização de córregos criaram condições para expansão deste tipo de ocupação, como aconteceu com os bairros Serra, Santo Antônio, Carmo, Cruzeiro e Gutierrez. Além disto, pontua-se também o fato de que a superutilização da área central provocou uma demanda por apartamentos em áreas mais calmas, contribuindo para uma dinâmica crescente na ocupação desses bairros.

No final de década de 50, é proposto um amplo diagnóstico da cidade a ser feito pela equipe da SAGMACS – Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais. Tratou-se de uma série de levantamentos detalhados sobre condições de vida da população, relações sociais e organizações políticas e religiosas¹⁷ (LEITE, 1994, p. 30).

Apesar de ser uma proposta de cunho humanista, a pesquisa fundamentou-se num tecnicismo exacerbado, com uma utilização intensa de informações estatísticas, índices e cálculos matemáticos. Diante do diagnóstico, foram formuladas algumas ‘soluções’ para os problemas urbanos, como, por exemplo, o incentivo à descentralização das atividades. A

proposta do plano, entretanto, não se efetivou, tornando-se somente uma referência para estudos posteriores, como a Lei de Uso do Solo de 1976. (LEITE, 1994).

As décadas de 70 e 80 foram momentos de crescimento populacional sem precedentes (TAB. 4). Belo Horizonte tornara-se uma metrópole industrial. Paula e Monte-Mór (2000, p.44) retratam a época:

A expansão metropolitana foi a tônica das décadas de 70 e 80. Eixos viários, distritos industriais, infra-estrutura e serviços de apoio à produção industrial deram a tônica do crescimento urbano. Na sua esteira, a proliferação de loteamentos periféricos, na maioria ilegais, surgiram para abrigar a imensa população migrante que se dirigiu à região urbana de Belo Horizonte. A cidade explodiu sobre sua periferia, carreada e carregada pelas demandas do processo industrial.

<i>ANO</i>	<i>POPULAÇÃO</i>
1940	211.377
1950	352.724
1960	693.328
1970	1.235.030
1980	1.780.855

Tabela 4 - Evolução da população de Belo Horizonte 1940-1980

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. 1940-1980 (In Belo Horizonte, 2000, p. 41).

De fato, conforme mostrado no mapa da FIG. 2, verifica-se um intenso processo de ocupação da cidade entre os anos de 1955 e 1977. Durante este período, ocupou-se praticamente todo o restante da área do município.

Com o aumento do crescimento populacional, a área central começa a sofrer perdas na qualidade ambiental, acentuando uma procura por áreas menos saturadas:

Na Zona Sul, a ocupação dos bairros mais antigos se consolidava com forte presença de edifícios de 3 ou 4 pavimentos. Além disso, a ocupação verticalizada atingia as diversas regiões da cidade com edifícios de apartamentos para a classe média e com conjuntos habitacionais populares. Observamos a ocorrência freqüente de edificações de até 6 pavimentos, e mais esparsamente, de edifícios mais verticalizados nos bairros Gutierrez, Barroca, Prado, Carlos Prates, Padre Eustáquio, Floresta e Cidade Nova (PASSOS, 1998, p. 125).

¹⁷ A preocupação religiosa esteve presente, pois a linha de pesquisa do SAGMACS estava relacionada ao Movimento de Economia e Humanismo, fundado pelo Padre Lebreton na França (LEITE, 1994, p 30).

A criação do Banco Nacional da Habitação, em 1964, contribuiu para o desenvolvimento da construção civil, suprindo a necessidade da moradia da classe média, prioritariamente¹⁸, que ocupava a área central e suas adjacências.

É neste cenário que tem início uma série de estudos sobre a questão metropolitana, na qual a Fundação João Pinheiro se insere. Em 1971, em articulação com os municípios metropolitanos, esta Fundação empreende uma série de pesquisas sobre os problemas da metrópole tendo como objetivo a elaboração do Plano Metropolitano de Belo Horizonte – o PLAMBEL. (LEITE, 1994, p. 42).

A política federal de estabelecer pólos econômicos e sociais, através de setores delimitados e definidos, deu origem à lei federal nº 14/73 - a Lei Complementar de 14 de junho de 1973 - criando as Regiões Metropolitanas. Foi criada uma autarquia do Governo Estadual a fim de administrar a Região Metropolitana de Belo Horizonte – a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de BH, também denominada PLAMBEL.

Um primeiro grande projeto desta Superintendência foi o “Plano de Desenvolvimento e Integração Econômica e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, que continha diretrizes para o sistema viário e infra-estrutura de diversas áreas da Região Metropolitana. Este grande plano deu origem a três documentos: o Esquema Metropolitano de Estrutura – EME; o Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana – POS; e o Plano da Área Central – PACE. Segundo Leite (1994, p. 46), foram elaborados um conjunto de normas que garantiriam o ordenamento para a cidade a partir da ação do Poder Público contendo “aspectos normativos relativos aos usos, formas de assentamentos urbanos, categorias de zonas, formas de parcelamento da terra”.

De fato, com o extraordinário crescimento e o processo de metropolização, o Estado é chamado para estabelecer regras de regulamentação do solo urbano. Matos (1984, p. 82) ressalta que

em decorrência, pois, da constante participação do poder público nas atividades e negócios urbanos, ao lado das pressões diferenciadas oriundas de classes e segmentos sociais, surge a necessidade de se estabelecer regras e normas que regulem a ação desses múltiplos agentes, preferencialmente dentro de marcos e princípios relativos a justiça social, equidade e de forma ampla e generalizada. A legislação urbanística é, em particular, um destes instrumentos que vem ganhando crescente relevância ultimamente.

¹⁸ Para uma análise mais detalhada da atuação do BNH, ver AZEVEDO e ANDRADE (1982) e MONTE-MÓR (1980).

- *De 1976 a 1985*

A proposta surgida em 1975, no PLAMBEL, intitulada Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana de Belo Horizonte (POS), previa uma intervenção no espaço da cidade. Pensou-se em fazer, primeiramente, uma leitura do ambiente urbano de uma forma abrangente que melhor se aproximasse à sua dinâmica. A partir daí, seriam apresentadas as normas urbanísticas, cuja importância é demonstrada no documento do PLAMBEL (1976, p. 77):

São dois os principais tipos de instrumentos legais que influem na produção do meio ambiente físico: o primeiro se traduz em índices urbanísticos, que fixam as normas técnicas para o parcelamento da terra, a ocupação dos lotes e o uso do solo urbano (definidos no zoneamento da cidade), e as características das construções (definidas no regulamento de edificações). O segundo atua através da legislação tributária, que oferece estímulos ou desestímulos a certos usos do solo ou a certos modos de ocupação, influenciando desta forma sobre sua ocorrência na cidade. A legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo tem influência decisiva sobre a formação e o desenvolvimento das cidades e à paisagem resultante.

A proposta do POS, mostrada na FIG. 3, baseou-se na formulação de um zoneamento para a cidade, cujos princípios norteadores seriam densidades maiores próximas ao Centro, usos comerciais relacionados à classificação viária e ocupação normatizada segundo modelos de assentamento, que, segundo seus propositores, iriam influir na conformação da paisagem local. (PLAMBEL, 1976, p. 77).

Havia uma preocupação em combater a especulação urbana, através do estímulo ao adensamento, presente nos parâmetros urbanísticos dos modelos de assentamentos:

o que importa salientar é que medidas legislativas visando o controle da expansão urbana terão efeitos colaterais aos esperados se não forem adotadas outras medidas no sentido de estimular o adensamento urbano e desestimular os investimentos ociosos em terrenos". (PLAMBEL, 1976, p. 132).

Em relação a novos loteamentos, seu conteúdo era restritivo, sendo justificado pelo esforço de promover o adensamento em áreas já loteadas viabilizando, assim, a implantação dos serviços públicos, visão esta introduzida pela proposta do SAGMACS (PLAMBEL, 1979).

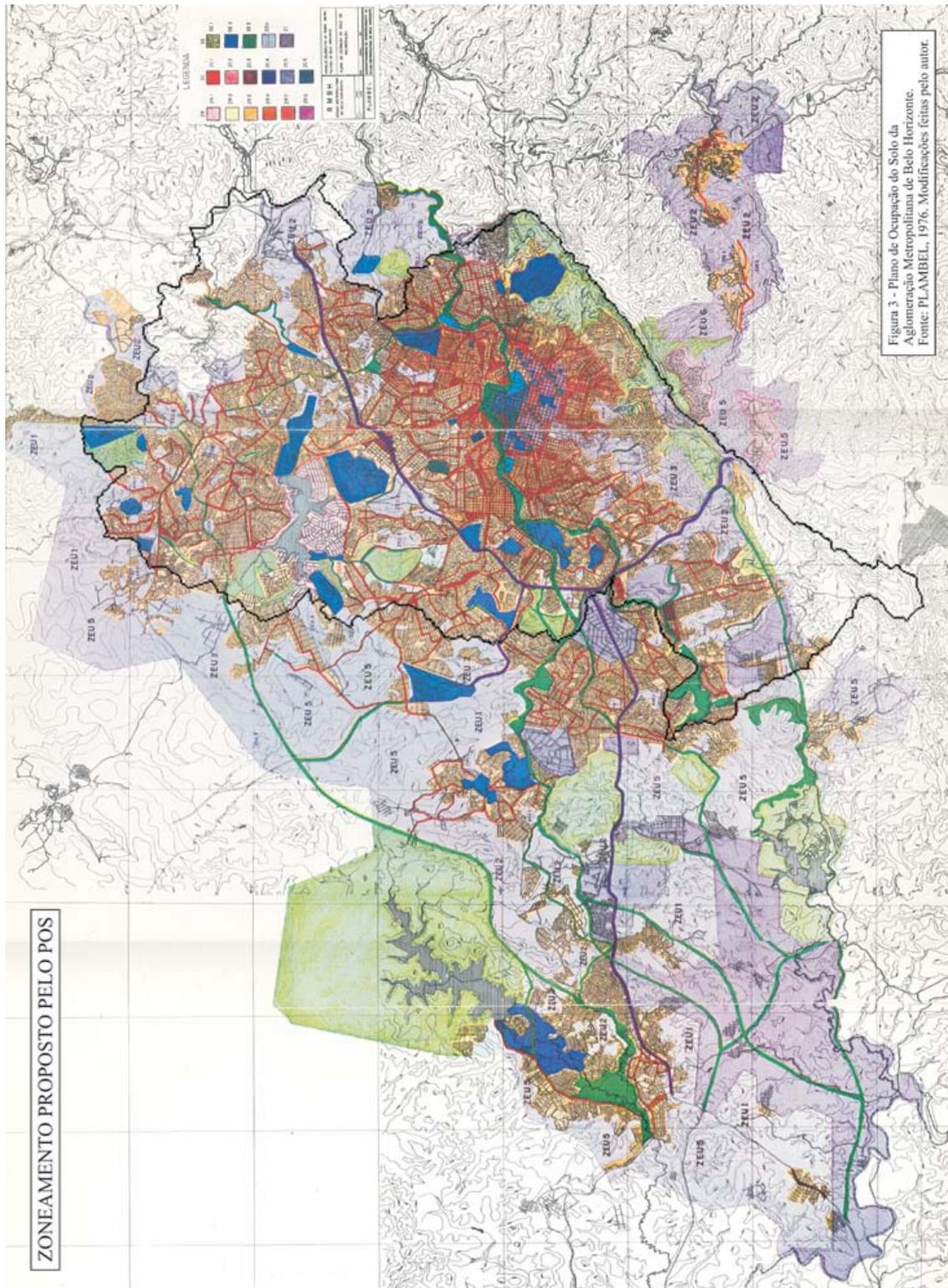


Figura 3 – Zoneamento proposto pelo POS.

Propõe-se neste estudo, entretanto, analisar o POS em estreita relação com a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976, posto que esta é “produto direto” do Plano, segundo Matos (1984). O mesmo autor afirma que “os fundamentos e objetivos da lei de uso do solo se encontram claramente expressos nesses documentos, sobretudo no POS, que contém praticamente todos os elementos integrantes da redação final da Lei 2662/76”. (MATOS, 1984, p. 36).

- *Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976 (Lei 2662/76).*

A LUOS/76 foi originária do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana, proposto pelo PLAMBEL, conforme dito anteriormente, e aprovada em 29 de Novembro de 1976.

A cidade foi dividida em zonas relacionadas, principalmente, ao uso (residencial, comercial, industrial e institucional), cuja ocupação se dava através de modelos de assentamentos e parcelamento. (Anexos 1 e 2).

Em relação ao uso residencial, foram criados seis tipos de zonas, de acordo com as tipologias de ocupação. Na Zona Residencial 1 e 2 (ZR-1 e ZR-2), por exemplo, é permitida ocupação de residência unifamiliar com uso institucional local, sendo destinada aos setores de alta renda¹⁹. Na Zona Residencial 3 (ZR-3) é permitida ocupação de uso residencial unifamiliar e multifamiliar horizontal, com comércio, serviço e institucional local, destinada a setores de renda média. Na Zona Residencial 4 (ZR-4) é permitido, além de todos os usos anteriores, o uso residencial multifamiliar vertical, situando-se na periferia imediata à Avenida do Contorno, onde segundo Matos (1984), já proliferavam edifícios de apartamentos; nas Zonas Residenciais 5 e 6 (ZR-5 e ZR-6) eram permitidas ocupações residenciais unifamiliar e multifamiliares verticais.

As zonas comerciais estavam localizadas ao longo dos corredores viários, considerados como prioritários desde o projeto POS:

Os corredores de atividades (...) são elementos importantes na estrutura da cidade, principalmente quando se sabe que o transporte coletivo concentra

¹⁹ A destinação não era explicitada de maneira direta, entretanto, os parâmetros de ocupação promoveu a apropriação deste mercado somente por segmentos de classes sociais superiores.

hoje 70% do total de deslocamentos na aglomeração, e sua importância tende a permanecer alta. Os binômios de atividades aumentam a capacidade ambiental dos corredores, facilitando o desempenho do sistema de transporte coletivo e propiciando o equilíbrio das relações entre usos do solo e sistemas de transporte (PLAMBEL, 1976, p. 103).

As zonas comerciais, também divididas em seis classificações, possuíam modelos de assentamentos destinados, além do uso misto, ao uso residencial multifamiliar. A Zona Comercial tipo 1 (ZC-1) permitia comércio de bairro e indústria de pequeno porte. A ZC-2 permitia comércio principal e a ZC-3, comércio atacadista. As Zonas Comerciais 5 e 6 abrangiam a área central da cidade permitindo todos os usos residenciais, exceto multifamiliar horizontal (ressalta-se aí a intenção de manter a verticalização da região), e todos os tipos de comércio, serviço e indústria. A intenção de ocupação dessas áreas pode ser observada através da alta permissividade presente nos parâmetros, principalmente nos coeficientes de aproveitamento, como se pode ver nas tabelas em anexo. A ZC-6, localizada em alguns quarteirões do Centro, abrigava o Modelo de Assentamento cujo índice de Coeficiente de Aproveitamento era o maior para a cidade, permitindo a construção de uma área de até oito (8,0) vezes o tamanho do terreno.

Por trás desta tentativa de organização da cidade esteve presente a visão funcionalista e setorialista, característico do pensamento urbanista da época. Havia o setor das residências, o de comércio, o das indústrias.

Entretanto, esta Lei, que veio com a intenção clara de conter a especulação imobiliária, obteve resultados não pretendidos. Provocou impactos imediatos nos preços dos terrenos, promovendo uma “reorientação na atuação do mercado para regiões diferentes das que vinham sendo utilizadas até então” (BELO HORIZONTE, 1995, p. 139).

Para a análise do PLAMBEL (1987), algumas regiões com tendência a se verticalizarem, que foram classificadas pela Lei 2662/76 com zoneamento restritivo a este tipo de ocupação, através da classificação de ZR-1 e ZR-2, tiveram os preços de seus terrenos reduzidos num primeiro momento²⁰. É o caso de alguns bairros na Pampulha e na zona Sul da cidade (São Bento e Santa Lúcia). Por outro lado, as zonas comerciais mais permissivas e os bairros em que o uso multifamiliar passou a ser permitido – como, por exemplo, a Cidade

Nova, o Jardim América, o Grajaú e o Salgado Filho – experimentaram um aumento nos preços dos terrenos. (BELO HORIZONTE, 1995, p. 140).

A leitura das intenções do que foi proposto pela Lei, entretanto, revela uma contradição no que diz respeito à Área Central. O trecho do texto do POS já dava indícios da futura proposta de flexibilização e ‘espraiamento’ das atividades:

o aumento da taxa de motorização da população, em anos recentes, contribui também para o congestionamento do Centro e para o aparecimento de novas tendências no processo de assentamento das atividades: há ocupação difusa de antigos bairros residenciais de classe alta por atividades comerciais, num processo de expansão das atividades terciárias, que buscam os pontos de melhor acessibilidade ao automóvel, e proximidade dos bairros de alta renda (PLAMBEL, 1976, p. 06).

Entretanto, ao instituir altos índices de aproveitamentos nas ZC, a LUOS/76 induz o aumento da concentração das atividades, provocando o agravamento do congestionamento da área Central.

Matos (1984) fez uma extensa avaliação da LUOS/76 concluindo que algumas zonas tiveram dinâmicas de ocupação maiores em relação às demais, como o caso da ZR-4. Este zoneamento, de caráter verticalizante, situado na orla da Avenida do Contorno, possibilitou o acesso a setores médios da população: “veio de encontro (sic) aos interesses do mercado imobiliário ao permitir o alargamento dos espaços passíveis de receberem construções em altura, num momento em que já havia indícios de saturamento das áreas tradicionalmente mais procuradas para a edificação vertical” (MATOS, 1984, p. 189).

Além disso, acrescenta que, após a Lei 2662/76, a estrutura de ocupação da cidade modifica-se para a estrutura *morfológica tentacular*, de conteúdo vertical, que é explicado a seguir: “a origem desta estrutura assenta-se nas áreas centrais de Belo Horizonte, ganha forte significação nas áreas periféricas ao Centro (ZR-4), e irradia-se por toda a cidade através das faixas de terreno que compõem a ZC-3-ZC-1”. (ibidem, p. 189).

²⁰ Diz-se “num primeiro momento” porque essas áreas serão novamente valorizadas por se tratarem de áreas especializadas para uso exclusivamente residencial unifamiliar, reduto de moradores de classe média alta.

Ao final de todo o processo, apesar desta Lei representar um importante avanço no trato da questão da regulamentação do uso do solo urbano, percebe-se que acabou por beneficiar somente uma parcela da população. O relato de Leite (1994, p. 59) confirma:

as propostas contidas na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte representam, por um lado, um avanço em relação à situação anterior, ao procurar definir um patamar de compromissos que orientasse a ação dos que constroem e vivem na cidade, garantindo-se uma maior racionalidade na ordenação do espaço urbano. Por outro lado, o zoneamento é concebido a partir de tendências observadas no processo de crescimento da cidade, distribuindo desigualmente pelo espaço vantagens e privilégios, dispensando um tratamento especial à Área Central e, de certa maneira, cristalizando a segregação existente.

- *A Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985*

Em 1985, foi aprovada uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte – a Lei 4034/85. Trata-se de uma revisão da Lei anterior, entretanto, com poucas mudanças significativas em seu conteúdo.

A proposta de uso e ocupação do solo baseou-se na proposição de um zoneamento relacionado, principalmente, ao tipo de uso da edificação (FIG. 4). De uma maneira geral, o zoneamento proposto fundamentou-se em maiores permissividades de ocupação e utilização do solo em toda a área central, decrescendo essa potencialidade no sentido centrífugo a esta área. Ou seja, à medida que se afasta da área central, tem-se potenciais construtivos menores.

Esta Lei trazia em seu texto as propostas formuladas a partir de críticas da anterior. Uma primeira questão está relacionada à densidade e ocupação do solo, introduzindo modificações na zona ZR-4. As áreas classificadas por este zoneamento tornaram-se bastante atrativas para o setor imobiliário, apresentando-se “saturado [o zoneamento] pelos altos índices de ocupação, em certos casos com comprometimento real ou potencial da paisagem urbana” (BELO HORIZONTE, 1995, p. 141).

Uma outra modificação está relacionada às atividades econômicas. A LUOS/85 procurou ampliar a localização das atividades para as demais regiões, uma vez que havia presenciado uma concentração excessiva nas áreas de zoneamento ZC-1. Além disso, ampliou a tipologia de atividades de 281 tipos para 837, revelando uma tentativa de acompanhamento

BELO HORIZONTE
 ZONEAMENTO ESTABELECIDO PELA LUOS/85

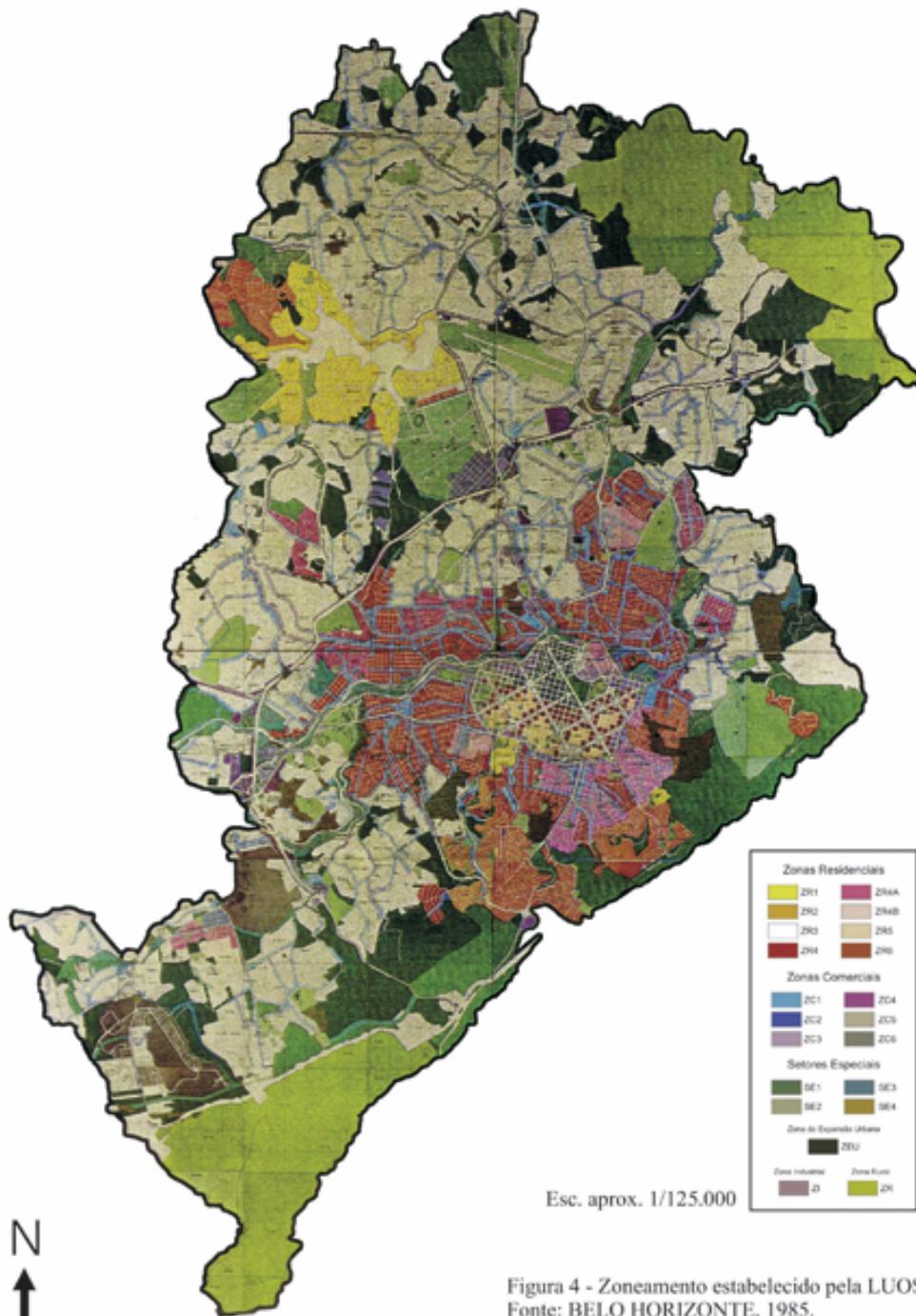


Figura 4 - Zoneamento estabelecido pela LUOS/85.
 Fonte: BELO HORIZONTE, 1985.

da dinâmica comercial urbana através do re-enquadramento e classificação de novas atividades (FREITAS, 1996).

Além disso, foi avaliada também a incompatibilidade entre o sistema viário (de tráfego intenso) e o zoneamento proposto para essas áreas (no caso, as ZC). As características e as condições das vias foram levadas em conta, promovendo uma mudança no zoneamento no sentido de restringir a ocupação nas vias de maior precariedade e de grande tráfego.

Uma leitura geral do texto introdutório da Lei (4034/85) denota que os técnicos da Prefeitura pretenderam propor modificações mais pontuais, considerando uma escala mais próxima à realidade *microespacial* da cidade. Foi proposto o estabelecimento de um zoneamento menos denso para bairros tradicionais – como parte da Floresta, Santa Tereza, Carlos Prates, Concórdia, por exemplo - e uma maior ‘proteção’ de áreas com “identidades urbanísticas diferenciadas” - a Avenida Raja Gabaglia e a Praça Rui Barbosa, por exemplo. (BELO HORIZONTE, 1985).

Outro avanço que pode ser notado é a incorporação do zoneamento tipo ‘Setor Especial 4’ (SE-4) destinado a regulamentar as áreas de favelas do município.

A análise das alterações introduzidas pela aprovação da LUOS/85 feita por Freitas (1996) demonstra que esta Lei trouxe mudanças que a tornaram mais permissiva em relação à anterior (Lei 2662/76), no que diz respeito aos parâmetros urbanísticos de determinados Modelos de Assentamentos: “diminuíram-se áreas mínimas de lotes exigidas (...), taxas de ocupação máximas admitidas foram aumentadas (...), assim como coeficientes de aproveitamento máximos (...), além da diminuição de afastamentos mínimos obrigatórios” (FREITAS, 1996, p. 62).

Entretanto, algumas zonas tiveram seus parâmetros modificados para uma maior restrição, como o caso das ZR-4, zoneamento que teve grande expressão de área construída, segundo o estudo de Matos (1984). Foi introduzido um novo zoneamento, o ZR-4B, que permitia um aproveitamento maior, através do Modelo de Assentamento MA-5, cujo Coeficiente de Aproveitamento era igual a 2.0. O índice máximo de aproveitamento na ZR-4 era 1,5. A ZR-4A, outra subdivisão da ZR-4, tornou-se ainda menos permissiva que as citadas acima, pois para o uso residencial multifamiliar vertical, o coeficiente máximo de aproveitamento era igual a 1,2. Essa alteração parece ter sido apreendida pelo mercado

imobiliário, pois quando são verificados os bairros ‘beneficiados’ pela introdução da ZR-4B, contatam-se regiões de intensa dinâmica imobiliária, como os bairros Cidade Nova, Sion, Anchieta, São Pedro e Serra.

Freitas (1996, p. 67) identifica que, além desta concepção de planejamento baseada na lógica funcional, existiram outras propostas subjacentes:

Tal ordem, entretanto, reflete muito mais a lógica técnico-institucional, proveniente da visão dos planejadores urbanos e a lógica dos agentes imobiliários, que tiveram seus interesses respaldados pelas propostas de planejamento, do que uma lógica urbana propriamente dita. Exatamente por não refletir esta última, detecta-se historicamente, constantes subversões relativas ao planejamento oficial, visto que deixou-se de considerar os interesses de outros agentes que atuam na produção do espaço urbano. Daí decorrem as contradições entre as chamadas cidade formal e cidade informal, como se tais expressões revelassem interesses formalmente incluídos pelo planejamento de um lado, e interesses também formalmente excluídos, por outro.

A etapa que se segue neste capítulo consistirá numa revisão, também, sobre o processo de estruturação territorial de Belo Horizonte, enfocando tendências recentes de configuração do espaço urbano. Tal revisão mostra-se importante para ilustrar a dinâmica imobiliária que antecede a aprovação da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996, a fim de contribuir para um melhor entendimento das possíveis mudanças ocorridas após esta data.

1.3. Tendências recentes na produção imobiliária de Belo Horizonte

A atuação do mercado imobiliário sobre os espaços diferenciais insere-se em um contexto que decorre essencialmente do desenvolvimento econômico e social da realidade na qual está submetida, além de sua interação com os demais agentes.

Tal condicionamento caracteriza a existência de ‘safras’ na produção imobiliária, também denominada como ‘efeito sanfona’, que corresponde às expansões e restrições que o mercado apresenta ao longo do tempo (BELO HORIZONTE, 1995, p. 41).

Em Belo Horizonte, como em todo espaço urbano, a atuação de agentes sobre o mercado da terra é percebida desde os primeiros anos de sua fundação. A cidade apresentou períodos peculiares de produção (e apropriação) imobiliária cujos objetos também variavam, seja em torno de loteamentos, seja através da construção de edifícios de apartamentos, por exemplo.

Esta seção não tem como objetivo, entretanto, rever todo o processo de atuação dos agentes imobiliários durante o crescimento de Belo Horizonte, mas sim focalizar o processo de ocupação recente, mais precisamente na década de 90. O que se busca nesta seção é compreender a situação e as tendências recentes de ocupação do espaço belo-horizontino no período anterior à aprovação da LPOUS/96.

Os anos 90 iniciam-se como um período de crise para o mercado imobiliário. O fechamento do Banco Nacional de Habitação, ainda na década de 80, contribuiu para o agravamento da situação do setor imobiliário, refletindo, entre outros, na queda de vendas de imóveis e prestações altas. (BELO HORIZONTE, 1995).

Em 1992, a situação torna-se mais grave devido à retenção dos recursos do FGTS para financiamento da casa própria, fato tal que provocou a saída de diversas construtoras do mercado²¹. Se, por um lado, este fato levou à ruína alguns empreendedores, por outro lado, fortaleceu os que continuaram, pois estes, na tentativa de sobreviver, tiveram que inovar suas estratégias. As principais inovações surgidas neste período foram: a criação de um financiamento próprio, a venda dos imóveis na planta - fazendo com que as empresas não necessitassem de muito capital de giro - e o fortalecimento do SINDUSCON (Sindicato da

²¹ BELO HORIZONTE (1995).

Indústria da Construção Civil de Belo Horizonte) e CMI (Câmara do Mercado Imobiliário) como entidades representativas do setor.

Em estudos relacionados ao mercado imobiliário, presente na coletânea *Estudos Básicos*²², verificou-se, no período de 1992 a 1995, uma baixa dinâmica imobiliária verificada nas informações relacionadas à Licença para Construção e ‘Habite-se’. Neste período, grande parte dos processos de licenças e ‘habite-se’ estavam relacionados às edificações multifamiliares (talvez porque este tipo de imóvel é o que mais necessita destes documentos, uma vez que a venda é condicionada a eles). A mesma informação, relacionada às licenças, mostra uma alta concentração de construções multifamiliares em bairros tradicionais, como o Bairro Santo Antônio, São Pedro, Lourdes e Cidade Nova, indicando que um terço dos apartamentos construídos na cidade estavam situados na Regional Centro-Sul. (BELO HORIZONTE, 1995).

O ano de 1995 tornou-se um marco para o setor imobiliário devido à volta do financiamento das unidades habitacionais através da Caixa Econômica Federal. Segundo Cota (2002, p.99), com a volta do financiamento, “aumentou o número de unidades produzidas para atender à demanda com condições financeiras de adquirir casa própria”. Além disso, a compra de imóveis tornou-se uma aplicação mais segura para os investidores.

Mendonça (2002) fez um estudo sobre segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte, baseando-se em informações relacionadas ao Censo realizado pelo IBGE nos anos de 1980 e 1991.

Sua reflexão permitiu identificar as movimentações e a dinâmica dos segmentos sociais inseridos na estrutura espacial de Belo Horizonte, principalmente. O espaço mostra-se hierarquizado: “o espaço da segregação, entendido como materialização da hierarquia social – o ‘espaço social’ reificado – e produto das lutas dos grupos sociais pela apropriação dos recursos urbanos” (MENDONÇA, 2003, p. 129).

A autora identificou um movimento claro de transformações, “resultando em um espaço social mais complexo, com maior mistura entre os segmentos sociais” (ibidem, p. 139). Entretanto, isto não significa uma homogeneização do mesmo -: “o movimento de

²²*Ibidem.*

transformação dos ocupantes das áreas da cidade demonstra uma movimentação ascendente: as áreas foram ocupadas por uma tipologia social superior do que a anterior” (ibidem, p. 143).

A análise apontou para uma elitização da área central e pericentral. Os espaços médios e superiores passaram a ocupar um território maior – “houve um espraiamento das classes médias pelos espaços centrais e pericentrais de Belo Horizonte” (ibidem, p. 141). (Ver FIG. 5).

Já os segmentos populares, de um modo geral, foram “empurrados” para as periferias mais distantes.

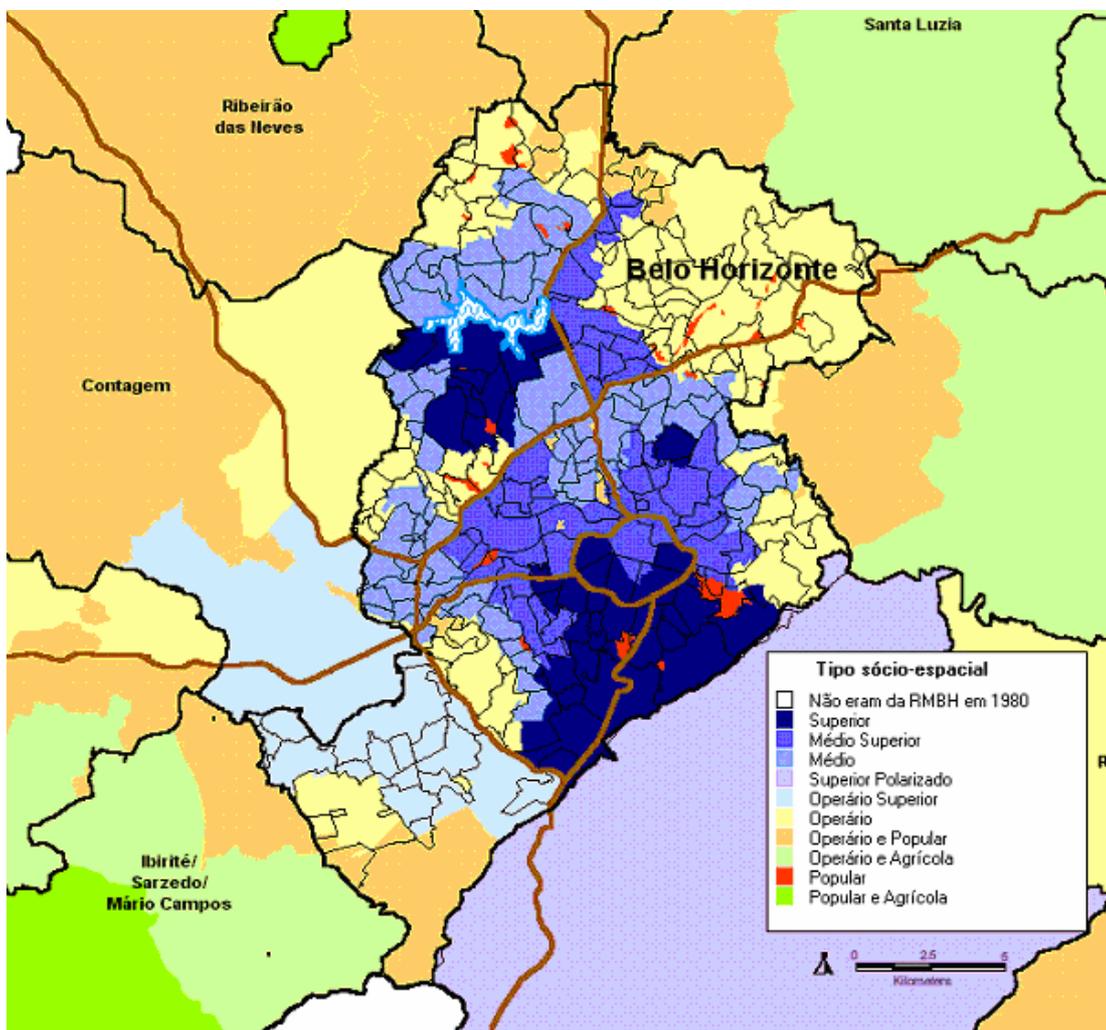


Figura 5 – Belo Horizonte. Divisão de Bairros e tipologia sócio-espacial em 1991.

Fonte: MENDONÇA (2002).

Para Mendonça (2003, p. 147), essas transformações têm relação direta com o mercado imobiliário: “trata-se da expansão da fronteira da produção imobiliária, por um lado com imóveis residenciais para as classes médias, nas áreas pericentrais e periféricas do município de Belo Horizonte, e, por outro, através de loteamentos populares nas periferias mais distantes da Região Metropolitana”.

A autora afirma ainda que a legislação urbanística²³ pode, em parte, explicar esses movimentos através de seu caráter elitizante, que “gerou as condições para a intervenção do mercado imobiliário orientado para os segmentos de média e alta renda concentrada nas áreas centrais e pericentrais do município sede” (ibidem, p.147).

A coletânea *Estudos Básicos* (Belo Horizonte, 1995) apresentou também uma análise sobre ocupação de Belo Horizonte, mostrando (FIG. 6) as tendências recentes na ocupação do espaço da cidade. Tal informação foi utilizada como parte da metodologia adotada²⁴ para a proposição do macrozoneamento do PD/96.

As características principais das áreas identificadas pelos *Estudos Básicos* são descritas como: *áreas com dinâmica de crescimento* são aquelas nas quais percebidas mudanças na ocupação (horizontal para vertical, ou de baixa densidade construtiva para alta) ou no uso (de residencial para não residencial); as *áreas de especialização econômica* são as regiões onde há concentração de atividades econômicas; as *áreas consolidadas* são aquelas em que praticamente todos os lotes já foram ocupados e que a substituição das edificações não é significativa; as *áreas consolidadas com previsível dinamização* são caracterizadas pela ocupação antiga, horizontais, passíveis de terem seu padrão de ocupação e densidade alterados; as *áreas com estoque de lotes vagos* tratam-se de regiões parceladas, com um número considerável de lotes vagos; nas *áreas periféricas com crescimento expansivo*, há uma ocupação progressiva, sem contudo, mudar o padrão de ocupação vigente; as *áreas com pequeno crescimento* são aquelas em que foram pequenas as alterações nos padrões de uso e ocupação; *bolsões de pobreza* tratam-se das áreas ocupadas por favelas ou conjunto

²³ Neste caso, deve-se considerar que se trata da LUOS/85, que, devido aos parâmetros diferenciados de acordo com cada zoneamento, gerou uma valorização de determinados espaços da cidade, contribuindo para a segregação e apropriação por determinados segmentos de classe.

²⁴ Segundo Belo Horizonte (1995), além das informações relacionadas aos processos recentes de ocupação, foram utilizados dados relacionados a: levantamentos de áreas com deficiência de esgotamento sanitário, áreas com deficiência no abastecimento de água, valor de m² do terreno, zoneamento pela Lei de Uso e Ocupação do

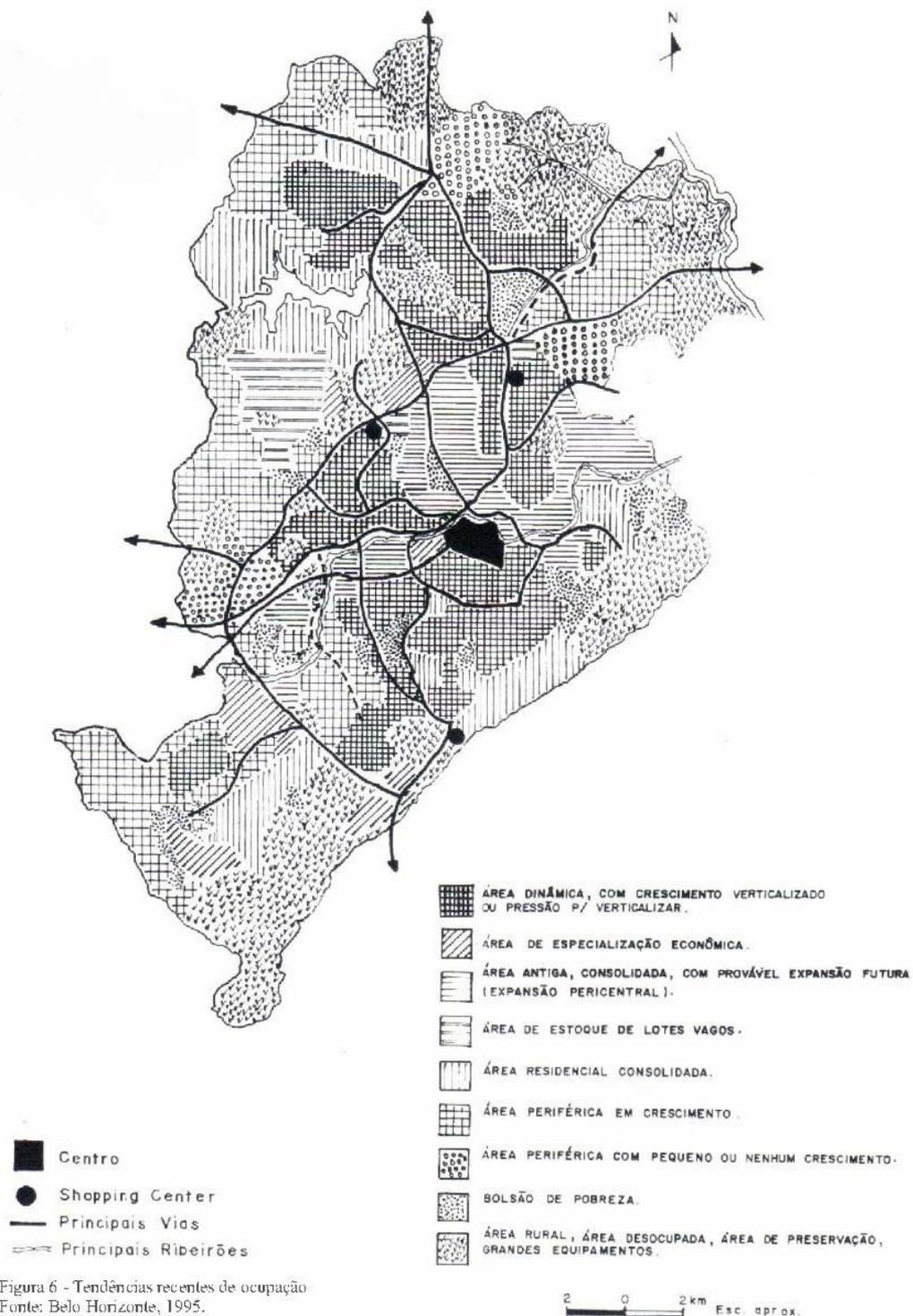


Figura 6 - Tendências recentes de ocupação
 Fonte: Belo Horizonte, 1995.

Solo, coeficientes de aproveitamento médio praticado, sistema viário municipal, áreas verdes, densidades demográficas, favelas e conjunto habitacionais, declividades, geologia, distritos industriais e obras estruturantes.

habitacionais populares; *grandes áreas vazias* são aquelas desabitadas, destinadas ao uso rural, de preservação ambiental ou ocupadas por grandes equipamentos.

Algumas características na estruturação da ocupação do solo de Belo Horizonte podem ser notadas a partir dessa revisão.

Em primeiro lugar, observou-se a permanência de ocupação da área central, região de maior permissividade da Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente (LUOS/85) e foco principal de atuação do mercado imobiliário. O *dinamismo* apresentado, além do aumento crescente de domicílios e o alto preço da terra denotam a continuidade do interesse em sua ocupação.

O estudo de Mendonça (2002), entretanto, aponta uma tendência de desconcentração da ocupação da área central na atuação do chamado mercado monopolista²⁵. Tal fato relaciona-se ao movimento, identificado pela autora, de elitização da área central e pericentral do município.

O sub-mercado concorrencial – que engloba apartamentos padrão *normal* e *baixo* – concentrados então em espaços superiores e médio-superiores, são redistribuídos para outras áreas da cidade, de tipologia médio e operário-superior, no padrão *normal*, e tipologia médio e operário, no padrão *baixo* (FIG. 5), revelando, também uma descentralização.

O estudo de Belo Horizonte (1995, p. 102) referiu-se ao processo de desconcentração na ocupação do espaço que está sendo realizado, principalmente, pelas classes média e média baixa, em um movimento de expansão “ao longo dos eixos abertos”. As interferências via implantação do sistema viário foram apontadas como facilitadoras da criação de novas tendências de ocupação.

Uma análise mais geral do mapa da FIG. 6 revela, de fato, áreas de dinâmica, com *crescimento verticalizado* ou *pressão para verticalizar*, localizadas não somente no circuito imobiliário principal, mas também ao longo de todo o território da cidade, denotando potenciais de ocupação e utilização do solo de forma mais dispersa.

O próximo capítulo aborda especificamente o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, aprovados em 1996. Propõe-se analisar ambas as Leis perpassando

²⁵ O Mercado Monopolista, denominado por Mendonça (2002), engloba os apartamentos de padrão econômico tipo *luxo* e *alto*.

momentos de sua proposição, elaboração, discussão, e aprovação. O estudo focalizará posteriormente o conteúdo e as possibilidades de ocupação do solo proposto em seus respectivos textos.

2. O PLANO DIRETOR E A LEI DE PARCELAMENTO, OCUPAÇÃO E USO DO SOLO DE BELO HORIZONTE DE 1996.

O propósito principal deste estudo, conforme já mencionado, é avaliar os impactos da Lei 7166/96 sobre a dinâmica imobiliária da cidade. Entretanto, para atingi-lo, surge a necessidade de percorrer um caminho que se inicia na avaliação do processo de elaboração e do conteúdo desta, pois entende-se que seus resultados dependem não só das intenções e diretrizes traçadas no texto da Lei mas também da real possibilidade que seus parâmetros permitem.

Desta forma, nessa seção será abordado inicialmente o processo de sua elaboração, discussão e aprovação, buscando apreender seus princípios e intenções. Será enfatizada neste ponto, a relação entre agentes e setores que atuam no espaço urbano e seu papel no desenvolvimento deste processo.

O procedimento utilizado para tal investigação baseou-se em entrevistas com pessoas que participaram do processo, bem como um estudo relacionado ao tema²⁶ - Torre (2003). A análise apresentada aqui recairá principalmente sobre os atores envolvidos no processo, não enfatizando as mudanças e alterações ocorridas no texto da proposta original em relação ao que foi aprovado, o que demandaria um tempo não disponível neste estudo.

2.1. O processo de elaboração

Em 1993, ao assumir a Prefeitura de Belo Horizonte, Patrus Ananias deu início à elaboração do Plano Diretor (PD), presente em sua plataforma de governo. Segundo entrevista com Flávia Amaral²⁷, Patrus havia ‘encabeçado’ o processo de elaboração da Lei Orgânica, aprovada em 1990, que “de certa forma reproduz o que está na Constituição”, e sua presença

²⁶ A bibliografia aqui citada – Torre (2003) – trata-se de uma dissertação de Mestrado cujo tema é a análise do tratamento da questão ambiental (especificamente das áreas verdes públicas) no processo de elaboração, discussão e aprovação do Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 1996. Apesar de estar relacionada às áreas verdes, o estudo aborda questões específicas sobre uso e ocupação do solo.

²⁷ Arquiteta e técnica da Secretaria Municipal de Planejamento da PBH. Em entrevista realizada em Fevereiro de 2004.

teria sido fundamental, pois garantiu “que (a gente) tivesse uma equipe, que tivesse espaço, e para colocar isso tudo como prioridade”.²⁸

A idéia inicial seria a de formular um Plano Diretor “que se mostrasse progressista em seu aspecto técnico, com a incorporação de elementos então discutidos por setores ligados ao tema da reforma urbana, mas também, e principalmente, que fosse politicamente viável no sentido de garantir que viesse a ser aprovado pelo Legislativo” (TORRE, 2003, p. 52).

Surgiu a necessidade, entretanto, de uma legislação para institucionalizar as diretrizes traçadas pelo Plano Diretor relacionadas à normatização do parcelamento, ocupação e uso do solo, sendo que tal regulamentação já se encontrava na Lei de Uso e Ocupação do solo vigente (LUOS/85). Seria necessário, portanto, reformular a Lei em voga a fim de adequá-la às novas diretrizes traçadas pelo Plano Diretor. Sua finalidade seria normatizar e criar instrumentos, pois à falta dela, segundo Torre (2003, p. 54), “correr-se-ia o risco de que tais instrumentos se transformassem em ‘letras mortas’, que não teriam nenhuma efetividade em relação à ordenação de tal ocupação”. Além disso, acrescentou que uma definição, via Lei de Uso do Solo, permitiria que o mercado “tivesse uma compreensão global” do que estaria sendo proposto.

Após a definição da formulação da Lei, o trabalho teve continuidade em dois Grupos específicos – denominados GTs (grupos de trabalhos) – que aprofundaram os estudos nos temas: um destinado ao Plano Diretor, sob coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL), e o outro à Legislação Urbanística, coordenado pela Secretaria Municipal de Atividades Urbanas (SMAU). (Cf. TORRE, 2003).

Apesar destes grupos serem organizados pelas Secretarias citadas, houve uma participação de todas as outras²⁹, conforme entrevista com Flávia Amaral: “foi o momento em que a Prefeitura mais discutiu Política Urbana de forma integrada. Havia o entrosamento entre os técnicos”.

De fato, o Governo utilizou, como estratégia política, um intenso envolvimento dos propositores, atores e participantes presentes em todos os níveis do processo. Torre (2003, p. 59) ressalta, já num primeiro momento, que

²⁸ Na seção seguinte, será abordada a importância do processo de elaboração e discussão da Lei Orgânica para o momento do PD e LPOUS/96.

merece destaque a habilidade política do governo em envolver todos os órgãos cujo escopo de atuação fosse relacionado à questão urbana, no sentido de conferir algum grau de organicidade entre as diferentes demandas e em estabelecer instâncias colegiadas para a discussão e deliberação das questões a elas relacionadas, evitando disputa entre os diversos setores e procurando erigir uma proposta que fosse do governo e não de setores deste.

Depois de elaborados os primeiros rascunhos, criou-se um fórum de discussão, o Fórum da Cidade, no qual foram discutidos todos os capítulos e trechos, definindo os ajustes necessários.

A idéia era a de filtrar ao máximo os conflitos, segundo a fala do representante do SINDUSCON/MG, Teodomiro Diniz Camargos³⁰:

Então nós participamos de um fórum de mais de um ano de discussão, discutindo artigo por artigo, pedaço por pedaço, numa mesa ampla onde participaram a sociedade, as entidades de classe, todo mundo sentado na Sociedade Mineira dos Engenheiros. Ali se deu uma filtrada na grande maioria dos conflitos que tinham. Sobraram alguns para cá e sobraram algumas parcelas da sociedade ou do setor empresarial insatisfeitos com aquilo que estava sendo aprovado. Então isso acabou provocando um certo embate na Câmara, várias entidades organizadas já estavam satisfeitas com aquilo que foi para a Câmara.

De fato, o setor da construção civil foi um dos agentes mais atuantes, sendo citada sua participação em todo o decorrer do processo, no relato de Torre (2003).

O setor popular teve uma participação muito baixa, neste ponto do processo, de acordo com entrevista com Flávia Amaral. A análise de Torre (2003, p. 78) confirma esta posição:

sobre a participação dos setores populares durante esta fase do processo, esta se deu preponderantemente através daqueles ligados à questão da moradia, que militavam junto à Urbel e ao Conselho Municipal de Habitação. A participação deste setor aconteceu de forma tímida, inclusive, segundo avaliação da Diretora do Departamento de Planejamento e Coordenação da SMPL, em função de o Plano Diretor e a LPOUS terem ficado centrados em conceitos muito técnicos, sendo que o trabalho de tradução e decodificação destes ficou acanhado.

²⁹ Torre (2003), ao analisar este processo, conclui que, em determinadas secretarias, as discussões e propostas ficavam restritas aos representantes das mesmas nos Grupos de Trabalho, não havendo discussões internas entre os partícipes de algumas Secretarias, como por exemplo a de Meio Ambiente.

³⁰ Em entrevista realizada em Outubro de 2003.

Apesar do difícil acesso ao entendimento dos termos técnicos, citado para explicar, em parte, a restrita participação popular em todo o processo, o relato de Ferreira (1999, p. 35) afirma a intenção do Poder Público em tentar dialogar com esses setores sociais:

Foi confeccionado material de cunho didático, como cartilhas e folders, quando tentava-se incentivar a população a participar, ainda na fase de desenvolvimento dos estudos básicos. Acrescenta-se, ainda, a criação do Fórum da Cidade, a previsão de seminários públicos e reuniões nas regionais. Enquanto estes eventos aconteciam, a SMPL estaria aberta a receber os interessados.

Torre (2003, p.79) conclui sobre os agentes principais que participaram neste processo, ainda interno ao Executivo:

podemos dizer, então, que o Fórum da Cidade promoveu inclusive com a criação da Comissão da Cidade, um espaço pluralista de mediação entre as diversas forças políticas do Município, mas que, como tal, veio a padecer de uma relação privilegiada do Estado com alguns setores específicos da sociedade, relação esta que passava pelo reconhecimento da posição ocupada por empresários do setor imobiliário como os principais agentes da produção do espaço urbano.

Após esta etapa no âmbito da Prefeitura, que durou cerca de 25 meses (desde o início da elaboração ao envio à Câmara Municipal), foram enviadas à Câmara as propostas relacionadas às Leis. Amaral (1996, p. 75) ressalta mais uma vez a estreiteza da relação entre PD e LPOUS, ao relatar que os projetos foram enviados em conjunto para se “evitar a lacuna na transição da legislação urbanística”.

Dada a entrada dos projetos de leis, foi solicitada, na Câmara, a criação de uma Comissão Extraordinária responsável pela análise e incorporação das emendas apresentadas. Esta Comissão dividiu-se em três subcomissões, cuja Relatoria (em duas delas) foram assumidas por Vereadores de partidos de oposição. Esta jogada permitiu “não onerar o processo de tramitação das propostas analisadas”. (Torre, 2003, p. 94), agilizando o processo no intuito de aprová-lo antes do término do mandato. Além disso, a utilização dos diagnósticos, que haviam embasado a proposta apresentada para um Plano Diretor³¹ pelo prefeito anterior, possibilitou aos vereadores de oposição, que ocupavam cargos de Relatoria, em especial o Relator Geral (José Lincoln Magalhães), por exemplo, “uma identidade com as

³¹ Trata-se do Plano Diretor denominado BH-2010, apresentado pelo PSDB.

propostas então discutidas, a partir do momento que reconhecia nestas o trabalho realizado pelo seu partido, quando este esteve à frente do Governo” (Ibidem, p. 95).

A participação da sociedade deveria ser feita através de Audiências Internas, segundo cada temática abordada, e Audiências Externas. Torre (2003), entretanto, acentua que muitas vezes essas reuniões aconteciam em horários comerciais, quando a maioria da população estava trabalhando, o que contribuiu para uma menor participação das classes populares.

De uma maneira geral, a participação popular foi baixa, com exceção de algumas Associações de Bairro. Flávia Amaral cita o caso da Pampulha, que conseguiu aprovar uma ADE³² (Áreas de Diretrizes Especiais) restringindo o uso para exclusivamente residencial unifamiliar. Outra representação significativa foi a do bairro Santa Tereza, que segundo o mesmo relato, dizia:

O Santa Tereza não era nem uma proposta de uma ADE, no entanto no movimento da comunidade, logo eles perceberam que todo o entorno da Avenida do Contorno estava ficando como Zona Adensada, [enquanto] o Santa Tereza e Floresta estavam como ZAP³³. O que ia acontecer? Ia segurar, e o mercado, logicamente, ia para o Santa Tereza. Foi quando demandaram a necessidade de uma ADE. Isso foi tudo construído em função da demanda da comunidade. Foi a experiência mais significativa que tivemos de participação.

Teodomiro Diniz Camargos, ex-presidente do SINDUSCON/MG, em entrevista, acrescenta:

O Santa Tereza participou muito forte. O Santa Lúcia participou. A Pampulha participou. Mas muitas comunidades que participaram quando o assunto era polêmico, acabaram em transformar em ADE e a área era congelada para resolver depois. (...) O Mangabeiras participou porque foi a questão da flexibilização. A Cidade Jardim era litígio, era dificuldade política, virou ADE congelada, ainda não regulamentou.

Na Câmara Municipal, a discussão e proposição das mudanças duraram mais 13 meses até a sua aprovação, que foi realizada em Agosto de 1996.

³² As ADEs tratam-se de Áreas de Diretrizes Especiais – áreas que devido às características singulares, exigem políticas específicas, conforme será visto na seção seguinte.

³³ Zona de Adensamento Preferencial, onde é estimulada a ocupação.

2.1.1. Considerações sobre o Processo

Quando se propõe a pensar os impactos da LPOUS/96, deve-se considerar primeiramente quem foram seus atores. E, como decorrência desta presença e também da estratégia política adotada pelo governo, as Leis do PD e LPOUS/96 tiveram um caráter eminentemente de *negociação* e *articulação* dos diversos setores³⁴. Segundo Torre (2003, p. 160), tratou-se de um “processo de negociação entre as partes envolvidas, o qual deve se sujeitar a uma contínua revisão de seus objetivos, através de negociações e compromissos entre os diversos setores, procurando, contudo, não se afastar em demasia dos seus princípios”.

A fala do Teodomiro Diniz Camargos, representante do SINDUSCON/MG, relata³⁵: “A Prefeitura fez, e o PT fez um exercício de negociação democrática onde a lei é aquela que atende à cidade entendida como [sendo de] todos os agentes. Não a lei que atende à cidade sob o foco da baixa renda ou da classe alta”.

E como toda negociação, estão embutidas em suas propostas, aspirações dos diversos segmentos que dela participaram.

O segmento social popular teve pouca atuação no processo por alguns motivos. O primeiro porque tinha dificuldade de entendimento dos termos técnicos presentes nos debates. Segundo, porque, de acordo com o depoimento de Neusa Santos (Cf. Torre, 2003), seus ‘desejos’ já tinham sido expressos na 1ª fase da lei (quando houve o debate no Fórum da Cidade). E terceiro, e talvez o mais perverso (se se pensar sob a ótica de Oliveira (1982) sobre o não atendimento do Estado em relação aos segmentos sociais populares), é que essa população acreditava que seus interesses já estavam sendo defendidos pela Prefeitura, segundo relato de Flávia Amaral e Jupira Mendonça (In Torre, 2003). A análise de Ferreira (1999, p. 35) acrescenta: “Pelo resultado final, percebe-se que a Prefeitura assume o papel de defensor dos interesses dos mais penalizados pela política urbana excludente”. Um outro motivo que também se refere a esta constatação é que a discussão do PD e LPOUS/96 não denotava uma transformação direta na estrutura habitacional da cidade direcionada aos segmentos populares. Torre (2003, p. 167) ressalta a preponderância deste assunto sobre a questão das áreas verdes

³⁴ Incluem-se nestes setores os diversos segmentos de classe sociais, profissionais, entidades e até mesmo do Corpo Técnico de elaboração das Leis (7165/96 e 7166/96).

(foco de seu estudo), por exemplo: “Face ao grande déficit habitacional observável em nossas metrópoles, a dimensão ambiental fica relegada a um segundo plano, em favor da possibilidade de construção de um maior número de unidades habitacionais de forma a reduzi-lo”.

Essa restrita participação popular foi percebida no estudo de Cardoso (1997, p. 97), que faz um balanço do planejamento urbano (especificamente de Planos Diretores) pós-Constituinte, em diversas cidades do Brasil:

Ressaltem-se ainda as dificuldades impostas à participação popular nesse processo, já que se tratava de uma discussão muitas vezes travada em termos excessivamente técnicos e cuja relação com as demandas sociais não era clara ou imediata (...) Assim, a elaboração dos Planos Diretores mantém-se dentro de um quadro em que é ainda o meio técnico-acadêmico, presente nas entidades de assessoria, nas associações profissionais ou nos centros de pesquisa universitários, que irá tomar para si a defesa das bandeiras do campo popular, participando como ator privilegiado.

As classes média e alta atuaram diretamente através das Associações de Bairro que defendiam interesses específicos inerentes às suas regiões, conforme citado os casos dos bairros Santa Tereza, Mangabeiras, Pampulha e outros.

O setor empresarial teve grande participação, promovendo, algumas vezes reuniões internas para discutirem capítulos e seções das leis.

De fato, durante todo o processo, o Poder Público abriu mão de alguns pontos – como, por exemplo, o Art. 45, § 5 da LPOUS/96, que trata de um aumento de Coeficiente de Aproveitamento de 1,5 para 2,0 nas Zonas Adensadas, como será visto na seção seguinte; além de aspectos relacionados à questão ambiental, citada veementemente por Torre (2003) – a fim de conseguir aprovar seu projeto.

Esta estratégia de gerenciamento e negociação é apresentada por Azevedo (1994, p. 258) quando se refere ao papel do planejamento local nas cidades:

[é] fundamental uma estratégia de envolvimento e co-responsabilidade da sociedade. Trata-se de perceber que em sociedades complexas o governo local está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e de aglutinação de aliados para elaboração de agendas mínimas, e a formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal.

³⁵ Em entrevista realizada em Outubro de 2003.

Isto posto, pode-se considerar que o processo de elaboração e aprovação do PD e da LPOUS/96 mostrou-se positivo em alguns aspectos, a considerar, primeiramente, a ‘abertura’ do Poder Executivo aos diversos setores (seja para fins de legitimação e/ou aprovação) e, em segundo, de conseguir aprovar instrumentos de utilização de solo urbano que caminham no sentido da tentativa de atendimento dos diversos segmentos da sociedade, tentando dar cumprimento àquilo que se reforçou no texto Constitucional – a chamada função social da propriedade.

Ressalta-se que o presente estudo será feito de análises conjuntas e complementares sobre três pontos importantes relacionados ao PD e a LPOUS/96. O primeiro diz respeito aos *agentes participativos* na sua elaboração. Apesar da forte atuação de alguns setores, parece ter sido mantida a idéia norteadora do PD, ou seja, as alterações feitas durante as discussões não deturparam os princípios básicos, mesmo que tenham sido feitas inúmeras ‘negociações’. O segundo está relacionado aos *parâmetros* que a LPOUS/96 permite: uma análise do conteúdo desta poderá indicar como foram atendidos os variados setores da sociedade, além de apontar as possibilidades de utilização de seus índices (indicando, assim, as potencialidades de utilização do solo urbano). O terceiro diz respeito ao ponto focal desta dissertação, as *conseqüências* no espaço urbano da cidade. Desta forma, mesmo que tenham acontecido pressões (e intervenções) de diversos agentes no processo, somente o modo como a Lei está sendo apropriada para a produção do espaço urbano poderá responder se seus reais objetivos estão sendo cumpridos.

Recapitulado isto, após a etapa da ‘confecção’ das Leis, propõe-se agora aprofundar num estudo do conteúdo do Plano Diretor, enfatizando as inovações relacionadas aos instrumentos de política urbana; e da LPOUS/96 a fim de ressaltar as mudanças trazidas em seu contexto em relação à Lei anterior – LUOS/85, indicando os limites e as potencialidades decorrentes da nova ocupação – presentes principalmente nos Parâmetros Urbanísticos.

2.2. O Conteúdo

2.2.1. O Plano Diretor – Lei 7165/96

Propõe-se nesta seção ressaltar aspectos importantes do PD, seja pelo seu valor como importante instrumento de política urbana, seja pela temática principal desta dissertação.

O Plano Diretor surgiu dentro de todo um movimento de reconfiguração da gestão urbana, que se iniciou na aprovação da Constituição Federal em 1988 e perpassou o processo de regulação da Lei Orgânica Municipal, aprovada em março de 1990. Navarro (2003, p. 237) ressalta a singularidade do momento:

A LOM merece um destaque porque constitui um marco e síntese de um processo e de um projeto democratizante e porque seu processo de elaboração e sua promulgação constituíram, sem dúvida nenhuma, o fato mais marcante no período 89-92; esse processo desempenhou um papel decisivo no delineamento da política de democratização da gestão da cidade e de suas políticas urbanas; isto porque possibilitou a aglutinação de vereadores democráticos e populares da oposição, e de um amplo leque de forças, movimentos e organizações de sociedade civil em torno dos debates e deliberações sobre os fundamentos, princípios e diretrizes da gestão da cidade e, em particular, de sua gestão democrática; esse projeto, por sua vez, serviu de base para o programa de coligação partidária que, liderada pelo PT, venceu as eleições municipais de 1992 e tornou-se uma referência fundamental para as mudanças posteriores na gestão da Política Habitacional no Município.

De acordo com o ordenamento jurídico *Constituição Federal – Lei Orgânica – Plano Diretor*³⁶, a Lei Orgânica detalhou um pouco mais as diretrizes de planejamento urbano ao introduzir em seu texto alguns instrumentos de política urbana³⁷. Entretanto, por se tratar da

³⁶ O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, não foi considerado neste ordenamento citado devido ao período considerado, que se inicia em 1988, com a CF/88 e termina em 1996, com a aprovação do Plano Diretor.

³⁷ São instrumentos de planejamento urbano da LOM: “I – Plano Diretor; II – Legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo, de edificações e de posturas; III – Legislação financeira e tributária, especialmente o imposto predial e territorial progressivo e a contribuição de melhoria; IV – Transferência do direito de construir; V – Parcelamento ou edificação compulsórios; VI – Concessão do direito real de uso; VII – Servidão administrativa; VIII – Tombamento; IX – Desapropriação por interesse social, necessidade ou atividade pública; X – Fundos destinados ao desenvolvimento urbano. (BELO HORIZONTE, 1990)

Constituição do município, são traçados objetivos gerais, ficando seus detalhes a cargo do PD.

O Plano Diretor incorporou a idéia da função social da propriedade advinda da Constituição de 1988, enfocando, já no segundo artigo, o objetivo de se fazer cumpri-la: “A política de desenvolvimento urbano tem por objetivo o ordenamento do Município e o cumprimento das funções sociais da propriedade, assegurando o bem-estar dos munícipes” (BELO HORIZONTE, 1996a, Art. 2). A relação com a ocupação do solo é demonstrada no Artigo 5º, que especifica: “As funções sociais da propriedade estão condicionadas ao desenvolvimento do Município no plano social, às diretrizes de desenvolvimento municipal e às demais exigências desta Lei, respeitados os dispositivos legais e assegurados: I – o aproveitamento socialmente justo e racional do solo (...)” (BELO HORIZONTE, 1996a, Art.5º) grifo do autor.

Alguns instrumentos de política urbana foram incorporados, como a Operação Urbana³⁸, o Convênio Urbanístico de Interesse Social³⁹ e a Transferência do direito de construir⁴⁰, sendo o último derivado da Lei Orgânica Municipal (LOM).

Em relação à participação popular e gestão urbana foi criado o COMPUR – o Conselho Municipal de Política Urbana, composto por dezesseis (16) membros efetivos representantes de alguns setores: Executivo (em número de oito), Câmara Municipal (dois), Setor Técnico (dois), Setor Popular (dois) e Setor Empresarial (dois). Ao COMPUR foram destinadas algumas atribuições, sendo as principais a realização da Conferência Municipal de Política Urbana e o monitoramento da implementação de normas das Leis do PD e LPOUS/96. Ressalta-se que a Conferência Municipal de Política Urbana foi instituída como uma importante instância de avaliação da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

³⁸ Operação urbana é “o 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” (BELO HORIZONTE, 1996a, Art. 65)

³⁹ “O Convênio Urbanístico de interesse social é um acordo de cooperação firmado entre o Município e a iniciativa privada, para a execução de programas habitacionais de interesse social” (BELO HORIZONTE, 1996a, Art. 70)

⁴⁰ A Transferência do direito de construir é “direito de alienar ou de exercer em outro local o potencial construtivo previsto na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo que não possa ser exercido no imóvel de origem”. (BELO HORIZONTE, 1996a, Art.60)

2.2.2. A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo – Lei 7166/96

A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS/96) estabelece as normas para utilização do solo urbano do município. É composta por nove capítulos, sendo os principais para esta dissertação o do zoneamento, do parcelamento do solo, da ocupação, dos usos e das áreas de diretrizes especiais.

Duas categorias principais são abordadas no texto da Lei: o uso e a ocupação. Em relação aos usos não residenciais, flexibilizou-se, a princípio, para todo o território do município, sendo permitida a sua instalação segundo a classificação da atividade, a natureza e a largura da via pública⁴¹. Foram classificados em três grupos. O Grupo I abrange uma gama imensa de serviços, comércio e indústria (não poluentes com área construída de até 150m²), com atividades locais, mais próximas ao uso residencial. O Grupo II inclui indústrias (com até 300m² de área), com atividades de abrangência maior, e o III abrange atividades de grande impacto.

A ocupação foi definida sob critérios ligados ao adensamento⁴², sendo proposto um zoneamento (TAB. 5) orientado pela capacidade de suporte ao crescimento e ocupação, além das demandas de preservação e proteção ambiental, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística (BELO HORIZONTE, 1996a). Foram estipuladas as seguintes zonas de acordo com a necessidade de diferenciação:

- ♦ De proteção: ZPAM – Zona de Preservação Ambiental, ZP – Zona de Proteção (1,2 ou 3);
- ♦ De tratamento especial: ZEIS – Zona Especial de Interesse Social e ZE – Zona de Grandes Equipamentos;
- ♦ De contenção ao adensamento: ZAR – Zona de Adensamento Restrito (1 e 2) e ZA – Zona Adensada;

⁴¹ Sobre os usos não-residenciais, Amaral (1996, p. 77) resume: “foram classificados em três grupos conforme a repercussão produzida sobre o ambiente urbano. A localização é definida pela conjugação entre a classificação de cada atividade e a natureza e largura da via. Já o funcionamento estará condicionado ao atendimento de medidas, definidas em lei complementar [aprovada em 2000], que possibilitem amenizar as repercussões negativas provocadas”

⁴² Segundo Amaral (1996, p.75), para se obter o critério de adensamento foram cruzadas informações “relativas à deficiência estruturais de infra-estrutura de saneamento, às características do sistema viário (articulação e largura das vias) às características topográficas e geológicas, às necessidades de proteção ou preservação ambiental e aos processos recentes de ocupação”.

- ♦ De adensamento: ZAP – Zona de Adensamento Preferencial, ZCBH – Zona Central de Belo Horizonte, de Venda Nova – ZCVN e do Barreiro – ZCBA.

A LPOUS/96 regulamentou também as ADEs - Áreas de Diretrizes Especiais – para áreas que: “por suas características exigem a implementação de políticas específicas, permanentes ou não podendo demandar parâmetros urbanísticos, fiscais e de funcionamento de atividades diferenciados, que se sobrepõem aos do zoneamento ou sobre eles preponderam” (Belo Horizonte, 1996b, Art. 75). Essas áreas devem possuir legislação específica para definir seus parâmetros urbanísticos, fiscais e de funcionamento, que segundo o 2º do Art. 75 da Lei 7165/96, “devem ser iguais ou mais restritivos que os da zona em que se localizem”.

Um outro aspecto que influenciou a configuração deste ‘zoneamento’ especial foi que, além de abrigarem regiões com qualidades sócio-culturais, paisagísticas e ambientais, abarcam também áreas ocupadas pelas classes média alta e alta, como as ADEs dos bairros Mangabeiras, Belvedere, São Bento (classe alta) e Estoril (classe média alta). Estas, na maioria das vezes, através de Associações de Bairros, tiveram uma atuação marcante no processo, conseguindo definir e restringir a ocupação e os usos nos seus territórios.

De fato, foram delimitadas algumas ADEs sobre a cidade⁴³ em regiões conflituosas e de tratamento especial. Foram institucionalizadas áreas que eram objetos de estudos mais detalhados, por se tratarem de áreas com características singulares dentro do espaço da cidade. Segundo entrevista com o Ex-presidente do SINDUSCON/MG, a instituição das ADEs serviu para segurar possíveis impasses na Câmara, que poderiam atrasar o processo: “*Se isso aqui estava pegando fogo, não tinha condições de resolver, botava como ADE*”.

O adensamento é controlado através de índices específicos de parâmetros urbanísticos⁴⁴ para cada zoneamento (TAB. 5), sendo os mais relevantes a esta pesquisa o

⁴³ - Foram instituídas dezoito ADEs: 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

⁴⁴ - A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996 contém os seguintes parâmetros urbanísticos: coeficiente de aproveitamento, quota de terreno por unidade habitacional, taxa de ocupação, gabarito, taxa de permeabilização, afastamento frontal, lateral e de fundo, altura na divisa e áreas de estacionamento.

*coeficiente de aproveitamento, a cota de terreno por unidade habitacional e os afastamentos, por serem os parâmetros que mais condicionam a ocupação do solo urbano.*⁴⁵

- *Coeficiente de Aproveitamento*

Os Coeficientes de Aproveitamento (CA) adotados na LPOUS/96 possuem, de uma maneira geral, índices inferiores em relação à anterior (LUOS/85).

A área Central ainda continua com os maiores coeficientes da cidade, sendo 3,0 para ZCBH e ZHIP na Lei atual (na anterior, os índices podiam chegar até 8,0). Fora das Zonas Centrais, os maiores coeficientes são os das ZAP, podendo atingir 1,7⁴⁶. (Ver TAB. 5).

Entretanto ao focalizar o olhar sobre determinadas zonas da cidade (e compará-las aos índices da LUOS/85 – Anexo 3) percebe-se que, em alguns pontos, o Coeficiente de Aproveitamento teve sua cota elevada ou até mesmo mantida. Como exemplo do primeiro caso, podem ser citados alguns bairros⁴⁷ que eram classificados como ZR-3 pela LUOS/85, cujo CA para uso residencial multifamiliar vertical era de 1,0 e passaram a ser denominados como ZAP, cujo CA é 1,7. Esse aumento nos índices pode atrair a produção imobiliária para esses locais, fato que deve ser averiguado na análise dos impactos, presente no capítulo seguinte.

Para o caso de permanência dos índices de CA, toma-se como exemplo alguns bairros classificados como ZR-4 (ZR-4A, ZR-4 e ZR-4B) com Coeficientes máximos para uso residencial multifamiliar de, respectivamente, 1,2, 1,5 e 2,0. Estes bairros, se classificados como ZA ou ZAP na Lei atual, possuirão CA não inferiores à 1,5 (podendo chegar até 2,0, no caso de terrenos com áreas superiores à 800m², nas ZA), portanto não muito distante da situação anterior. Uma hipótese apontada aqui, que deverá ser verificada posteriormente, é que não houve um salto nos valores dos CA suficiente para induzir ou coibir a dinâmica de ocupação das áreas.

⁴⁵ O parâmetro relacionado à taxa de ocupação não será enfatizado, pois o estudo focaliza os zoneamentos ZAP, ZA e ZAR, cujas taxas de ocupação não possuem índices definido.

⁴⁶ Com exceção do Art. 45, que remete às ZA e permite que no caso de edificações situadas em terreno com testada igual ou superior a 20m e área maior que ou igual a 800m², o coeficiente passa a ser 2,0.

⁴⁷ Como, por exemplo, o Santa Amélia, Palmares, Dona Clara, Liberdade, Itapuã e o São Paulo.

- *Cota de Terreno por Unidade Habitacional*

A cota de terreno por unidade habitacional, definida por Amaral (1996, p. 76) como a “relação entre a área do terreno e o número de unidades residenciais admitido” foi um parâmetro adotado para controlar a ocupação (e conseqüentemente o adensamento) de acordo com o zoneamento instituído. Sua utilização aplica-se às edificações destinadas ao uso residencial.

Este instrumento foi incorporado aos parâmetros urbanísticos de ocupação do solo com a intenção principal de controlar as densidades populacionais. O CA, apesar de funcionar como balizador das densidades, foi considerado, no estudo de Belo Horizonte (1995), como insuficiente na contenção do adensamento. Para tanto, instituiu-se a Cota de Terreno por Unidade Habitacional, que “estabelece uma quota mínima de terreno para cada unidade a ser construída em determinado terreno”. (BELO HORIZONTE, 1995, p. 162).

A proposta deste parâmetro relacionou-se, portanto, à intenção de contenção ou de incentivo à ocupação e ao adensamento de acordo com cada zoneamento. Conforme mostrado na TAB. 5, são definidos baixos índices para regiões em que se deseja incentivar o adensamento (zonas centrais e de adensamento preferencial, principalmente, cujas cotas são, respectivamente, 20 e 25m² de terreno por unidade habitacional), “de modo que a densidade possa flutuar localmente” (Belo Horizonte, 1995, p. 162); e índices mais altos para áreas onde a ocupação é desestimulada (Zonas de Proteção e ZAR-1, reduto de segmentos sociais de renda média alta e alta, cujas cotas alcançam um patamar mínimo de 90m²/unidade habitacional). Nas zonas ZA e ZAR-2, entretanto, os índices de Cota de Terreno por unidade habitacional situam-se entre valores medianos, não representando uma intenção explícita de contenção de adensamento. De fato, estes valores podem ter sido resultados de reivindicações e negociações, ainda no processo de discussão do PD/96 e LPOUS/96 entre o Poder Público e setores ligados à construção civil.

A própria fala do ex-presidente do SINDUSCON/MG, ao citar o caso do bairro Santa Lúcia, classificado como ZAR-1, ilustra a atuação deste instrumento: “O Santa Lúcia é possível verticalizar. Verticalizar não quer dizer que vai adensar, porque a cota é muito alta. A cota do Santa Lúcia é 180 [m²/unidade habitacional], então a menor unidade que se vai fazer é 180m².”

- *Afastamentos*

Os afastamentos foram incorporados também como instrumentos para regulamentação da ocupação. A idéia é que, quanto mais alta for a edificação, maiores serão os afastamentos. Este índice, apesar de parecer não muito significativo, poderá servir como importante instrumento na contenção da verticalização, conforme será demonstrado a seguir.

Propõe-se aqui utilizar a mesma metodologia de usado por Cota (2001) de se fazer projeções das edificações considerando os afastamentos possíveis. Toma-se como exemplo inicial um lote de 360m² na ZAP, com dimensões 12m x 30m, onde se pretende construir um prédio. De acordo com o Coeficiente de Aproveitamento equivalente a 1,7, poder-se-á ter uma área construída total máxima de 612m². O número de unidades habitacionais poderá ser, por exemplo, 12 apartamentos de aproximadamente 50m² ou 6 apartamentos de 100m². Entretanto, o número de unidades não será considerado nesta projeção, enfocando-se somente a questão relacionada ao número de pavimentos e a altura da edificação.

Conforme dito anteriormente, o critério de definição dos afastamentos baseou-se na idéia de que quanto maior a altura da edificação, maiores serão os afastamentos. Desta forma, se se optar por construir um prédio de 5 andares, serão necessários afastamentos laterais de 3,05m. (Anexo 4). Se a opção recair sobre 6 andares, os índices de afastamentos elevam-se para 3,8 m. Entretanto, se se pretende construir um prédio de 7 andares, os afastamentos elevam-se de tal forma, que a largura restante (2,90 m) torna inviável sua construção. (Ver FIG. 7).

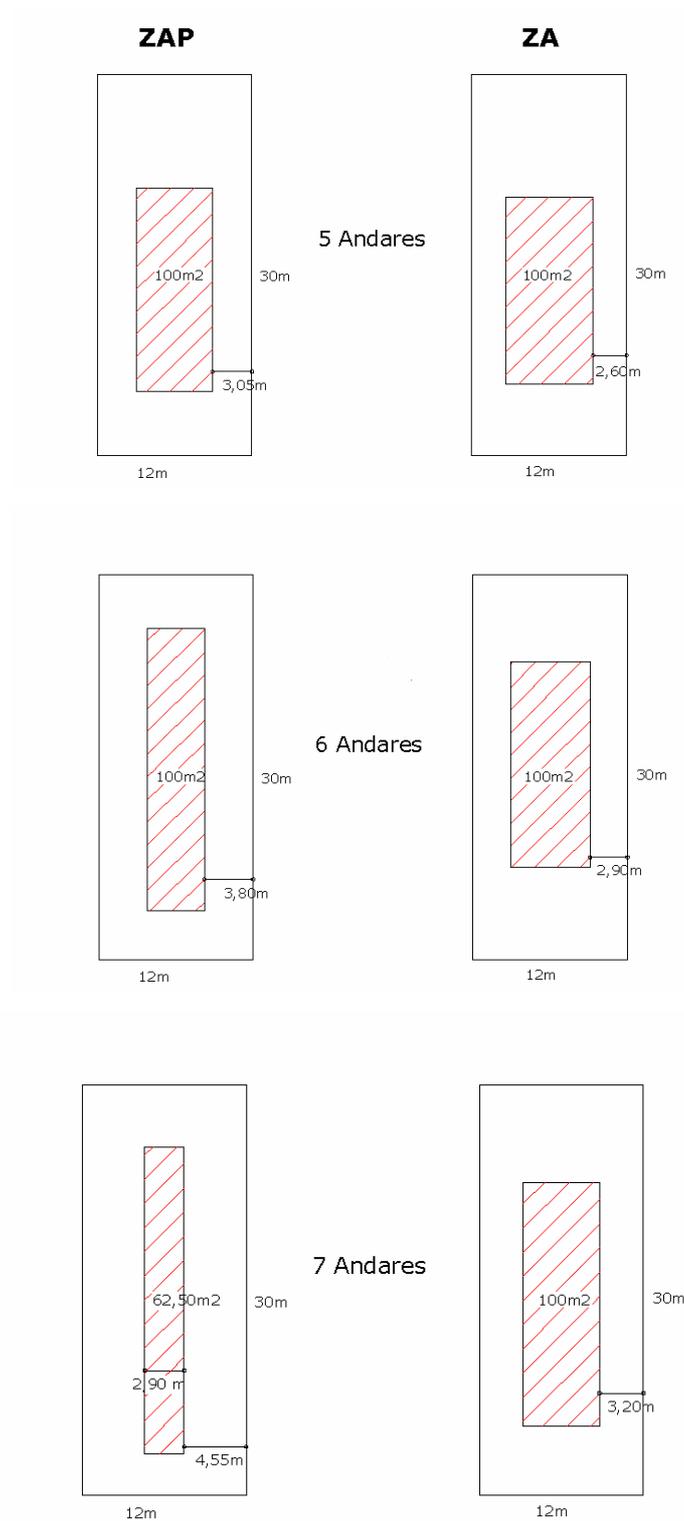


Figura 7 – Projeção de edificações segundo afastamentos de acordo com zoneamentos ZAP e ZA da LPOUS/96.

Elaboração: Natália A. Mol.

Um ponto importante a ser ressaltado aqui diz respeito à diferença de índices de afastamentos entre as ZAP e as ZA. Utilizando o mesmo exemplo acima, ou seja, um terreno de 360m², ilustra-se uma ocupação em um lote inserido no zoneamento ZA. Considerando a primeira e segunda opção de construir um prédio de cinco e seis andares, respectivamente, tem-se afastamentos menores que aqueles designados para as ZAP. A diferença entre as possibilidades dos afastamentos entre as zonas citadas mostra-se na terceira projeção, na construção de um prédio de sete andares. Nas ZA, essa opção mostrou-se perfeitamente viável devido aos índices de afastamentos, enquanto que na ZAP, os afastamentos maiores inviabilizam a construção de tal edificação. (Ver FIG. 7).

Desta forma, o afastamento possibilita e restringe a ocupação segundo cada zoneamento. Mesmo sendo desestimulada a ocupação, as ZA (e a ZCBH) possuem afastamentos muito inferiores às demais zonas (chegando à metade dos valores das demais), significando um maior potencial de utilização, o que, segundo sua intenção de contenção de adensamento, denotaria uma incoerência na proposta da Lei.

A partir desta comparação de modelos de ocupação, pode-se vislumbrar também uma possível tendência relacionada a verticalização, ou seja, a LPOUS/96 dá parâmetros para que as ZA (e a ZCBH, visto que possui os mesmos índices de afastamentos) tenham prédios de maior número de andares do que as demais zonas, permitindo uma diferenciação na paisagem da cidade e na apropriação da mesma.

Zoneamento	CA (Coeficiente de Aprov.)	Cota de Terreno por Unidade Habitacional	Taxa de Ocupação	Taxa de Permeabi- lização	Altura máxima na divisa
ZPAM	0,05	-	0,02	95%	-
ZP-1	0,3	2.500 m ² /un	0,2	70%	5,0 m
ZP-2	1,0	1.000 m ² /un	0,5	30%	5,0 m (exceto nas ADEs da Cid. Jardim e Pampulha)
ZP-3	1,5	90 m ² /un	0,5	30%	5,0 m
ZAR-1	1,0	180 m ² /un	-	20%	5,0 m
ZAR-2	1,0	45 m ² /un	-	20%	5,0 m
ZA	1,5	40 m ² /un	-	20%	5,0 m
ZAP	1,7	25 m ² /un	-	20%	5,0m
ZHIP	3,0	10 m ² /un	-	20%	10,8 m (para a divisa de fundo)
ZCBH	3,0	20 m ² /un	-	20%	10,8 m (exceto na ADE -Residencial Central)
ZCBA	2,0	25 m ² /un	-	20%	9,0 m
ZCVN	2,0	25 m ² /un	-	20%	9,0 m
ZEIS/ZE			-		

Tabela 5 – Parâmetros Urbanísticos da Lei 7166/96. Fonte: Belo Horizonte (1996b) – Anexo VI

O zoneamento proposto pela LPOUS/96 baseou-se na possibilidade de ocupação dos bairros e na demanda de preservação e proteção. Optou-se, portanto, no presente estudo, ênfatisar a questão da ocupação e do adensamento devido a algumas razões, dentre elas, a importância deste fator no processo de ocupação e na dinâmica da cidade. Outra delimitação metodológica foi feita em relação aos usos. Já que a proposta era analisar a ocupação e o adensamento, o estudo restringiu-se à análise dos usos residenciais.

Desta forma, dentre os zoneamentos destinados ao controle do adensamento, foram destacados para este estudo aqueles diretamente relacionados: ZAP – Zona de Adensamento Preferencial, ZAR – Zona de Adensamento Restrito (1 e 2) e ZA – Zona Adensada.

Zonamento segundo LPOUS/96
Quadras de zonamento ZA

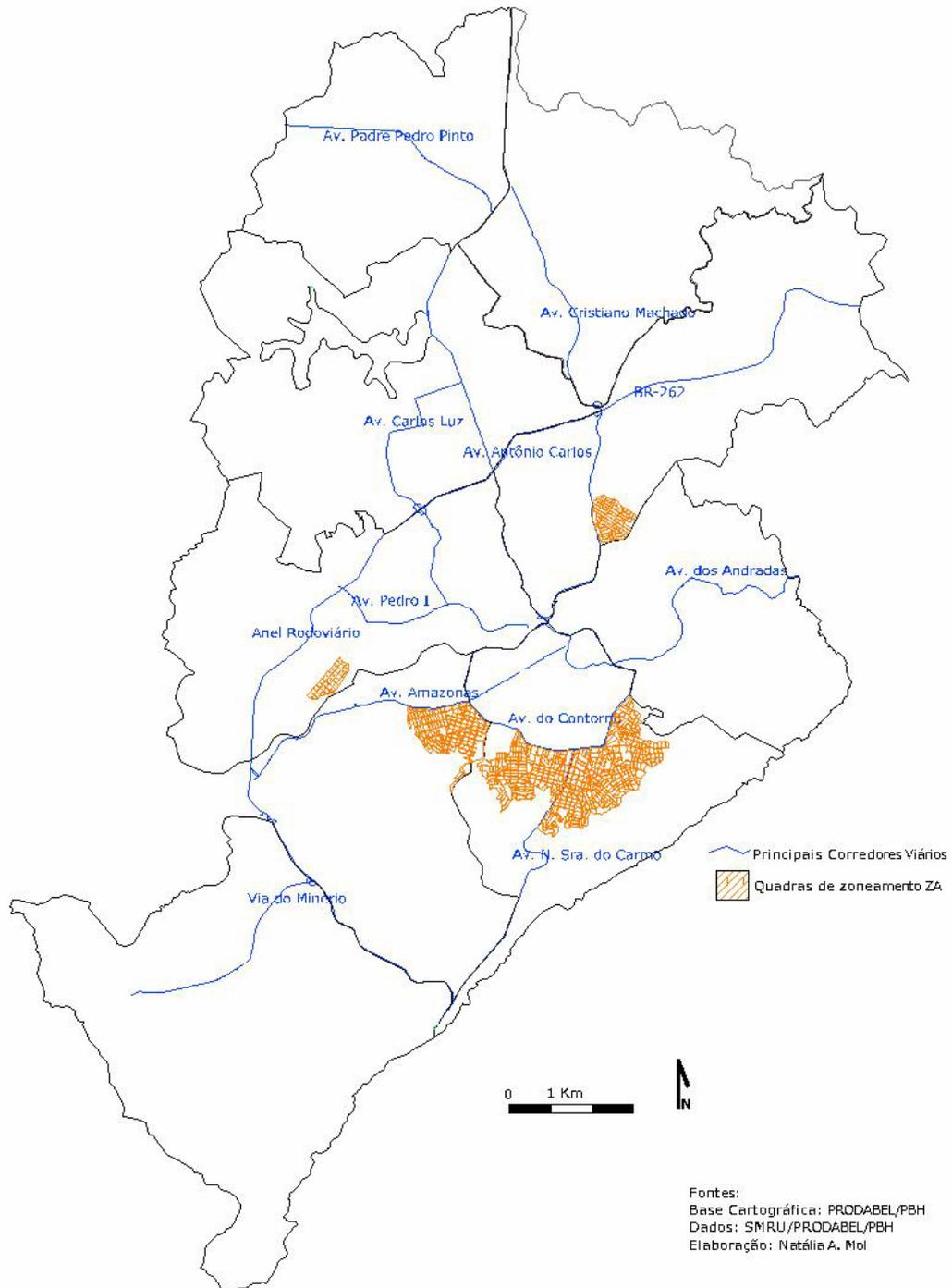


Figura 8

- ZA – Zona Adensada

A classificação de Zona Adensada⁴⁸ foi aplicada àqueles bairros onde se pretendia conter o adensamento. São bairros de maior renda diferenciada e, portanto, alvo do mercado imobiliário. Tratam-se de áreas tradicionais, dotadas de uma infra-estrutura e ocupação já consolidadas. São eles: Gutierrez, Alto Barroca, Grajaú, Coração Eucarístico, Cidade Nova, Santo Antônio, São Pedro, Coração de Jesus, Carmo, Sion, Cruzeiro, Anchieta, Serra e São Lucas.

A maioria destes bairros estão localizados adjacentes à área central (Ver FIG. 8), de zoneamento ZR-4B, pela LUOS/85, e apresentaram intensa ocupação por edificações de uso residencial multifamiliar (incentivados pelo coeficiente de aproveitamento igual a 2,0, pela referida Lei). São eles: Cidade Nova, Sion, Anchieta, São Pedro e Serra.

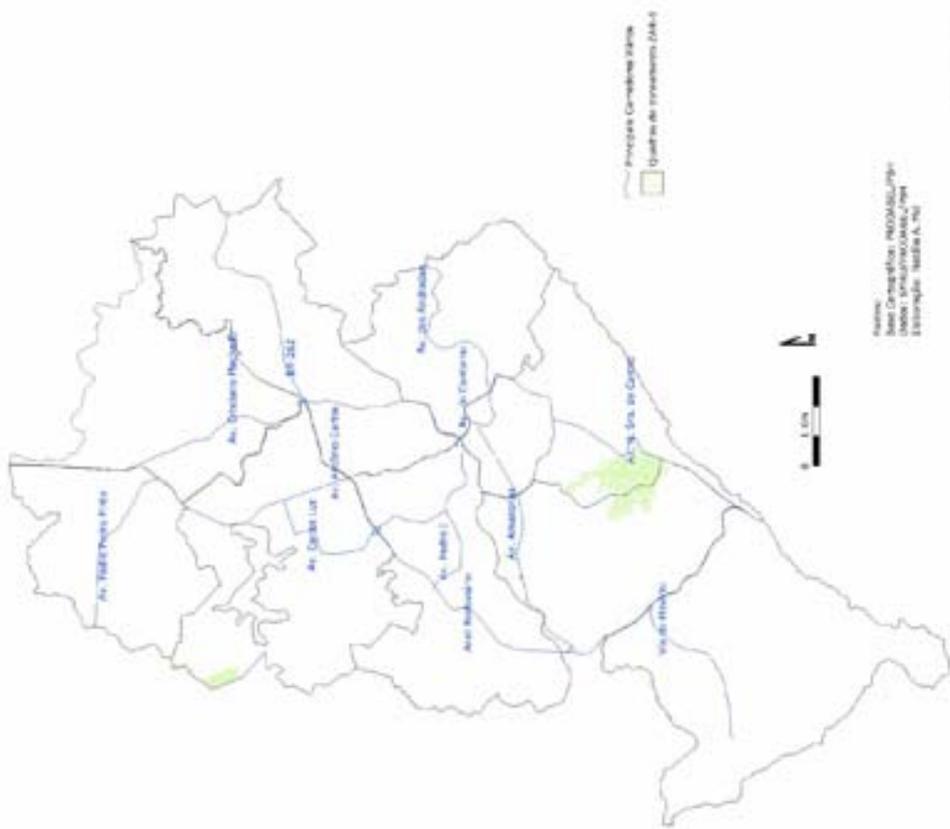
Pela atual LPOUS/96, o Coeficiente de Aproveitamento nessas áreas é de 1,5, com cota de terreno por unidade habitacional de 40m²/unidade e afastamentos equivalentes ao da Zona Central (menores em relação aos demais zoneamentos). Esses números, entretanto, não parecem retratar a intenção de contenção de ocupação, visto que o coeficiente ainda é bastante alto, comparando-se à ZAP – zona em que a ocupação é incentivada, onde o índice é 1,7.

Considerando esses dados, existe um outro agravante relacionado ao Art. 45, que trata dos Coeficientes de Aproveitamentos. O parágrafo 5º diz que no caso das edificações de uso residencial situadas em terreno que tenham testadas superiores a 20m e área maior que, ou igual, a 800m², o coeficiente de aproveitamento pode ser elevado para 2,0, com cota de terreno de 70m²/unidade habitacional.

O ex-presidente do SINDUSCON/MG, Teodomiro Diniz Camargos, afirma que os bairros classificados como ZA sofreram impactos com a aprovação da LPOUS/96 e a designação dos parâmetros urbanísticos. Segundo ele, a utilização de somente um terreno para levantar um prédio ficou inviável uma vez que o coeficiente é baixo (para lotes com área menor de 800 m²) para se ter um bom retorno financeiro. O que está sendo feito é a junção de dois terrenos para viabilizar a construção, com o propósito de poder então atingir os 800m² de

⁴⁸ Segundo o Art. 9º da Lei 7166/96: “São ZAs as regiões nas quais o adensamento deve ser contido, por apresentarem alta densidade demográfica e intensa utilização da infra-estrutura urbana, de que resultam, sobretudo, problemas de fluidez do tráfego, principalmente nos corredores viários”.

Zonamento segundo Lei 7166/96
Quadrins de zonamento ZAR-1



Zonamento segundo Lei 7166/96
Quadrins de zonamento ZAR-2

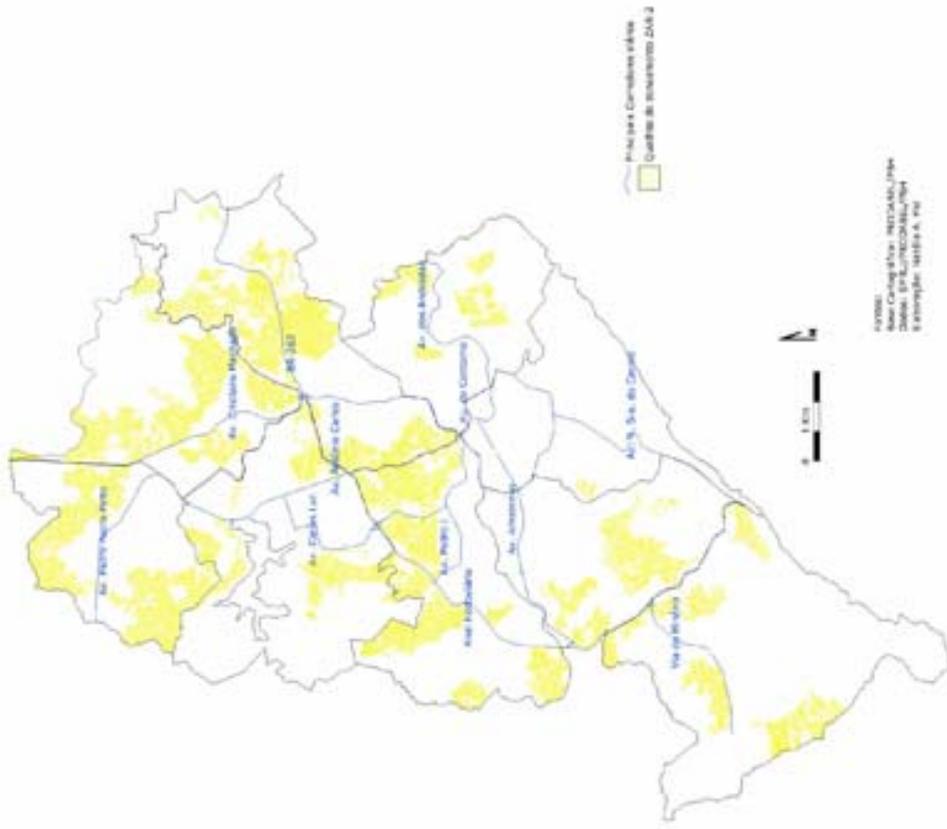


Figura 9

terreno suficientes para permitir o coeficiente de 2,0 e cotas maiores, conforme citado anteriormente, resultando em um grande número de prédios de 4 quartos na região.

Segundo entrevista com Flávia Amaral⁴⁹, o zoneamento ZA promoveu uma redução na aceleração da ocupação que vinha ocorrendo na região, embora permaneça o processo de substituição de casas por prédios verticalizados.

Uma conclusão parcial é que, apesar da definição de contenção de adensamento, os parâmetros instituídos para este tipo de zoneamento não parecem retratar essa intenção: os coeficientes de aproveitamento não se diferenciam muito do praticado anteriormente, dando continuidade à possibilidade de atuação do mercado; as cotas de terreno possuem valores não muito superiores às áreas em que se deseja adensar; e os afastamentos possibilitam um maior aproveitamento do terreno (mais do que em zoneamentos cujo adensamento é incentivado), conforme visto anteriormente. Entretanto, essa hipótese inicial sobre as ZA deve ser verificada no capítulo seguinte, no qual serão analisadas as reais intenções de utilização dessas áreas, demonstradas nas informações de projetos aprovados.

- ZAR - Zona de Adensamento Restrito

As Zonas de Adensamento Restrito⁵⁰ são áreas onde a ocupação é desestimulada, devido à articulação viária precária ou saturada, no caso das ZAR-1; e à precariedade da infraestrutura, topografia e articulação viária, no caso da ZAR-2.

Trata-se de um zoneamento constituído por uma grande variedade de bairros, localizados principalmente nas regiões ao norte da área central (FIG. 9), abrangendo grande parte do território de Belo Horizonte.

Os diferentes índices de cota de terreno por unidade habitacional podem estar relacionados à característica sócio-econômica da região, pois as ZAR-1 incluem bairros de

⁴⁹ Em entrevista realizada em Jan/2004.

⁵⁰ De acordo com a Lei 7166/96 (Art. 8º): “São as ZARs as regiões em que a ocupação é desestimulada, em razão da ausência ou deficiência de infraestrutura de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, de precariedade ou saturação da articulação viária interna ou externa ou de adversidade das condições topográficas”.

Zonamento segundo LPOUS/96
Quadras de zonamento ZAP

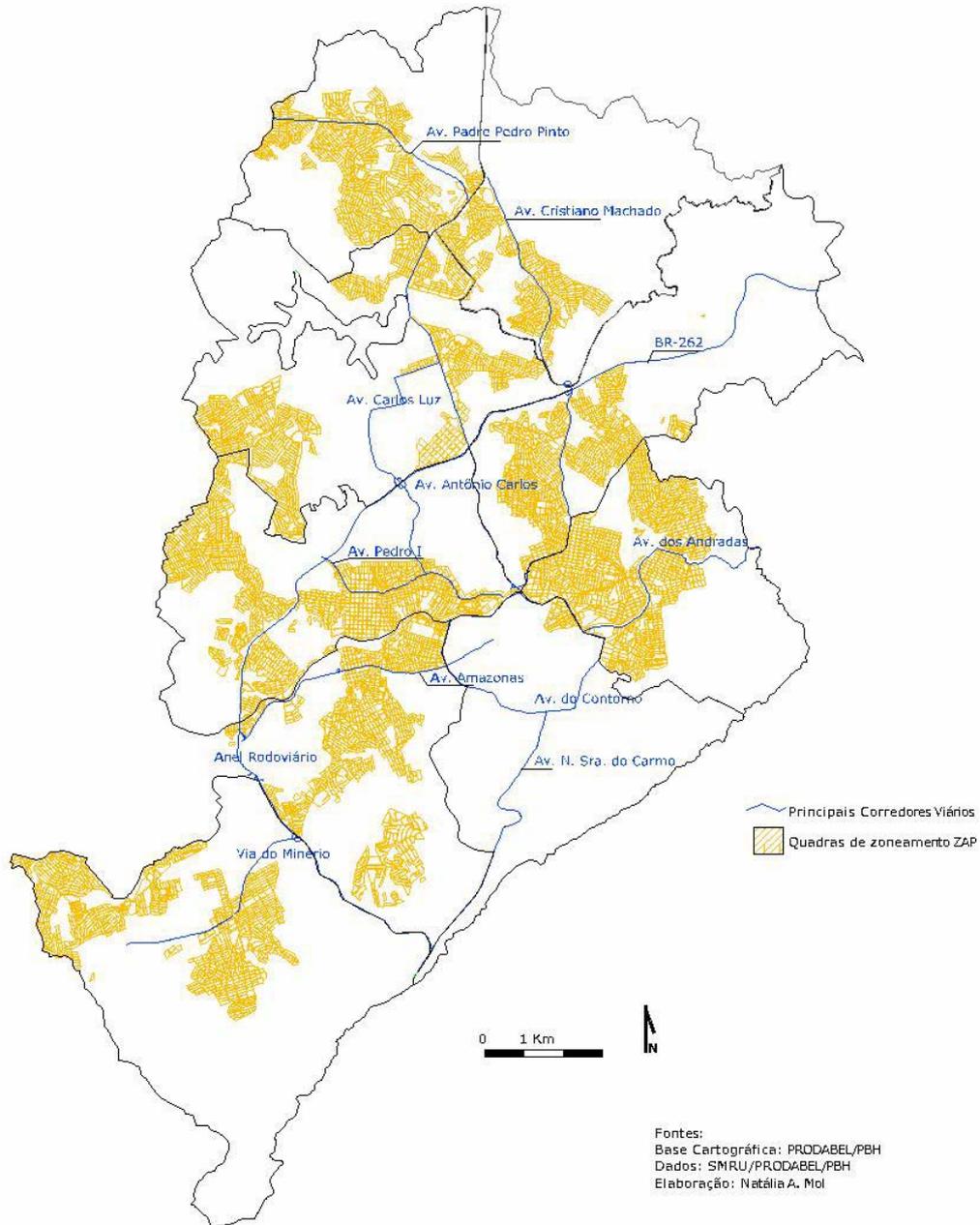


Figura 10

ocupação por segmentos de renda média-alta da população e as ZAR-2, bairros ocupados por segmentos de renda que variam de média para baixa. Tal correlação pode ser inferida devida à área mínima de ocupação por unidade habitacional, visto que a cota de terreno com valores mais elevados certamente irá direcionar a ocupação para segmentos de população com renda superior. (TAB. 5).

O que se observa hoje em alguns bairros de zoneamento ZAR-1 é uma mudança em suas paisagens, possivelmente decorrente dos novos instrumentos contidos na LPOUS/96. Esses bairros eram caracterizados pela LUOS/85 (Lei 4034/85) como ZR-2 (zona residencial tipo 2), com ocupação exclusivamente residencial unifamiliar, e comércio e serviço de abrangência local. A Lei atual não restringe a construção de edificações verticalizadas como a anterior, possibilitando o surgimento de prédios de apartamentos. Essa ‘nova’ ocupação não significa, no entanto, o adensamento da região, posto que a Cota de Terreno por unidade familiar é muito alta (180m²/unidade familiar), conforme dito anteriormente.

- ZAP – Zona de Adensamento Preferencial

O zoneamento classificado como Zona de Adensamento Preferencial⁵¹ abrange regiões passíveis de adensamento devido às condições favoráveis de infra-estrutura e topografia. Assim como a ZAR-2, a ZAP abriga também uma porção grande do território da cidade, mostrada no mapa da FIG. 10.

Seus parâmetros urbanísticos traduzem, de uma maneira geral, a intenção de incentivo ao adensamento, devido aos Coeficientes de Aproveitamento maiores e cotas de terreno por unidade habitacional com índices baixos, mais flexíveis à diversidade de ocupação. Conforme ressaltado anteriormente, entretanto, os valores de afastamento instituídos podem direcionar a ocupação para tipologias de edificações pouco verticalizadas.

As áreas de zoneamento ZAP eram, na maioria, regiões classificadas pela LUOS/85 (Lei 4034/85) como ZR-3 e ZR-4 (Anexo 3). No caso da ZR-3, a aprovação da LPOUS/96 promoveu alterações significativas nos valores relacionados ao Coeficiente de Aproveitamento. Nessa tipologia, o CA para uso residencial multifamiliar vertical era de 1,0

⁵¹ Também de acordo com a Lei 7166/96 (Belo Horizonte, 1996b, Art. 10): “São as ZAPs as regiões passíveis de adensamento, em decorrência de condições favoráveis de infra-estrutura e de topografia”.

(MA.3), e passou para 1,7 na Lei atual. Tal alteração pode significar um redirecionamento na ocupação dessas áreas. Segundo Cota (2002, p.91):

as ZAPs irão favorecer a atuação de outros tipos de empresas, como aquelas que atuam voltadas para os setores de renda média da sociedade. Observa-se que muitos empreendedores procuram estas áreas, uma vez que possibilitam maior adensamento (C.A.= 1,7) o que pode também significar maior obtenção de lucro

Flávia Amaral⁵² ressalta a importância de se considerar o zoneamento anterior, para o caso das ZAP. Relata:

Hoje a gente sente que sacrificou algumas regiões, que eram ZR-3 e abrimos para ZAP, essas regiões sofreram muito. Algumas manchas de zoneamento, que eram mais restritas, que houve uma abertura, foram adensadas com uma velocidade maior. Então acho que talvez a gente tenha errado um pouco ao desconsiderar muito o zoneamento anterior. Há uma cidade que não estava começando do zero, partir da realidade que já estava construída e acho que deveria ter considerado a realidade que já estava presumida pelo potencial anterior que a Lei dava.

As ZAPs tratam-se, portanto, de áreas onde se pretende direcionar a ocupação e o adensamento. A análise sobre sua localização no espaço da cidade, presente na FIG. 10, mostra uma dispersão e descentralização destes. Isto de fato foi pretendido no texto do PD/96 que acentua a necessidade de “identificar áreas que, além de possuírem condições favoráveis de topografia, acessibilidade e infra-estrutura, possam ser configuradas como centros de polarização regional, municipal ou metropolitana” (Lei 7165/96, Art. 56), revelando a intenção de desconcentração.

Desta forma, levanta-se uma hipótese que a instituição das ZAP (com parâmetros urbanísticos favoráveis ao adensamento e ocupação) irá promover um redirecionamento da ocupação do solo belo-horizontino para suas áreas, de forma mais dispersa e distribuída no território da cidade.

Sendo assim, parte-se para o capítulo seguinte, a fim de verificar a ocupação pretendida para os espaços da cidade, procurando refletir se os parâmetros definidos foram suficientes para promover, incentivar ou coibir a ocupação e o adensamento nestes lugares.

⁵² Em entrevista realizada em Fevereiro de 2004.

3. IMPACTOS DA LEI DE PARCELAMENTO, OCUPAÇÃO E USO DO SOLO DE BELO HORIZONTE DE 1996 (LEI 7166/96).

3.1. Procedimentos Metodológicos

A base de dados utilizada neste trabalho originou-se de informações relacionadas a projetos aprovados, fornecidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Esta informação retrata o que o mercado imobiliário se propõe a fazer num determinado momento, estando diretamente relacionada à legislação normativa do uso e ocupação do solo urbano, uma vez que os parâmetros urbanísticos presentes no projeto devem estar de acordo com a legislação urbana vigente⁵³ para serem aprovados.

Um outro aspecto a considerar diz respeito à parcela da população que ‘utiliza’ (e tem acesso) o método de aprovação de projetos - somente uma parte do mercado e uma faixa de renda socioeconômica encaminham formalmente seu ‘desejo’ de construir ao órgão municipal competente. (Belo Horizonte, 1995, p. 53). Desta forma, ao utilizar estes dados, deve-se ressaltar que o estudo abrangeu a cidade legal, ou seja, a parcela do mercado que atende a esses instrumentos. E para reforçar este aspecto, é esta parcela da população – ou do mercado - aquela que ‘sente’ mais o efeito das Leis de Uso e Ocupação do Solo, pois a aprovação e baixa⁵⁴, conforme dito, estão diretamente relacionadas à adequação do projeto nestas leis em questão.

Esta dissertação desenvolveu-se em paralelo com o tratamento dos dados, o que proporcionou a geração de uma metodologia. Portanto, a partir deste ponto, nesta seção, será demonstrado o processo de construção metodológica enfatizando as tentativas de tratamento de dados e os resultados obtidos.

⁵³ Convém ressaltar que a data da Aprovação é que determina o enquadramento do projeto na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Por exemplo, se um projeto foi apresentado à Prefeitura em julho de 1996, e só foi aprovado em janeiro de 1997, os parâmetros urbanísticos devem estar de acordo com a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996, Lei no. 7166/96, que passou a vigorar em janeiro de 1997. Se o mesmo tivesse sido aprovado em outubro de 1996, deveria estar de acordo com os parâmetros ditados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985, a Lei no. 4034/85.

3.1.1. Definição do objeto de estudo

A proposta desta dissertação, já apresentada na Introdução, é o estudo do impacto da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte – a Lei 7166/96. A Lei está diretamente relacionada ao Plano Diretor (Lei 7165/96), estabelece e cria os parâmetros para execução deste. Portanto, quando se remete às intenções da Lei, refere-se também ao que foi proposto pelo Plano Diretor.

Uma segunda observação diz respeito à palavra *impacto*, que é muito usada neste estudo. A análise sobre o impacto relaciona-se ao que foi pretendido pelo Plano Diretor, que traçou diretrizes para o município. Propõe-se que a análise não fique restrita somente à enumeração do que foi pretendido e os resultados, mas que seja ampliado para além da transformação física da cidade, uma vez que o objetivo principal deste estudo é refletir sobre o processo de elaboração, implantação e consequência da legislação urbanística no conjunto da realidade sócio-econômica e espacial da cidade.

O zoneamento proposto pela LPOUS/96 baseou-se na possibilidade de ocupação dos bairros, bem como necessidade de preservação e proteção. Optou-se, portanto, no presente estudo, por enfatizar a questão do *adensamento*, já que foi este o princípio balizador da proposição do zoneamento e dos parâmetros urbanísticos. Para tanto, foi feita uma delimitação metodológica em relação aos usos. Uma vez que a proposta é analisar a ocupação e o adensamento, este estudo restringiu-se aos *usos residenciais*, visto que estes estão diretamente relacionados ao adensamento e à ocupação⁵⁵.

Desta forma, dentre as zonas estabelecidas pela LPOUS/96, foram destacados para este estudo aquelas relacionadas diretamente ao controle do adensamento: ZAP – Zona de Adensamento Preferencial, ZAR – Zona de Adensamento Restrito (1 e 2) e ZA – Zona Adensada.

⁵⁴ O alvará de Baixa de Construção, também denominado ‘Habite-se’, é expedido após a obra ter sido concluída, inspecionada e ‘aprovada’ pelo corpo técnico da Prefeitura.

⁵⁵ A LPOUS/96 trouxe uma inovação no que se refere às possibilidades de flexibilização dos usos em todo o território da cidade, em relação às Leis anteriores. Apesar da análise dos impactos desta mudança ser um trabalho também bastante importante para avaliação desta Lei, foi preciso delimitar o foco desta dissertação ao uso residencial, devido ao tempo disponível e à necessidade de utilização de outra base teórica e de dados para elaboração deste estudo.

A análise abrange o período de 1993 a 2002 para o qual existiam informações, disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Regulação Urbana e PRODABEL/PBH⁵⁶.

3.1.2. Tratamento dos dados

1ª Etapa – Tratamento da informação relacionada ao número de projetos aprovados (de uso residencial ou misto)

Parte I – Por tipo de zoneamento

A primeira etapa consistiu em fazer um levantamento dos bairros relacionados aos zoneamentos destacados neste estudo – ZAP, ZA, ZAR-1, ZAR-2 - resultando em uma listagem mostrada no Anexo 5 do presente texto. Em seguida, contabilizou-se o número de projetos aprovados em cada tipo de zoneamento para cada ano, dando origem ao GRAF. 1.

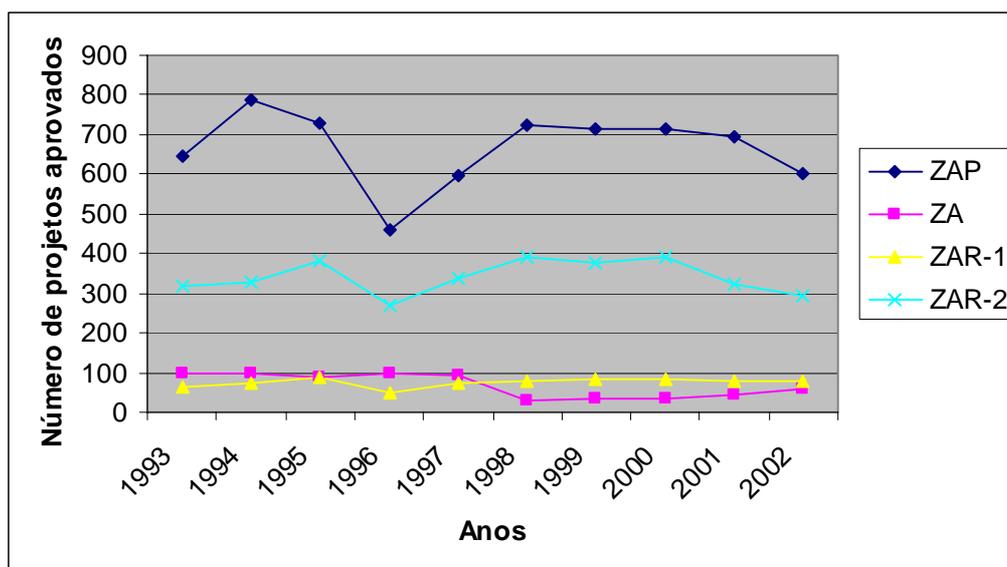


Gráfico 4 – Projetos aprovados para uso residencial ou misto em cada zona no período 1993 a 2002.

Fonte: PRODABEL/PBH.

Elaboração: Natália A. Mol.

⁵⁶ Segundo a Secretaria de Regulação Urbana da PBH, as informações obtidas foram retiradas do sistema de cadastro digital da PRODABEL/PBH. Devido às limitações técnicas o sistema ficou inoperante por algum tempo e foram protocolizados projetos que não entraram neste cadastro digital. Entretanto, este número não se mostra significativo, capaz de deturpar as informações trabalhadas. Os dados apresentados aqui não se tratam, portanto, da totalidade bruta dos projetos aprovados na Prefeitura.

Observa-se inicialmente que as zonas ZAP e ZAR-2 apresentaram em todo o período um grande número de projetos aprovados quando comparados às zonas ZA e ZAR-1. A alta participação das ZAP pode estar relacionada ao grande número de bairros inseridos nesta zona: 102 bairros. Da mesma forma, a ZAR-2 contém também um alto número de bairros (95), o que contribui para elevar o indicador de projetos aprovados. Ao contrário, poucos bairros integram os zoneamentos ZA e ZAR-1: 13 e 6, respectivamente.

Para uma análise mais detalhada desta informação no decorrer dos anos, separaram-se as informações por tipos de zonas (GRAF. 2).

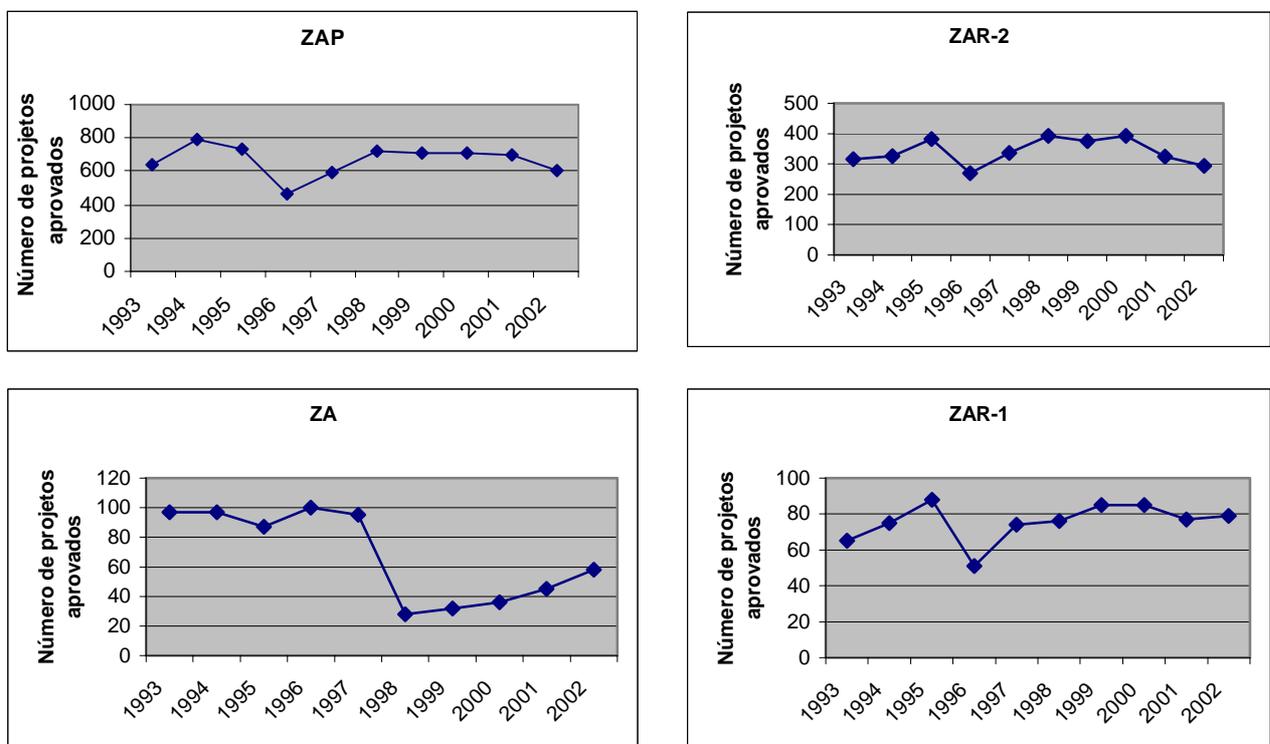


Gráfico 5 - Projetos aprovados para uso residencial ou misto nos zoneamentos ZA, ZAP, ZAR-1 e ZAR-2.

Fonte: PRODABEL/PBH.

Elaboração: Natália A. Mol.

Os diagramas dos zoneamentos ZAP e ZAR-2 mostram uma pequena elevação do número de projetos aprovados no período de elaboração e discussão da LPOUS/96 (1993 a 1996), seguindo-se uma pequena queda no ano da aprovação da Lei (1996), e um retorno ao número médio de aprovação de projetos (entre 600 e 800 edificações aprovadas anualmente para as ZAP, e 300 a 400 para as ZAR-2) nos anos seguintes. O diagrama de bairros inseridos

em zoneamentos ZA mostra um número constante de aprovações anuais de projetos até o ano de 1997, interrompida por uma redução brusca do total no ano de 1998. Apesar da queda, nos anos seguintes denota-se uma pequena, porém crescente recuperação no número de projetos aprovados anualmente. O diagrama de bairros inseridos em zoneamento ZAR-1 também mostra uma elevação de aprovação de projetos no período 1993 a 1995, uma queda no ano da aprovação da LPOUS/96 e uma certa regularidade durante os anos seguintes.

Diferentemente do diagrama das zonas ZA, os gráficos de bairros de zoneamentos ZAP, ZAR-1 e ZAR-2 possuem quatro momentos característicos que deverão ser investigados posteriormente: o primeiro, um pico de aprovação de projetos no período 1993-1995 (momento da discussão da LPOUS/96); o segundo, uma queda nos anos de 1996 e 1997; o terceiro, que consiste em uma retomada das intenções de se construir nos anos de 1998 a 2000; e, por último, um momento de ligeira queda nas aprovações de projetos nos anos de 2001 e 2002.

O que se pode concluir desta informação é que os bairros que parecem ter sofrido alterações mais significativas na dinâmica de aprovação de projetos (relacionada, conforme dito, à intenção de se ocupar) são aqueles classificados como ZA, que tiveram uma redução mais brusca no número de projetos aprovados a partir de 1997.

A informação até aqui analisada relacionada à quantidade de projetos aprovados em cada zona mostrou alguns indícios do desempenho dos bairros nelas inseridos. O levantamento do número de projetos aprovados para cada bairro/ região da cidade, no período analisado, representa um segundo passo na direção do detalhamento e do aprofundamento da análise proposta.

Parte II – Bairros/ regiões mais significativos

Dos 13.294 projetos de uso residencial e misto aprovados no período de janeiro de 1993 a dezembro de 2002, foram relacionados, neste primeiro tratamento, aqueles cujas edificações tivessem o número de pavimentos igual ou superior a quatro, o que resultou em um total de 5.625 projetos em todo o território de Belo Horizonte. Este tipo de operação justifica-se pelo fato de o foco do estudo ser o impacto da LPOUS/96 sobre o adensamento e a ocupação. Considerar edificações com um, dois ou três pavimentos poderia significar a

inclusão de projetos unifamiliares, com impacto relativamente menor em termos de adensamento.

Com essa delimitação definida, os dados foram separados segundo a data de aprovação do projeto em dois períodos: de 1993 a 1996 – período ainda sob vigência da Lei 4034/85 – e de 1997 a 2002 – de vigência da Lei 7166/96. Ambos os períodos tiveram projetos aprovados de edificações de quatro ou mais pavimentos em vários bairros da cidade. Como forma de selecionar os mais significativos, optou-se por uma classificação dos dados relacionando-se os bairros que tiveram maiores números de projetos aprovados em cada período, utilizando para isto o critério de porcentagem superior a 1% em relação ao total (do período) para o município, resultando na listagem mostrada na TAB. 6.

Os números em negrito da segunda e quinta colunas referem-se aos números de projetos aprovados dos bairros que tiveram desempenho significativo (acima de 1%) em cada um dos dois períodos. Os números não destacados foram também relacionados a fim de complementar a informação relacionada ao bairro/ região. Por exemplo, o bairro dos Palmares teve um número não significativo de projetos aprovados para edificações de quatro ou mais pavimentos nos anos de 1993 a 1996 (18 projetos, representando 0,81% em relação ao total do período), enquanto que no período 1997-2002, os 111 projetos aprovados representaram 3,25%, sendo considerado, portanto, como um número significativo (e destacado em negrito) em relação ao total do período.

A partir do total de projetos aprovados, tirou-se uma média anual em cada bairro/ região, em cada período, resultando nos indicadores mostrados nas colunas quarta e sétima. A comparação entre essas informações resultou na coluna denominada 'Incremento' (porcentagem em relação à média anual) que, classificada em ordem crescente, deu origem à formatação desta tabela. Da mesma forma, os bairros/ regiões foram classificados em três categorias de Incremento que englobam o negativo, o positivo médio e positivo alto. Além disso, foi acrescentada a informação relacionada ao zoneamento de cada bairro/ região de acordo com as Leis 4034/85 e 7166/96.

A primeira análise sobre esta tabela pode ser feita a partir da correlação entre as colunas de Incremento e Zoneamento pelas Leis 4034/85 e 7166/96. De uma maneira geral, a taxa crescente de Incremento em relação à média de projetos aprovados está inversamente relacionada ao potencial construtivo da Lei 4034/85, e diretamente relacionada àquele da Lei

7166/96. Têm-se os maiores crescimentos do número médio de projetos aprovados em bairros/ regiões onde a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985 não permitia aproveitamentos elevados (segundo os parâmetros urbanísticos Coeficiente de Aproveitamento e Taxa de Ocupação, por exemplo). Este é o caso das ZR-3, que, na reclassificação pela LPOUS/96 é permitida uma maior utilização de seus terrenos, incentivando a ocupação e o adensamento, a exemplo das ZAP.

Período/ Incremento Bairros/ Regiões	1993 a 1996			1997 a 2002			Incremento % média anual	Zoneamento	
	Abs.	%	Média anual	Abs.	%	Média anual		Lei 4034/85	Lei 7166/96
PRIMEIRA SECAO SUBURBANA (Serra)	55	(2,48)	13,75	24	(0,58)	4,00	-70,91	ZR4B	ZA
SEGUNDA SECAO SUBURBANA (São Pedro)	71	(3,21)	17,75	34	(0,93)	5,67	-68,08	ZR4B	ZA
DECIMA SECAO URBANA (Lourdes)	23	(1,03)	5,75	14	(0,41)	2,33	-59,42	ZR5/ZR5	ZCBH
CELESTE IMPERIO (Pde Eustaquio)	34	(1,54)	8,50	21	(0,61)	3,50	-58,82	ZR4A	ZAP
OITAVA SECAO SUBURBANA (Serra)	50	(2,26)	12,50	31	(0,85)	5,17	-58,67	ZR4B	ZA
TERCEIRA SECAO SUBURBANA (Gutierrez)	65	(2,94)	16,25	43	(1,26)	7,17	-55,90	ZR4B	ZA
EX-COLONIA ADALBERTO FERRAZ (Cruzeiro)	43	(1,94)	10,75	33	(0,93)	5,50	-48,84	ZR4B	ZA
SEXTA SECAO SUBURBANA (Floresta/Lagoinha)	26	(1,17)	6,50	20	(0,49)	3,33	-48,72	ZR4	ZAP
VILA SILVEIRA (Bairro da Graça)	33	(1,49)	8,25	28	(0,79)	4,67	-43,43	ZR4	ZAP
CIDADE NOVA	52	(2,35)	13,00	46	(1,35)	7,67	-41,03	ZR4B	ZA
DOS BURITIS	207	(9,35)	51,75	187	(5,48)	31,17	-39,77	ZR4	ZAP
SAGRADA FAMILIA	58	(2,62)	14,50	53	(1,55)	8,83	-39,08	ZR4	ZAP
SION	60	(2,71)	15,00	55	(1,61)	9,17	-38,89	ZR4B/ZR4	ZA
ESTORIL	110	(4,97)	27,50	104	(3,05)	17,33	-36,97	ZR2	ZAR-2
VILA ADELAIDE (Caiçara Adelaide)	46	(2,08)	11,50	51	(1,50)	8,50	-26,09	ZR3/ZR4	ZAR-2
EX-COLONIA AFONSO PENA (Santo Antonio)	66	(2,98)	16,50	76	(2,23)	12,67	-23,23	ZR4	ZA
SETIMA SECAO SUBURBANA (Santa Tereza)	33	(1,49)	8,25	39	(1,14)	6,50	-21,21	ZR4	ZAP
EX-COLONIA AMERICO WERNECK (Floresta)	45	(2,03)	11,25	56	(1,64)	9,33	-17,04	ZR4	ZAP
CALAFATE	39	(1,76)	9,75	49	(1,44)	8,17	-16,24	ZR4	ZAP
UNIAO	46	(2,08)	11,50	63	(1,85)	10,50	-8,70	ZR4	ZAP
BELVEDERE	31	(1,31)	7,75	44	(1,29)	7,33	-5,38	ZR2	ZP-3
JARDIM AMERICA	24	(1,08)	6,00	37	(1,02)	6,17	2,78	ZR3/ZR4	ZAP
EX-COLONIA CARLOS PRATES (Carlos Prates)	60	(2,71)	15,00	96	(2,81)	16,00	6,67	ZR4	ZAP
DO CASTELO	133	(6,01)	33,25	237	(6,95)	39,50	18,80	ZR3	ZAP
VILA PADRE EUSTAQUIO (Pe Eustaquio)	29	(1,31)	7,25	55	(1,61)	9,17	26,44	ZR4	ZAP
OURO PRETO	49	(2,21)	12,25	121	(3,55)	20,17	64,63	ZR3	ZAR-2
SANTA LUCIA	13	(0,58)	3,25	36	(1,05)	6,00	84,62	ZR2	ZAR1
SANTA AMELIA	23	(1,03)	5,75	82	(2,40)	13,67	137,68	ZR3	ZAP ZAR-2/ZAP
SANTA CRUZ	9	(0,40)	2,25	38	(1,11)	6,33	181,48	ZR3	ZAR-2/ZAP
DOS PALMARES	18	(0,81)	4,50	111	(3,25)	18,50	311,11	ZR3	ZAP
LIBERDADE	5	(0,22)	1,25	42	(1,23)	7,00	460,00	ZR3	ZAP
DONA CLARA	10	(0,45)	2,50	98	(2,87)	16,33	553,33	ZR3	ZAP
ITAPOA	3	(0,13)	0,75	56	(1,64)	9,33	1144,44	ZR3	ZAP
PAQUETA	2	(0,09)	0,50	40	(1,17)	6,67	1233,33	ZR3/ZEU	ZAP
FERNAO DIAS (São Paulo)	3	(0,13)	0,75	79	(2,32)	13,17	1655,56	ZEU	ZAP
CAMARGOS	1	(0,04)	0,25	46	(1,35)	7,67	2966,67	ZR3	ZAR-2
Soma	1575		(71,14%)	2245		(65,82%)			
Total de Belo Horizonte no período	2214			3411					
Total Belo Horizonte (4 ou mais pav.)				5625					
Total BH Uso Residencial ou Misto (Edificações com 1 ou mais pav.)				13294					

Tabela 6 – Número de projetos aprovados de acordo com cada período. Bairros com indicadores superiores a 1% em relação ao total do período. Edificações com quatro ou mais pavimentos. Uso residencial e misto.

Fonte: PRODABEL/PBH. Elaboração: Natália A. Mol.

Em segundo lugar, observa-se que todos os bairros inseridos em zoneamento ZA tiveram decréscimo no número de projetos aprovados depois que a LPOUS/96 entrou em vigor, podendo já indicar um possível impacto de sua aprovação, no sentido de conter a ocupação desses bairros/ regiões. Da mesma forma, também pode ser indicativo o fato de que quase todos os bairros que estarem na categoria de crescimento positivo médio e alto (medido pelo incremento) estão inseridos em zoneamento ZAP (com exceção dos bairros Ouro Preto, Santa Lúcia e Camargos).

Deve ser ressaltado nesta tabela que, mesmo inseridos na subclassificação de incremento negativo, alguns bairros, como o Buritis e Estoril, por exemplo, apresentam um dos maiores indicadores (em termos absolutos) de projetos aprovados em Belo Horizonte, indicando que o incremento negativo não necessariamente significa a ausência de dinâmica imobiliária nestes bairros. Ao contrário, os altos números de projetos aprovados indicam que estes bairros são considerados extremamente atrativos para o mercado imobiliário.

Após esta primeira etapa, foram solicitadas junto à Prefeitura de Belo Horizonte informações referentes à área construtiva dos projetos aprovados. Isto porque, apesar do número de projetos aprovados já indicar, conforme dito, a dinâmica de ocupação (ou da intenção de ocupação), a informação relacionada à área construída permite quantificar, e portanto, aproximar-se à real ocupação e utilização proposta nos projetos. E, se se pretende neste estudo avaliar o impacto da LPOUS/96 sobre a dinâmica de ocupação e adensamento da cidade, a informação mais detalhada, relacionada a área construída, contribui para tornar a análise mais completa.

2ª Etapa – Tratamento da informação relacionada à área construída dos projetos aprovados (de uso residencial ou misto).

Parte I – Por tipo de zoneamento

De forma semelhante aos procedimentos adotados na 1ª etapa, foram listados os bairros segundo o tipo de zoneamento, trabalhando-se a informação relacionada à área total de cada projeto aprovado (de uso residencial e misto) no período 1993 a 2002, resultando no perfil mostrado no GRAF. 3.

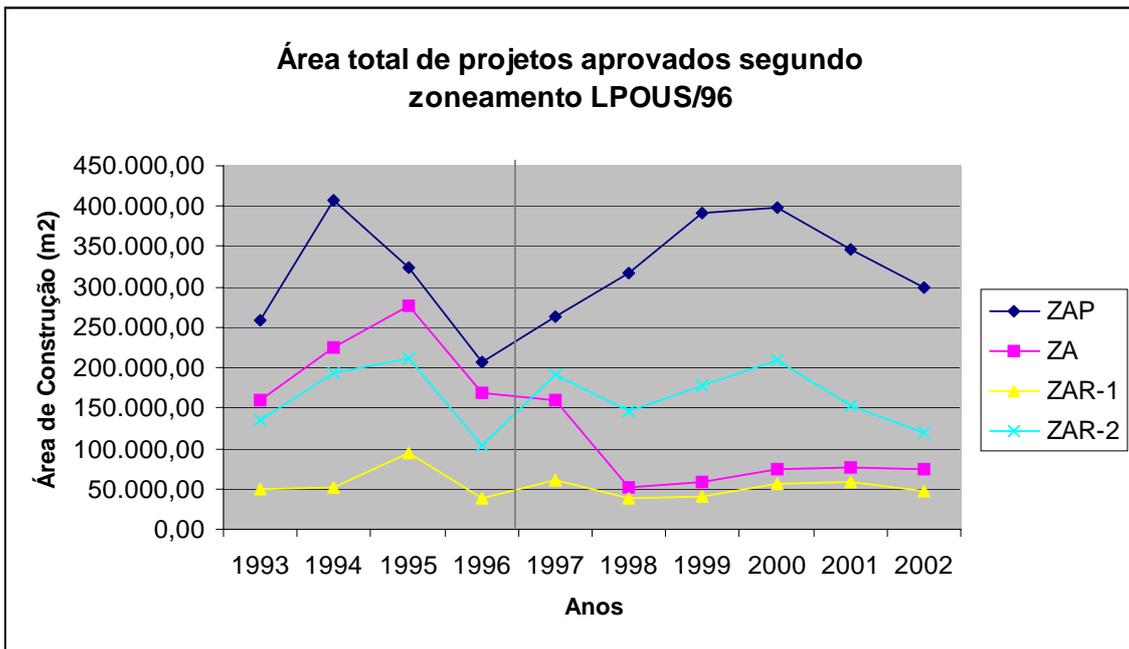


Gráfico 6 – Área de Construção aprovada em cada zona no período 1993 a 2002. Uso Residencial e Misto. Fonte: PRODABEL/PBH. Elaboração: Natália A. Mol.

De uma maneira geral, todas as zonas apresentaram um aumento da área de construção pretendida durante o período de 1993 a 1995, anos em que a LPOUS/96 foi elaborada e discutida, seguindo-se de uma queda nos indicadores em 1996, ano da aprovação desta Lei. Aquele foi um período no qual a iminência da aprovação da nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo pode ter provocado uma corrida para aprovação de projetos na Prefeitura, o que sempre ocorre em épocas de definição de novos zoneamentos, conforme menciona Matos (1984). As zonas ZAP e ZAR-2 apresentam uma retomada do crescimento nos anos de 1998 a 2000, seguindo-se novamente de um arrefecimento no número de metros quadrados aprovados nos anos de 2001 e 2002. As ZAR-1 mantiveram uma certa homogeneidade na quantidade de área aprovada durante todo o período, mantendo seu desempenho quase que de maneira linear no patamar de 50.000 metros quadrados aprovados por ano.

As ZAP apresentaram os maiores indicadores de áreas aprovadas durante todo o período, podendo sinalizar um possível efeito da LPOUS/96, já que a ocupação e o adensamento são incentivados nestas áreas.

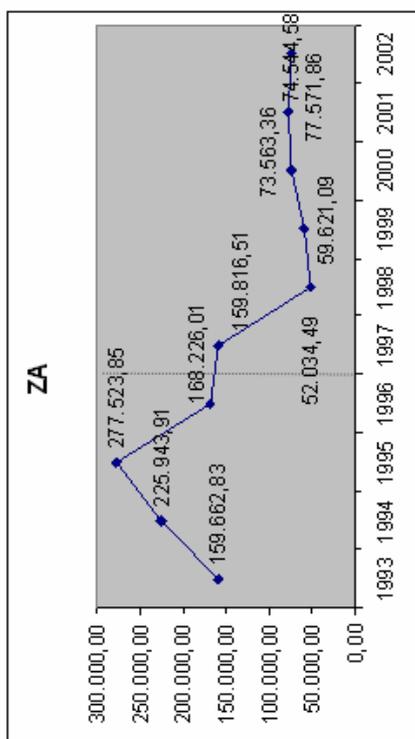
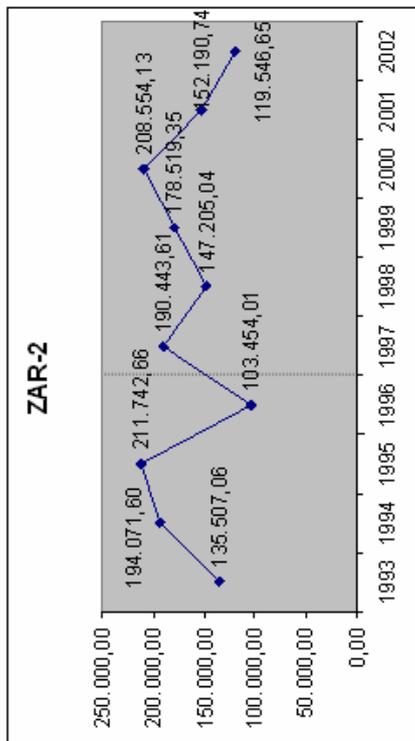
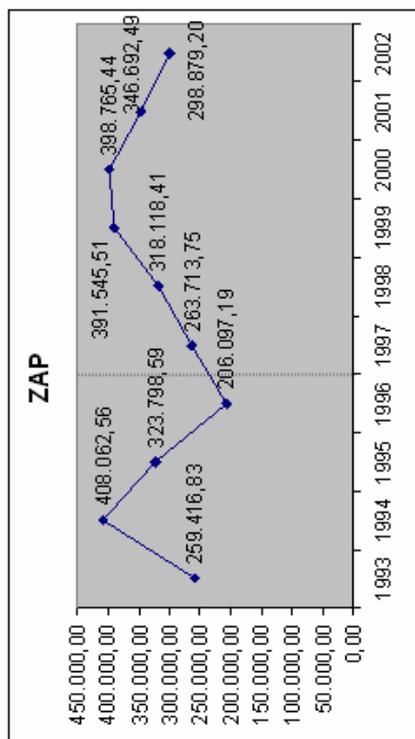
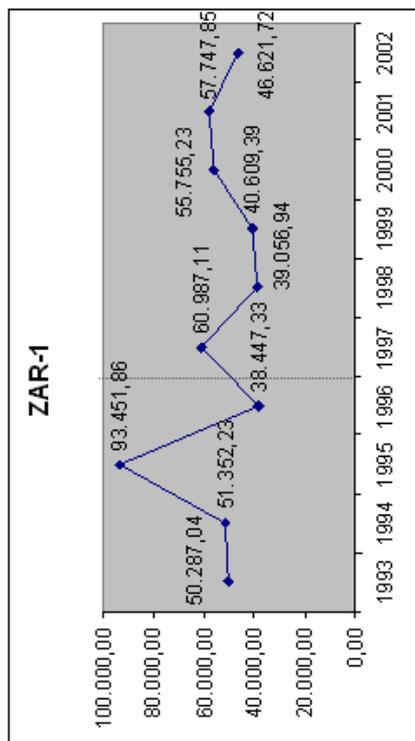


Gráfico 4 – Área total aprovada para uso residencial e misto nos zoneamentos ZAP, ZA, ZAR-1 e ZAR-2, no período 1993 a 2002.
 Fonte: PRODABEL/PBH. Elaboração: Natália A. Mol.

As ZA apresentam um número bastante elevado de área aprovada durante o período pré-aprovação da LPOUS/96, sobressaindo-se até mesmo em relação às ZAR-2, que possuem 95 bairros, enquanto que são contabilizados 13 bairros/ regiões naquele zoneamento. Tal informação pode expressar o receio de perdas com a mudança de zoneamento e dos parâmetros urbanísticos, principalmente, que viriam com a aprovação da Lei.

Esta informação contribui também para o processo de aprimoramento desta metodologia, uma vez que enfatiza a relevância dos dados relacionados ao total de área construída aprovada para a análise do impacto sobre a ocupação e o adensamento. Isto porque, nos anos de 1993 a 1995, os bairros inseridos nas zonas ZA, quando analisados sob a quantidade de projetos aprovados, não apresentaram indicadores elevados em relação às demais zonas; no entanto, ao ser tratada a informação sobre a área construída dos projetos, vislumbrou-se a real pretensão de ocupação que se tem para eles. Após a aprovação da LPOUS/96 segue-se um período de queda da área total aprovada neste zoneamento, indicando uma possível diminuição e arrefecimento na ocupação dessas regiões. A partir de 1998, ano em que o zoneamento apresentou o indicador mais baixo de metros quadrados aprovados em todo o período analisado (52.034,49 m², de acordo com o GRAF. 4), observou-se uma retomada do crescimento, mas muito pouco significativo, denotando uma dinâmica de ocupação pouco expressiva nestas áreas, o que torna-se ainda mais evidente quando comparada à ocupação, em termos absolutos, das zonas ZAP, de adensamento incentivado.

Parte II - Bairros/ regiões mais significativos

Assim como na 1ª Etapa, passa-se ao tratamento da informação de bairros e regiões selecionados, em que a dinâmica da construção civil apresenta-se intensa, evidenciada pelos indicadores de área construída de projetos aprovados. (TAB. 7).

Deve ser ressaltado, entretanto, que a informação relacionada ao número de pavimentos não foi considerada nesta etapa uma vez que não consta nos arquivos fornecidos pela PRODABEL/PBH⁵⁷. O tratamento desta informação mostrou, no entanto, que ele é relevante na forma em que foi apresentada, visto que, conforme já mencionado, a quantificação da área construída aprovada traduz a real ocupação que se pretende em cada edificação projetada, podendo ser considerada até mesmo mais apropriada para a análise do impacto da LPOUS/96 sobre a ocupação e adensamento do que os dados relacionados ao número de projetos aprovados apenas.

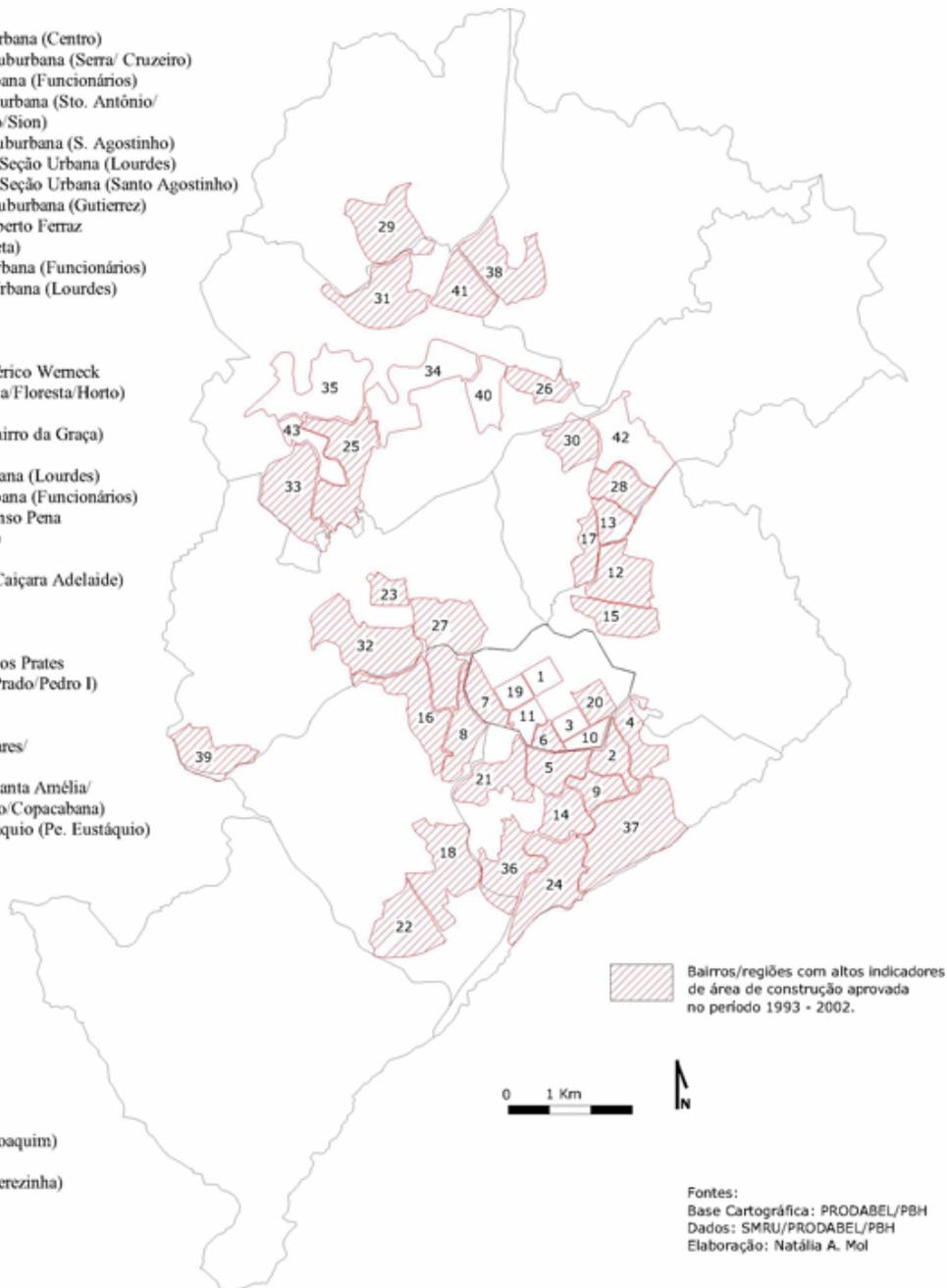
A primeira coluna mostra, conforme dito, os bairros/ regiões que tiveram maiores indicadores de área de construção aprovados em relação a cada período, 1993-1996 e 1997-2002.

A base de dados primária recebida da PRODABEL/PBH continha a informação de endereço classificada de acordo com a denominação de bairros utilizada pela PBH, cujo cadastro ainda é feito utilizando a terminologia original, como as Seções Urbanas e Suburbanas, as Ex-Colônias Agrícolas, e até mesmo algumas não mais utilizadas, como o bairro Fernão Dias, denominado hoje como bairro São Paulo. Além disso, foram detectadas algumas denominações presentes na TAB. 7, que, mesmo usadas atualmente, não coincidiam com a delimitação dos bairros dito populares. Foi necessário, portanto, esclarecer os limites reais de cada bairro/ região, a fim de verificar sua inclusão no zoneamento em vigor e possibilitar a análise do impacto da LPOUS/96. Desta forma, fez-se uma sobreposição de informações relacionadas às delimitações das Seções Urbanas, Suburbanas e Ex-Colônias,

⁵⁷ Os dados coletados na PBH foram recebidos em etapas distintas do trabalho. A primeira seleção incluía todos os projetos aprovados (com e sem “Baixa de Construção”), constando a data de aprovação e da “Baixa” (no caso do imóvel ter sido construído), o número de pavimentos e o endereço de cada projeto aprovado. A segunda base

Bairros/regiões com indicadores de áreas de construção aprovadas superiores a 1% em relação ao período 1993-1996 ou 1997-2002.
Uso residencial ou misto.

- 1- Terceira Seção Urbana (Centro)
- 2- Primeira Seção Suburbana (Serra/ Cruzeiro)
- 3- Quinta Seção Urbana (Funcionários)
- 4- Oitava Seção Suburbana (Sto. Antônio/ São Pedro/Carmo/Sion)
- 5- Segunda Seção Suburbana (S. Agostinho)
- 6- Décima Primeira Seção Urbana (Lourdes)
- 7- Décima Segunda Seção Urbana (Santo Agostinho)
- 8- Terceira Seção Suburbana (Gutierrez)
- 9- Ex-Colônia Adalberto Ferraz (Cruzeiro/Anchieta)
- 10- Sétima Seção Urbana (Funcionários)
- 11- Décima Seção Urbana (Lourdes)
- 12- Sagrada Família
- 13- Cidade Nova
- 14- Sion
- 15- Ex-Colônia Américo Wemeck (Sagrada Família/Floresta/Horto)
- 16- Calafate
- 17- Vila Silveira (Bairro da Graça)
- 18- Estoril
- 19- Nona Seção Urbana (Lourdes)
- 20- Sexta Seção Urbana (Funcionários)
- 21- Ex-Colônia Afonso Pena (Santo Antônio)
- 22- Buritys
- 23- Vila Adelaide (Caiçara Adelaide)
- 24- Belvedere
- 25- Ouro Preto
- 26- Dona Clara
- 27- Ex-Colônia Carlos Prates (Carlos Prates/Prado/Pedro I)
- 28- União
- 29- Santa Mônica
- 30- Palmares (Palmares/ Maria Virgínia)
- 31- Santa Amélia (Santa Amélia/ Jardim Atlântico/Copacabana)
- 32- Vila Padre Eustáquio (Pe. Eustáquio)
- 33- Castelo
- 34- São Luiz (São Luiz/ Aeroporto)
- 35- Bandeirantes
- 36- Santa Lúcia
- 37- Comiteco (Mangabeiras/ Anchieta)
- 38- Planalto
- 39- Camargos
- 40- Liberdade
- 41- Itapoã
- 42- Fernão Dias (São Paulo/D. Joaquim)
- 43- Paquetá (Paquetá/Sta. Terezinha)



Fontes:
Base Cartográfica: PRODABEL/PBH
Dados: SMRU/PRODABEL/PBH
Elaboração: Natália A. Mol

Figura 11

de dados obtida incluía os itens anteriores, porém, ao invés da informação de número de pavimentos, foi disponibiliza a informação relacionada à área construída total.

obtidas na PRODABEL/PBH, e dos bairros populares⁵⁸. A partir daí, utilizou-se a espacialização dos projetos aprovados de cada região, feito com auxílio do software MapInfo, para concluir a delimitação das regiões. A FIG. 11 mostra o resultado obtido com a identificação de cada região apresentada na TAB. 7. No decorrer do texto da dissertação, optou-se por utilizar as denominações presentes nesta tabela.

Os números destacados em negrito referem-se aos bairros considerados significativos para o período, conforme mencionado anteriormente, e classificados sob o critério de porcentagem da área total (em relação ao período) superior a 1%. A porcentagem em relação ao total de cada período é mostrada na terceira e na sexta colunas da TAB. 7.

Foi calculada, também para cada período, a média anual da área aprovada total em relação a cada bairro/ região. A coluna Incremento, que mostra a diferença percentual entre estes valores nos dois períodos analisados, foi utilizada como critério para ordenar os bairros, classificando-os em quatro categorias segundo crescimentos negativo alto, negativo médio, positivo médio e positivo alto.

As duas últimas colunas mostram o zoneamento de cada bairro/ região segundo a Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente – Lei 4034/85 no período de 1993 a 1996 e Lei 7166/96 nos anos de 1997 a 2002.

Uma primeira leitura que pode ser feita desta tabela diz respeito à representatividade dos bairros selecionados em relação ao ‘universo’ da construção civil em Belo Horizonte – o total de área aprovada nestes 43 bairros e regiões representa cerca de 70% de toda a área aprovada para o município de Belo Horizonte nos anos de 1993 a 2002.

Algumas semelhanças podem ser notadas entre a tabela de número de projetos aprovados e a de área construída (TAB. 6 e 7, respectivamente). A mesma correlação entre as colunas Incremento e Zoneamento pode ser identificada nas tabelas: o aumento da média anual da área aprovada está diretamente relacionado à diferença de potencial construtivo relativo às LUOS/85 e LPOUS/96. Ou seja, os bairros/ regiões que tiveram maiores aumentos na possibilidade de construção (medidos principalmente pelos CA), relativos às leis, são aqueles que de fato, experimentaram maiores crescimentos de projetos aprovados. Isto

⁵⁸ A denominação de bairros populares é aquela comumente conhecida pela população como, por exemplo, a denominação ‘popular’ de ‘Lourdes’ para a Região da Décima Seção Urbana.

significa que o aumento do potencial construtivo vindo da mudança de zoneamento pode estar sendo apropriado pelo mercado imobiliário, produzindo efeitos sobre a ocupação do espaço urbano.

Outra similaridade percebida em relação às tabelas 6 e 7 refere-se ao desempenho geral dos zoneamentos ZA e ZAP. Todos os bairros inseridos na listagem que são classificados como ZA tiveram redução na média anual de área aprovada do primeiro para o segundo período. Já aqueles de zoneamento ZAP tiveram, em sua maioria, crescimentos médio e alto em relação à quantidade de metros quadrados aprovados por ano, revelando, também, a possibilidade da real efetivação da ocupação proposta pelo Plano Diretor de 1996, conforme mostrado no capítulo 2.

Propõe-se fazer uma leitura mais pormenorizada da tabela 7, utilizando como ponto de referência as zonas definidas como foco de análise desta dissertação: ZA, ZAP, ZAR-1 e ZAR-2.

- *Bairros inseridos na ZA*

Conforme dito anteriormente, todos os bairros da listagem que são classificados como ZA tiveram incrementos negativos em relação à quantidade de metros quadrados aprovados entre os períodos 1993-1996 e 1997-2000, podendo significar uma efetividade da Lei na contenção da ocupação e do adensamento.

Entretanto, apesar da diminuição geral em relação ao período anterior, alguns bairros apresentam altos indicadores de áreas aprovadas no período 1997 a 2002 revelando a continuidade da dinâmica de ocupação, embora decrescente, a exemplo dos bairros/ regiões Sion, Terceira Seção Suburbana (Gutierrez) e Ex-Colônia Afonso Pena (Santo Antônio e Luxemburgo).

Contribui para explicar esta constatação, o fato de o Coeficiente de Aproveitamento (CA), um dos parâmetros urbanísticos que define a área máxima permitida para construção, não ter sofrido alteração significativa com a aprovação da LPOUS/96. Esses bairros eram classificados, em sua maioria, como ZR-4B, pela Lei 4034/85, cujo CA era 2,0 para edificações multifamiliares verticais (Anexo 3) e passou a ser classificado como ZA pela Lei

7166/96, cujo CA é 1,5, podendo chegar a 2,0 no caso da área do terreno ser superior a 800m² com testada de no mínimo 20 metros (Artigo 45, 2º§, da LPOUS/96).

Quando o indicador de área média por projeto pós-aprovação LPOUS/96 é mostrado em ordem crescente (TAB. 8), observa-se que mesmo sendo a contenção do adensamento pretendida pelo Plano Diretor de 1996, projetos de maior tamanho médio foram aprovados nas ZA. No conjunto dos bairros/ regiões selecionadas, apenas aqueles inseridos na ZCBH, onde o potencial construtivo é o maior da cidade (afastamentos pequenos e CA igual a 3,0), apresentam áreas médias de projetos superiores às aquelas observadas para as ZA. (TAB. 8).

Isso de fato, foi realçado pelo Ex-Presidente do SINDUSCON/MG, Teodomiro Diniz Camargos, quando relatou que a maior mudança através da instituição de ZA estaria relacionada ao tamanho dos imóveis. Segundo ele, o que tem sido feito pelo mercado, para viabilizar a construção, é a união de dois lotes a fim de poder utilizar o coeficiente 2,0. O resultado disso é a intensa produção de prédios de apartamentos com quatro quartos nestas áreas:

“Outro impacto sem dúvida nenhuma é que a Lei nova acabou dificultando muito a construir em um terreno único. Então o mercado descartou o terreno único. O ‘predinho’ perdeu o potencial econômico. Está inviável. Juntando as duas coisas: a lei e a crise econômica, praticamente este mercado ficou parado”.

Período/ Incremento		1993 a 1996			1997 a 2002			Incremento (em rel. a média anual)	Zoneamento	
		Abs.(m2)	%	Média anual (m2)	Abs.(m2)	%	Média anual (m2)		%	Lei 4034/85
1	TERCEIRA SECAO URBANA	53.637,71	1,37	13.409,43	9.431,91	0,19	1.571,99	-88,28	ZC6	ZHIP
2	PRIMEIRA SECAO SUBURBANA	132.499,05	3,37	33.124,76	34.018,44	0,68	5.669,74	-82,88	ZR4B	ZA
3	QUINTA SECAO URBANA	57.835,52	1,47	14.458,88	19.953,29	0,40	3.325,55	-77,00	ZR5/ZR6/ZC5	ZCBH
4	OITAVA SECAO SUBURBANA	81.474,79	2,07	20.368,70	30.977,97	0,62	5.163,00	-74,65	ZR2/ZR4B	ZA/ZAP
5	SEGUNDA SECAO SUBURBANA	123.311,26	3,14	30.827,82	48.175,55	0,97	8.029,26	-73,95	ZR4B	ZA
6	DEC. PRIMEIRA SECAO URBANA	41.122,21	1,05	10.280,55	19.217,48	0,39	3.202,91	-68,84	ZR5/ZR6/ZC5	ZCBH
7	DEC. SEGUNDA SECAO URBANA	62.755,28	1,60	15.688,82	32.537,28	0,66	5.422,88	-65,43	ZR5/ZR6	ZCBH
8	TERCEIRA SECAO SUBURBANA	108.032,43	2,75	27.008,11	57.703,93	1,16	9.617,32	-64,39	ZR4B	ZA
9	EX-COL. ADALBERTO FERRAZ	74.523,07	1,90	18.630,77	41.647,44	0,84	6.941,24	-62,74	ZR4B	ZA
10	SETIMA SECAO URBANA	61.818,61	1,57	15.454,65	37.058,64	0,75	6.176,44	-60,04	ZR5/ZR6	ZCBH
11	DECIMA SECAO URBANA	120.688,70	3,07	30.172,18	84.534,04	1,70	14.089,01	-53,30	ZR5/ZR6	ZCBH
12	SAGRADA FAMILIA	58.745,71	1,50	14.686,43	45.079,76	0,91	7.513,29	-48,84	ZR4	ZAP
13	CIDADE NOVA	58.185,55	1,48	14.546,39	44.954,52	0,91	7.492,42	-48,49	ZR4B	ZA
14	SION	108.377,22	2,76	27.094,31	87.811,99	1,77	14.635,33	-45,98	ZR4/ZR4B	ZAZP2
15	EX-COL. AMERICO WERNECK	63.305,67	1,61	15.826,42	53.715,14	1,08	8.952,52	-43,43	ZR4	ZAP
16	CALAFATE	43.311,15	1,10	10.827,79	39.297,59	0,79	6.549,60	-39,51	ZR4	ZAP/ZA
17	VILA SILVEIRA	68.122,19	1,73	17.030,55	62.650,21	1,26	10.441,70	-38,69	ZR4	ZAP
18	ESTORIL	180.728,66	4,60	45.182,17	177.948,45	3,58	29.658,08	-34,36	ZR2	ZAR2/ZAR1
19	NONA SECAO URBANA	44.111,14	1,12	11.027,79	44.679,94	0,90	7.446,66	-32,47	ZR5/ZR6	ZCBH
20	SEXTA SECAO URBANA	43.802,01	1,12	10.950,50	45.516,48	0,92	7.586,08	-30,72	ZR5/ZR6	ZCBH
21	EX-COLONIA AFONSO PENA	115.971,43	2,95	28.992,86	123.115,72	2,48	20.519,29	-29,23	ZR4	ZA/ZAR2/ZAR1
22	DOS BURITIS	193.023,87	4,92	48.255,97	232.870,01	4,69	38.811,67	-19,57	ZR4	ZAP
23	VILA ADELAIDE	46.709,46	1,19	11.677,37	63.468,01	1,28	10.578,00	-9,41	ZR3/ZR4	ZAR2ZAP
24	BELVEDERE	160.590,89	4,09	40.147,72	220.869,04	4,45	36.811,51	-8,31	ZR2	ZP2/ZP3
25	OURO PRETO	86.517,18	2,20	21.629,30	124.490,33	2,51	20.748,39	-4,07	ZR3	ZAP/ZAR2
26	DONA CLARA	62.889,13	1,60	15.722,28	94.011,66	1,89	15.668,61	-0,34	ZR3	ZAP
27	EX-COLONIA CARLOS PRATES	54.777,67	1,40	13.694,42	89.727,45	1,81	14.954,58	9,20	ZR4	ZAP
28	UNIAO	35.086,48	0,89	8.771,62	58.909,75	1,19	9.818,29	11,93	ZR4	ZAP
29	SANTA MONICA	33.710,50	0,86	8.427,63	56.988,61	1,15	9.498,10	12,70	ZR3	ZAP
30	DOS PALMARES	53.337,71	1,36	13.334,43	94.917,18	1,91	15.819,53	18,64	ZR3	ZAP/ZAR2
31	SANTA AMELIA	71.837,32	1,83	17.959,33	148.471,01	2,99	24.745,17	37,78	ZR3	ZAP/ZAR2
32	VILA PADRE EUSTAQUIO	29.718,84	0,76	7.429,71	63.752,61	1,28	10.625,44	43,01	ZR4	ZAP
33	DO CASTELO	121.986,34	3,11	30.496,59	269.077,89	5,42	44.846,32	47,05	ZR3	ZAP
34	SAO LUIZ	23.589,84	0,60	5.897,46	53.921,51	1,09	8.986,92	52,39	ZR1	ZP2/ZAP
35	DOS BANDEIRANTES	29.105,00	0,74	7.276,25	71.884,49	1,45	11.980,75	64,66	ZR1	ZP2/ZAP
36	SANTA LUCIA	27.462,42	0,70	6.865,61	83.169,93	1,67	13.861,66	101,90	ZR2	ZAR1
37	COMITECO	16.635,37	0,42	4.158,84	50.920,02	1,03	8.486,67	104,06	ZR2	ZP2/ZA
38	PLANALTO	18.188,90	0,46	4.547,23	66.832,25	1,35	11.138,71	144,96	ZR3	ZAP/ZAR2
39	CAMARGOS	19.417,78	0,49	4.854,45	79.048,45	1,59	13.174,74	171,40	ZR3	ZAR2
40	LIBERDADE	13.727,83	0,35	3.431,96	62.572,34	1,26	10.428,72	203,87	ZR3	ZAR2/ZAP
41	ITAPOA	11.078,07	0,28	2.769,52	54.213,59	1,09	9.035,60	226,25	ZR3	ZAP
42	FERNAO DIAS	20.059,47	0,51	5.014,87	105.279,21	2,12	17.546,54	249,89	ZEU	ZAP
43	PAQUETA	10.499,08	0,27	2.624,77	66.450,36	1,34	11.075,06	321,94	ZR3/ZEU	ZR2/ZAP
Total de cada região no período		2.842.308,51	72,39%		3.351.871,47	67,06%				
Total de Belo Horizonte		3.926.561,14	100%		4.998.075,84	100%				

Tabela 7 – Área de Construção aprovada nos períodos 1993-1996 e 1997-2002. Edificações de uso residencial e misto. Fonte: PRODABEL/PBH. Elaboração Natália A. Mol.

Bairro/ Região	Média anual/ Incremento	Média anual (m2)		Incremento %	Zoneamento	
		1993 a 1996	1997 a 2002		Lei 4034/85	Lei 7166/96
TERCEIRA SECAO URBANA		2.273,18	0,00	-100,00	ZC6	ZCBH
SANTA AMELIA		304,40	338,20	11,11	ZR3	ZAP
DOS BANDEIRANTES		354,94	340,68	-4,02	ZR1	ZP2
SANTA LUCIA		280,23	376,33	34,30	ZR2	ZAR1
SANTA MONICA		362,48	428,49	18,21	ZR3	ZAR2/ZAP
PAQUETA		269,21	428,71	59,25	ZR3/ZEU	ZAP
ITAPOA		257,63	471,42	82,98	ZR3	ZAP
PLANALTO		267,48	502,50	87,86	ZR3	ZAP
DONA CLARA		395,53	508,17	28,48	ZR3	ZAP
SAO LUIZ		399,83	533,88	33,53	ZR1	ZP2
DO CASTELO		491,88	541,40	10,07	ZR3	ZAP
OURO PRETO		588,55	543,63	-7,63	ZR3	ZAR2
COMITECO		462,09	585,29	26,66	ZR2	ZP2
CALAFATE		802,06	604,58	-24,62	ZR4	ZAP
DOS PALMARES		440,81	637,03	44,51	ZR3	ZAP
EX-COLONIA CARLOS PRATES		740,24	674,64	-8,86	ZR4	ZAP
FERNAO DIAS		290,72	711,35	144,69	ZEU	ZAP
SAGRADA FAMILIA		863,91	739,01	-14,46	ZR4	ZAP
EX-COLONIA AMERICO						
WERNECK		1.241,29	756,55	-39,05	ZR4	ZAP
CIDADE NOVA		1.039,03	788,68	-24,09	ZR4B	ZA
UNIAO		584,77	829,71	41,89	ZR4	ZAP
OITAVA SECAO SUBURBANA		1.597,54	885,08	-44,60	ZR2/ZR4B	ZA
VILA ADELAIDE		707,72	893,92	26,31	ZR3/ZR4	ZAR-2
EX-COLONIA ADALBERTO						
FERRAZ		1.733,09	905,38	-47,76	ZR4B	ZA
CAMARGOS		451,58	952,39	110,90	ZR3	ZAR2
LIBERDADE		403,76	1.009,23	149,96	ZR3	ZAP
VILA PADRE EUSTAQUIO		782,07	1.045,12	33,63	ZR4	ZAP
BELVEDERE		1.254,62	1.206,93	-3,80	ZR2	ZP3
PRIMEIRA SECAO SUBURBANA		2.366,05	1.214,94	-48,65	ZR4B	ZA
SEGUNDA SECAO SUBURBANA		1.736,78	1.235,27	-28,88	ZR4B	ZA
SION		1.693,39	1.254,46	-25,92	ZR4/ZR4B	ZA
DOS BURITIS		671,40	1.272,51	89,53	ZR4	ZAP
EX-COLONIA AFONSO PENA		1.588,65	1.367,95	-13,89	ZR4	ZA
ESTORIL		1.493,63	1.368,83	-8,35	ZR2	ZAR2/ZAR1
TERCEIRA SECAO SUBURBANA		1.688,01	1.407,41	-16,62	ZR4B	ZA
VILA SILVEIRA		1.746,72	1.693,25	-3,06	ZR4	ZAP
DECIMA SEGUNDA SECAO						
URBANA		6.275,53	3.615,25	-42,39	ZR5/ZR6	ZCBH
NONA SECAO URBANA		4.010,10	3.723,33	-7,15	ZR5/ZR6	ZCBH
SEXTA SECAO URBANA		4.866,89	3.793,04	-22,06	ZR5/ZR6	ZCBH
QUINTA SECAO URBANA		7.229,44	3.990,66	-44,80	ZR5/ZR6/ZC5	ZCBH
SETIMA SECAO URBANA		5.151,55	4.632,33	-10,08	ZR5/ZR6	ZCBH
DECIMA SECAO URBANA		6.034,44	5.283,38	-12,45	ZR5/ZR6	ZCBH
DECIMA PRIMEIRA SECAO						
URBANA		4.569,13	6.405,83	40,20	ZR5/ZR6/ZC5	ZCBH

Tabela 8 – Média da área aprovada por projeto em cada bairro nos períodos 1993-1996 e 1997-2002. Uso Residencial e Misto. Fonte: PRODABEL/PBH. Elaboração: Natália A. Mol.

- *Bairros inseridos nas ZAP*

Os bairros classificados como ZAP pela LPOUS/96 em geral tiveram um crescimento na média anual de metros quadrados aprovados (TAB. 7).

Também de uma maneira geral, os bairros que tiveram crescimento negativo ou baixo estavam inseridos na zona ZR-4 pela LUOS/85, enquanto que os que tiveram maiores índices de crescimento são aqueles que eram classificados como ZR-3 pela mesma lei. Se se analisar o incremento da área de construção aprovada dos bairros sob o ponto de vista da mudança de CA entre as LUOS/85 e LPOUS/96, verifica-se que aqueles que experimentaram maiores crescimentos – bairros anteriormente classificados como ZR-3 – tiveram o CA alterados de 1,0 para 1,7. Da mesma forma, os bairros que tiveram crescimento negativo ou baixo estavam inseridos na zona ZR-4, e tiveram CA alterados de 1,5 para 1,7. Ou seja, observa-se, no desempenho destas regiões, uma relação direta entre o aumento do potencial construtivo e o crescimento da quantidade de área aprovada após a aprovação da LPOUS/96.

A informação relacionada à área média de metros quadrados por projeto aprovado (TAB. 8) mostra um aumento generalizado no tamanho das edificações após a aprovação da LPOUS/96, podendo significar a ocorrência da ocupação e do adensamento nesses bairros. Entretanto, ao comparar esses indicadores - que variam de 300 a 800m², em média - com aqueles de bairros/ regiões eminentemente verticalizados, como o Sion e as regiões da Segunda (São Pedro) e Terceira (Gutierrez) Seções Suburbanas, por exemplo – que apresentam valores médios mínimos de 1000m² por projeto aprovado – vê-se que as ZAP estão sendo ocupadas, apesar de não estarem se verticalizando. Uma possível explicação pode estar relacionada aos maiores afastamentos presentes na LPOUS/96 que, conforme demonstrado anteriormente, não possibilita a construção de edifícios com grandes números de pavimentos.

- *Bairros inseridos nas ZAR*

A TAB. 7 mostra poucos bairros/ regiões inseridos em zoneamento ZAR, o que, a princípio, já é indicador da ocorrência de baixa dinâmica construtiva nesta zona, correspondendo à intenção do PD e LPOUS/96 de desestímulo à sua ocupação.

De uma maneira geral, os bairros/ regiões inseridos nas **ZAR-2**, presentes na listagem acima, apresentaram uma estabilidade no total de área aprovada, com exceção do

Estoril e Camargos. O Estoril experimentou um decréscimo na média anual de área aprovada. Este bairro possui uma dinâmica imobiliária que antecede a LPOUS/96, tendo sido, no período de 1993 a 1996, o segundo bairro/ região de maior indicador de área aprovada (menor apenas que o Buritis, bairro adjacente), apesar de sua inserção em zoneamento ZR-2 pela Lei 4034/85, em que era permitido somente uso residencial unifamiliar.

Já o bairro Camargos, também de zoneamento ZAR-2, apresentou um alto crescimento na média anual de área aprovada, acompanhado de um aumento do tamanho médio de cada edificação aprovada (TAB. 8). A ocupação crescente deste bairro não tem muita relação com a mudança de zoneamento, pois os parâmetros das ZAR-2 estão muito próximos daqueles instituídos por sua zona anterior, a ZR-3, que permitia uso residencial multifamiliar vertical, com CA igual a 1,0.

Os únicos bairros/ regiões inseridos em **ZAR-1** (TAB. 7) foram o Santa Lúcia e parte do bairro Estoril. O primeiro experimentou um aumento de 100% na média de área anual aprovada. O zoneamento restritivo à ocupação vertical da Lei 4034/85 foi substituído pela permissão a verticalização não adensável, posto que a Cota de Terreno por unidade habitacional é alta (180m²/unidade habitacional). Segundo entrevista realizada com o ex-presidente do SINDUSCON/MG, Teodomiro Camargos⁵⁹, o que está acontecendo no Santa Lúcia é a junção de terrenos a fim de aumentar a área máxima permitida, visto que o CA é baixo (1,0), e com isso, viabilizaria edificações verticalizadas. De fato, a listagem dos projetos aprovados após 1996 evidencia os dois extremos: mostra inúmeras edificações aprovadas com média de 200 a 300m² (provavelmente de residências unifamiliares), intercaladas por outras, possivelmente verticalizadas, cuja área total varia de 1700 a 5000m².

- *Bairros inseridos em outros zoneamentos*

Algumas regiões da área central de Belo Horizonte, classificadas como ZCBH, apareceram na TAB. 7 devido à alta quantidade de área aprovada principalmente no período 1993 a 1996.

Uma primeira questão levantada sobre esses bairros/ regiões diz respeito ao tamanho de suas unidades: estão sendo aprovados nestas regiões os projetos de maior área

⁵⁹ Em entrevista realizada em outubro de 2003.

média de construção (TAB. 8) de toda a listagem. De fato, o zoneamento ZCBH foi instituído para permitir maiores adensamentos e verticalização através da definição do mais alto CA para a cidade (3,0). Além disso, a Cota de Terreno é de 20m²/unidade habitacional e os afastamentos inferiores aos dos demais zoneamentos.

Todos os bairros/ regiões da ZCBH mostradas na TAB. 7 tiveram uma diminuição na média anual de projetos aprovados, sendo que os que apresentaram maiores decréscimos continham quadras no zoneamento tipo ZC, pela LUOS/85, cujo CA para edificações multifamiliares verticais era igual a 4,5 (ZC-5) e 8,0 (ZC-6). (ver Anexo 3).

As outras regiões de menor decréscimo estavam inseridas em zoneamentos tipo ZR-5 e ZR-6, que, dependendo do tamanho do lote, poderiam atingir o CA máximo de 3,2 e 4,5, respectivamente.

Desta forma, mais uma vez pode ser percebida a correspondência entre a diferença de potencial construtivo (relativo aos CAs de cada zoneamento, principalmente) e o índice de incremento da área total aprovada nos bairros, em relação aos dois períodos analisados.

Aparecem também na TAB. 7, bairros/ regiões inseridas em zoneamento ZP-2 e ZP-3. As ZP-2 são áreas de proteção onde devem ser mantidos baixos índices de densidade demográfica, segundo LPOUS/96. Trata-se de bairros, com exceção de parte do Belvedere (que inclui uma porção verticalizada - o Belvedere III – cujo zoneamento é ZP-3), que são eminentemente horizontalizados, caracterizados por edificações residenciais unifamiliares.

Os indicadores relativos a estas áreas na TAB. 7 permitem identificar a intensa dinâmica de ocupação, retratada pelo aumento de área total aprovada nos períodos. Esta ocupação, entretanto, vem sendo feita de modo também não verticalizado, com baixo índice de densidade demográfica, visto que a cota de terreno é de 1000m² por unidade habitacional.

No caso das ZP-2, portanto, a intenção de baixa densidade na ocupação, explicitada no rigor dos parâmetros urbanísticos deste zoneamento, parece ter sido cumprida, uma vez que o perfil das edificações aprovadas para essas áreas está de acordo com o pretendido pela LPOUS/96.

O bairro Belvedere possui dois tipos de zoneamento, sendo o mais restritivo – ZP-2 – àquele destinado à porção I e II (área de tipologia residencial unifamiliar), e o mais permissivo – ZP-3 - a região denominada Belvedere III (com edificações residenciais multifamiliares verticais). O alto indicador de área aprovada neste bairro, apresentado na TAB. 7, pode estar, portanto, relacionada às edificações situadas no Belvedere III. A

LPOUS/96 definiu para estas áreas um CA igual a 1,5 e cota de terreno equivalente a 90m² por unidade habitacional, permitindo, portanto, uma verticalização significativa.

A espacialização dos projetos aprovados, apresentada na FIG. 12, ilustra a ocupação pós aprovação da LPOUS/96 no Belvedere. Pode ser visto, principalmente na Figura 12b, que os projetos de maior área de construção estão localizados em quadras de zoneamento ZP-3, mais permissivo que o ZP-2.

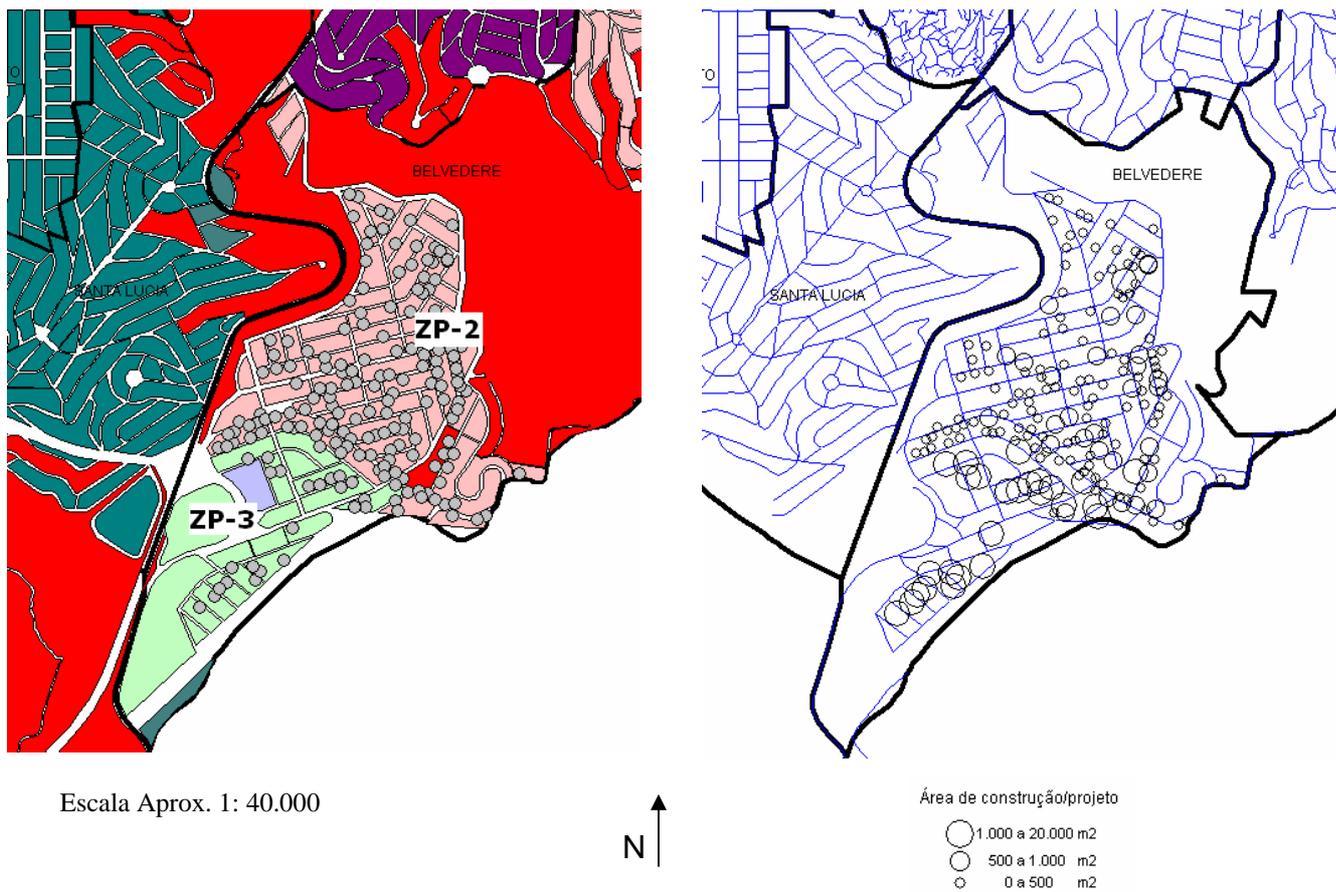


Figura 12a - Zoneamento pela Lei 7166/96

Figura 12b - Área de construção/ Projeto (m²)

Figura 12 - Projetos aprovados no Belvedere de uso residencial ou misto no período 1997-2002.
 Fonte: PRODABEL/PBH. Elaboração: Natália A. Mol.

A região do Comiteco, também classificada como ZP-2, engloba o bairro Mangabeiras e uma porção do Anchieta, este último de zoneamento ZA em sua maioria. Assim, o alto indicador de área construída, que justificou sua inclusão na listagem da TAB. 7, pode estar relacionado ao fato de existirem alguns projetos de grande área de construção aprovada no bairro Anchieta.

A espacialização dos projetos aprovados, mostrada na FIG. 13, permite identificar mais uma vez o potencial construtivo das ZA, visto que, nesta região, os projetos de maior área de construção inserem-se neste zoneamento.

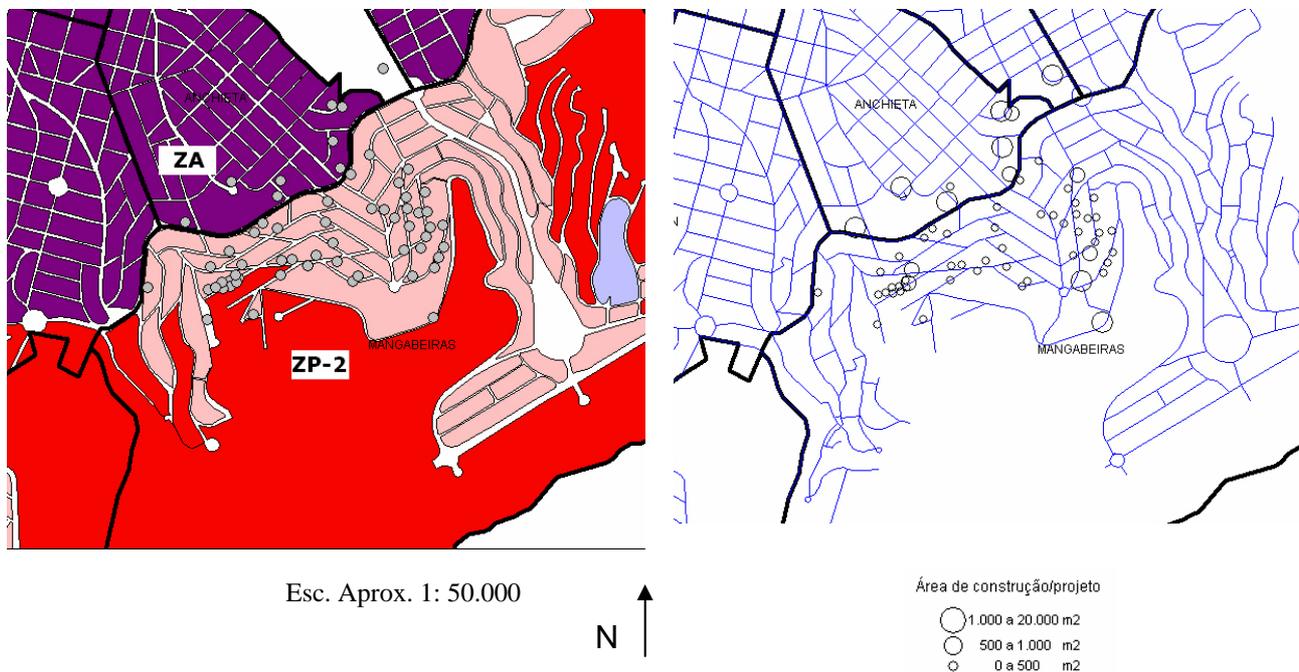


Figura 13a - Zoneamento pela Lei 7166/96.

Figura 13b - Área de construção/ Projeto (m²).

Figura 13 - Projetos aprovados na região do Comiteco de uso residencial ou misto no período 1997-2002.
Fonte: PRODABEL/PBH. Elaboração: Natália A. Mol.

Bairros/regiões com indicadores de áreas de construção aprovadas superiores a 1% em relação ao período 1993-1996. (Lei 4034/85 em vigor)
 Uso Residencial ou misto.

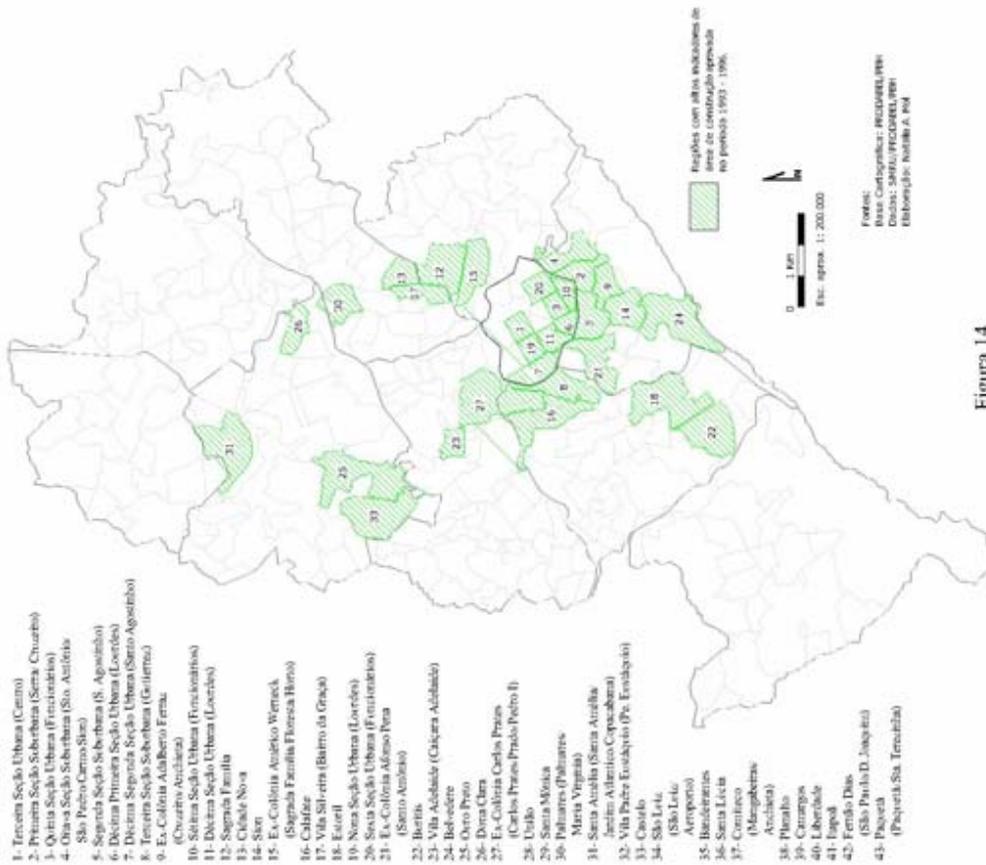


Figura 14

Bairros/regiões com indicadores de áreas de construção aprovadas superiores a 1% em relação ao período 1997-2002. (Lei 7166/96 em vigor)
 Uso Residencial ou misto.

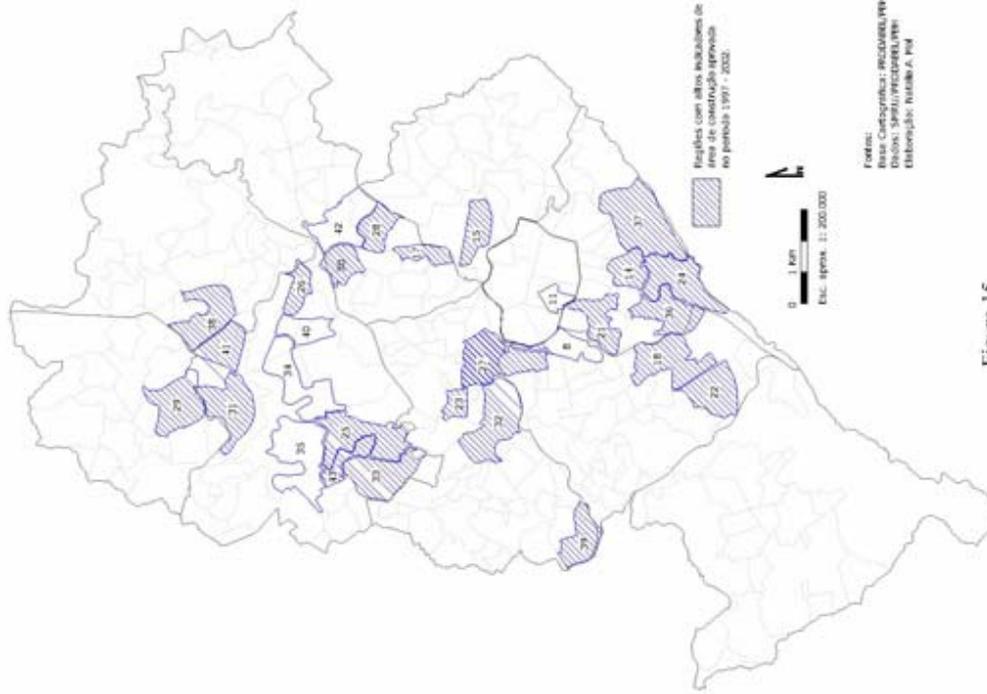


Figura 15

Parte III – Espacialização das Informações

Uma vez levantada a hipótese sobre a possibilidade da LPOUS/96 promover um maior aproveitamento e utilização dos espaços da cidade e, por conseqüência, uma desconcentração da área central, passou-se à etapa de espacialização das informações trabalhadas.

As figuras que se seguem, portanto, referem-se ao mapeamento das informações e tabelas da seção anterior. Sua análise caminha no sentido de verificar as possibilidades de desconcentração decorrente da proposta de ocupação, presente nos indicadores dos projetos aprovados.

As FIG. 14 e 15, apresentadas nesta seção, mostram as regiões que tiveram grandes quantidades de área de construção aprovadas respectivamente nos períodos 1993-1996 e 1997-2002.

No primeiro período, ainda sob vigência da anterior LUOS/85, a área central e bairros adjacentes mostraram-se de grande interesse da construção civil, como mostram os indicadores de área de construção aprovada. Algumas regiões, fora desse eixo, como os bairros Santa Amélia, Palmares e Dona Clara apresentaram-se também como lugares de intenção de alta ocupação. De fato, o estudo das tendências recentes na ocupação de Belo Horizonte classifica esses bairros como regiões de intensa dinâmica de ocupação com crescimento verticalizado ou pressão para verticalizar. (BELO HORIZONTE, 1995).

O período posterior à aprovação da LPOUS/96 apresenta novas regiões de dinâmica de ocupação que não se restringem somente à área central, localizando-se de forma mais dispersa no território da cidade, revelando, portanto, uma desconcentração na ocupação do solo.

O mapeamento relacionado ao Incremento da média anual de área de construção – apresentado na FIG. 16 – evidenciou também a desconcentração de ocupação da área central. Esses bairros/ regiões apresentaram decréscimo na média anual de área aprovada após a aprovação da LPOUS/96, conforme ressaltado nas cores vermelho e laranja, sendo que os mais próximos da ou inseridos no interior da Avenida do Contorno foram os que tiveram a maior queda na média anual de área aprovada.

Em contrapartida, e de uma maneira geral, os bairros/ regiões mais distantes apresentaram crescimento positivo, conforme mostrada em coloração azul no mapa.

A FIG. 17 mostra indicadores de ocupação pretendidos pós-aprovação da LPOUS/96 para os bairros/ regiões delimitadas nesta análise. Observa-se uma mudança no

Incremento em relação à média anual de área de construção aprovada em cada bairro/região nos períodos 1993-1996 e 1997-2002.

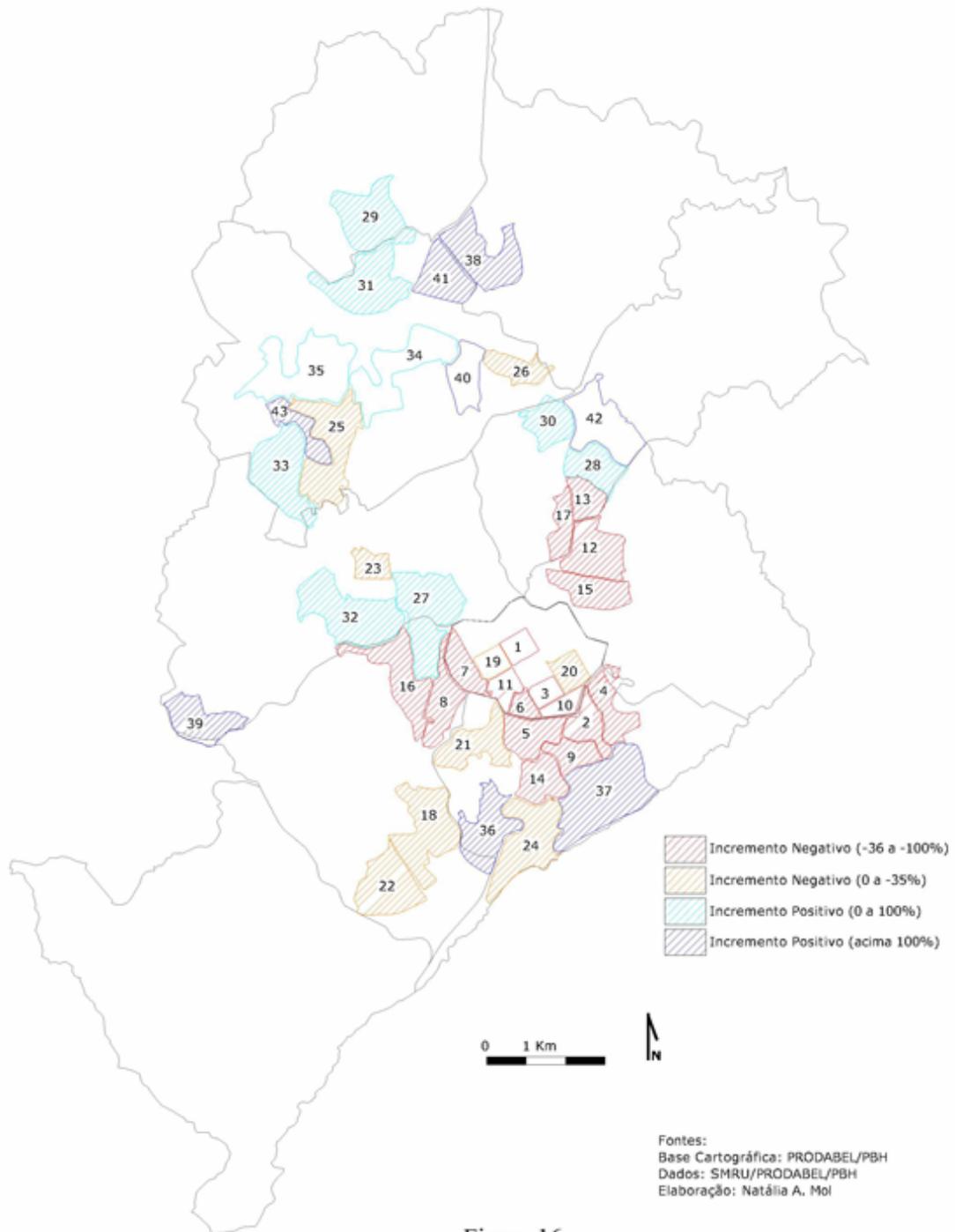


Figura 16

total de área aprovada, de forma crescente a partir da área central; ou seja, de uma maneira geral, os bairros/ regiões de maior área aprovada (de maior dinâmica de ocupação) após a LPOUS/96 estão mais desconcentradas, contribuindo para a constatação da efetividade do zoneamento de incentivo à ocupação (tipo ZAP, principalmente), presente de forma dispersa nestes espaços da cidade.

A comparação entre os mapas das FIG. 16 e 17 mostra que alguns bairros/ regiões, mesmo apresentando decréscimo na média anual de área de construção aprovada, como o Buritis, o Estoril, o Belvedere, a Ex-Colônia Afonso Pena e o Ouro Preto, são ainda os bairros/ regiões onde esta média é elevada, denotando a continuidade de sua dinâmica de ocupação, ainda que alguns deles estejam inseridos em zoneamento cuja intenção não seja a de incentivar sua ocupação.

Para ilustrar a tipologia de projetos aprovados, foi elaborado um mapa (FIG. 18) contendo o tamanho médio das edificações aprovadas nos bairros/ regiões em questão, bem como as principais zonas da LPOUS/96.

Pode ser visto, de maneira geral, que o tamanho da edificação está diretamente relacionado ao potencial construtivo da zona em que se insere. A área central, de zoneamento ZCBH e ZHIP cujo CA (3,0) é o maior da cidade, teve os projetos de edificações de maior área de construção. As ZA, que apesar da intenção de restrição de adensamento proposta pelo PD/96 e LPOUS/96, possuem parâmetros permissivos e apresentam também edificações que variam de 1000 a 3000m². Nas ZAP, presente de forma mais dispersa no território de Belo Horizonte, observam-se, em sua maioria, projetos de edificações com até 500m², condizendo com as possibilidades que seus parâmetros urbanísticos permitem (ocupação maior com baixa verticalidade).

Área de construção total aprovada em cada bairro/região
no período 1997 a 2002. (Em vigor a Lei 7166/96)

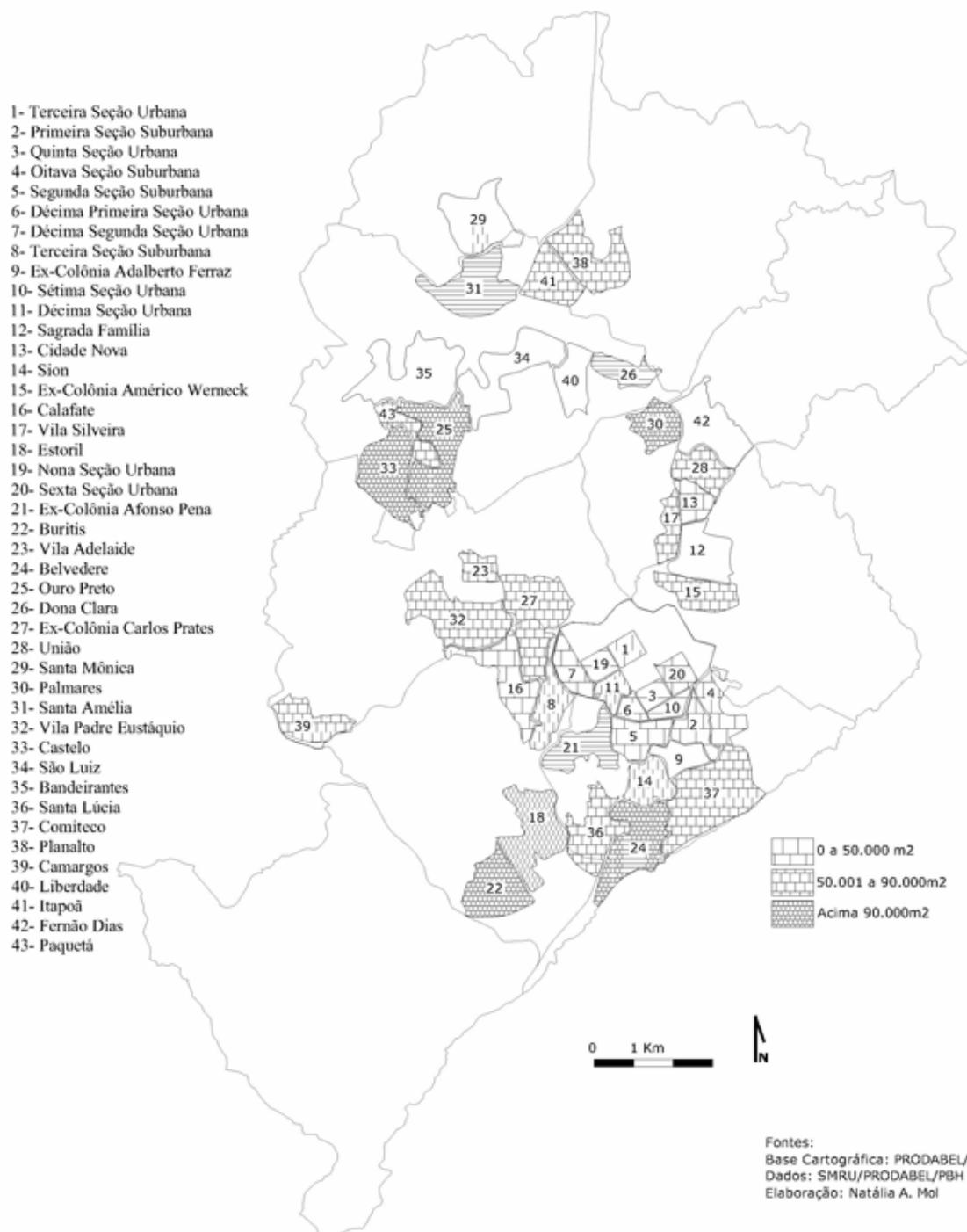


Figura 17

Área de construção média aprovada por projeto
no período 1997 a 2002. (Em vigor a Lei 7166/96).
Uso residencial ou misto.

- 1- Terceira Seção Libana
- 2- Primeira Seção Suburbana
- 3- Quinta Seção Libana
- 4- Oitava Seção Suburbana
- 5- Segunda Seção Suburbana
- 6- Décima Primeira Seção Libana
- 7- Décima Segunda Seção Libana
- 8- Terceira Seção Suburbana
- 9- Ex-Colônia Adalberto Fenaz
- 10- Sétima Seção Libana
- 11- Décima Seção Libana
- 12- Sagrada Família
- 13- Cidade Nova
- 14- Sion
- 15- Ex-Colônia Américo Weneck
- 16- Calafate
- 17- Vila Silveira
- 18- Estoril
- 19- Nona Seção Libana
- 20- Sexta Seção Libana
- 21- Ex-Colônia Afonso Pena
- 22- Buritis
- 23- Vila Adelaide
- 24- Belvedere
- 25- Ouro Preto
- 26- Dona Clara
- 27- Ex-Colônia Carlos Prates
- 28- União
- 29- Santa Mônica
- 30- Palmares
- 31- Santa Amélia
- 32- Vila Padre Eustáquio
- 33- Castelo
- 34- São Luiz
- 35- Bandeirantes
- 36- Santa Lúcia
- 37- Comiteco
- 38- Planalto
- 39- Camargos
- 40- Liberdade
- 41- Itapoã
- 42- Fernão Dias
- 43- Paquetá

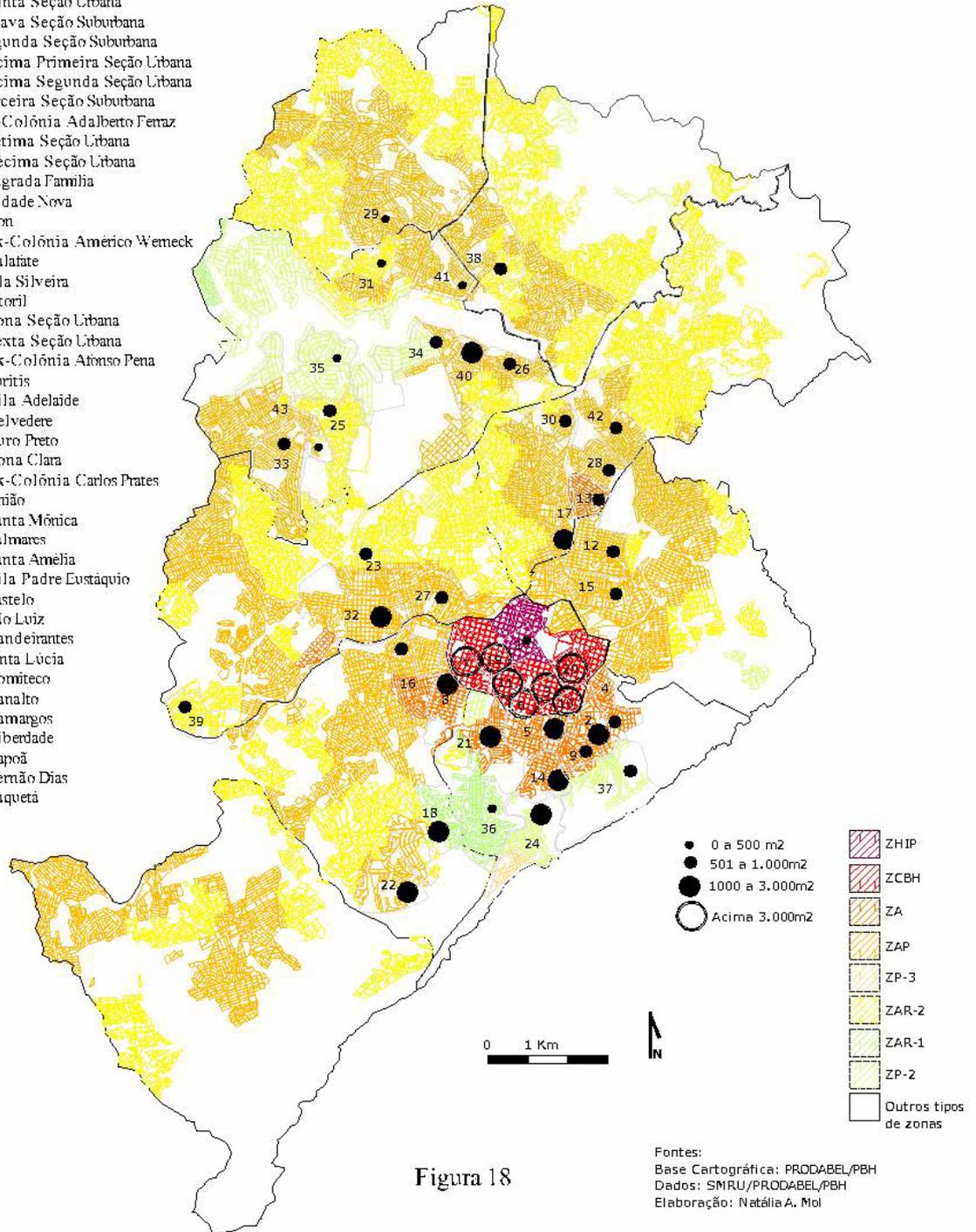


Figura 18

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS – O QUE PODE UMA LEI?

Este estudo buscou refletir sobre a vinculação entre legislação urbana e produção do espaço. Tal questionamento insere-se num contexto de mudanças da política urbana e gestão do espaço, introduzidas principalmente no momento Constitucional de 1988, no qual o Poder Público municipal foi designado a assumir o papel de *executor* do desenvolvimento urbano através dos Planos Diretores municipais.

As leis urbanas, a partir de então, reafirmaram-se como importante instrumento na busca de um espaço social mais justo, remetendo à chamada função social da propriedade.

Esta dissertação procurou aproximar-se às possibilidades de atuação destas legislações no espaço urbano, enfocando as mudanças ocorridas no processo de ocupação de Belo Horizonte frente à intenção proposta pelo Plano Diretor, traduzido sob forma da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, aprovada em 1996.

Um dos objetivos principais do Plano Diretor referia-se ao ordenamento do desenvolvimento do município, adequando a ocupação e uso do solo urbano à função social da propriedade. Para tanto, propôs-se o *aproveitamento socialmente justo e racional do solo*, a utilização adequada dos recursos naturais e o aproveitamento e utilização compatíveis com a segurança e saúde dos usuários e vizinhos. (Art. 5º, Lei 7165/96).

Diante disto, a hipótese investigada neste estudo baseou-se na idéia que a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte, enquanto normatizadora das intenções do Plano Diretor, possibilitou através dos parâmetros urbanísticos presentes nos zoneamentos um melhor aproveitamento e utilização dos espaços da cidade, promovendo uma descentralização na ocupação do espaço urbano. Perguntou-se: a LPOUS/96 conseguiu promover a adequada distribuição dos contingentes populacionais, utilizando de forma mais racional a infra-estrutura urbana já instalada?

Buscou-se elaborar esta dissertação abordando alguns aspectos, diretamente relacionados ao objeto de estudo, que poderiam contribuir para um esclarecimento sobre o questionamento levantado.

Ainda na Introdução abordou-se o processo de produção das cidades, salientando os mecanismos de atuação dos agentes sobre a terra urbana. Esta etapa do trabalho foi importante para situar os limites de atuação das leis urbanas, principalmente. O enfoque no processo de produção das cidades mostrou que a atuação do poder público dar-se-á em conjunto com outros agentes e atores interventores, que também definem a ocupação

destas. Desta forma, ao pensar como pode a LPOUS/96 interferir no processo de ocupação de Belo Horizonte, deve-se ter em mente que a cidade já tem sua dinâmica própria, resultado da ação destes agentes e atores. Isto significa que, muitas vezes, a intenção contida na Lei pode não ser ‘respondida’ diretamente. Tomando-se como exemplo o zoneamento de incentivo à ocupação, pode-se questionar se somente a instituição de ZAP em determinados bairros irá significar necessariamente que eles serão adensados e ocupados, posto que a cidade já possui sua dinâmica própria.

A análise do crescimento da cidade e de algumas legislações urbanas instituídas mostrou como Belo Horizonte, desde seu nascimento, desenvolveu-se sob intervenção direta do Estado. Atuação esta que se deu, principalmente, através da regulamentação do solo urbano.

As Leis de Uso e Ocupação do Solo instituídas em 1976 e 1985 estabeleceram normas de utilização e ocupação do solo urbano que foram incorporadas pela atuação dos agentes imobiliários, e interferiram diretamente no processo de produção da cidade. A reflexão sobre estas leis, realizada no primeiro capítulo desta dissertação, mostrou que mesmo com uma intenção clara, elas possibilitaram conseqüências não pretendidas ao espaço a que foram destinadas. Ou seja, as leis 2662/76 e 4034/85 continham intenções explícitas de conter o processo especulativo na ocupação da cidade, mas resultaram no agravamento desta situação. E isto, realmente, mostra-se como efeito característico de sua aplicação: “É preciso lembrar, primeiro, que o zoneamento comparte, com outras políticas deliberadas, razoável aleatoriedade e imprevisibilidade de efeitos. Não se conhece realidade social sem tensões, contradições e efeitos ‘bumerangue’ de políticas que, nas suas intenções manifestas, não visavam provocá-lo” (CINTRA, 1988, p. 46).

Finalizou-se o capítulo com o estudo das tendências recentes de ocupação de Belo Horizonte, mostrando como tem se dado este processo na cidade, retratando, principalmente, a realidade dos anos 90, baseando-se fundamentalmente nos estudos de Mendonça (2002) e naqueles elaborados para o Plano Diretor⁶⁰. Verificou-se a ocorrência de uma desconcentração de ocupação da área central, apresentando um movimento de dispersão para as demais regiões da cidade.

A proposta do Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo emergiu num contexto marcado por uma nova fase de políticas públicas, conforme citado anteriormente. Um olhar mais focalizado sobre o PD e a LPOUS/96, feito no segundo

⁶⁰ Ver Belo Horizonte (1995).

capítulo desta dissertação, mostrou o modo pelo qual o processo de elaboração, discussão e aprovação foi conduzido. Diferentemente das anteriores, a nova LPOUS/96 foi bastante discutida entre os diversos setores da sociedade, fazendo-se, sob a coordenação do corpo técnico da PBH, em diferentes instâncias e intervalos temporais.

Verificou-se que alguns segmentos participaram de maneira mais ativa no processo, como é o caso do setor empresarial imobiliário, que interferiu de modo muito mais intenso do que o setor popular, por exemplo.

Um ponto de análise relaciona-se ao significado dessa incorporação dos diferentes segmentos de classe na discussão, e por consequência, no conteúdo das leis. Mais do que legitimar o processo e/ou garantir sua aprovação pelo Legislativo, a consequência dessa ‘aglutinação de forças’ traduz-se na aproximação da Lei com o espaço urbano – um espaço já construído, com uma dinâmica própria originária da intervenção destes agentes e atores.

Talvez a idéia principal que emergiu deste olhar sobre o processo de discussão-elaboração-aprovação foi o entendimento que a análise do impacto da LPOUS/96 deveria perpassar três pontos principais. O *primeiro* refere-se à intenção do Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo em relação à ocupação das diversas áreas da cidade, estando estreitamente relacionada com o processo de discussão de ambas as leis, que, conforme visto, incorporaram as demandas de diversos setores da sociedade. O *segundo* trata da possibilidade real de ocupação dos espaços da cidade, definida nos parâmetros urbanísticos instituídos para cada zoneamento. Uma análise mais detalhada do potencial construtivo destes índices, principalmente aqueles relacionados ao Coeficiente de Aproveitamento, Afastamentos e Cota de Terreno por unidade habitacional, mostra que são permitidos determinados tipos de ocupação que nem sempre estão de acordo com aquela pré-definida conceitualmente no texto do PD e da LPOUS/96. O *terceiro* ponto diz respeito à ocupação real⁶¹ que está sendo produzida em toda a cidade. Nesta questão, a dinâmica do mercado imobiliário interfere de modo decisivo na produção do espaço, amparando-se legalmente nas possibilidades dos parâmetros urbanísticos para responder à demanda de ocupação, que pode ir ao encontro ou não da intenção do PD e LPOUS/96.

Entretanto, foi somente no terceiro capítulo desta dissertação, que os possíveis impactos da LPOUS/96 foram vislumbrados. O estudo, fundamentado nos dados de

⁶¹ Apesar de ser mencionado o termo *ocupação*, cabe lembrar que se refere, na verdade, à *intenção de ocupação*, visto que os dados utilizados para se tomar conhecimento da real produção imobiliária basearam-se no cadastro de projetos aprovados.

projetos aprovados no período 1993-2002, apresentou a dinâmica de ocupação pretendida para os espaços da cidade, principalmente após a aprovação da Lei.

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.

A espacialização das informações trabalhadas revelou que a ocupação aprovada apresentou-se de forma dispersa no território da cidade. A comparação entre os projetos aprovados nos períodos 1993-1996 e 1997-2002 mostrou que, após a instituição da LPOUS/96, alguns bairros fora do eixo central apresentaram crescimento significativo no total de projetos aprovados, denotando um movimento de desconcentração na ocupação do solo belo-horizontino. Da mesma forma, foi possível verificar que as áreas internas e externas adjacentes à Avenida do Contorno foram aquelas que tiveram maiores quedas na média anual de área de construção aprovada, revelando também indícios de saturação e da conseqüente dispersão da ocupação.

Pode-se dizer, portanto, que a ocupação recente, proposta para o espaço de Belo Horizonte sob forma de aprovação de projetos, parece estar de acordo com o que foi pretendido pelo PD e LPOUS/96. De uma maneira geral, as zonas de contenção de adensamento apresentaram certo arrefecimento na sua dinâmica de crescimento, diferentemente nas zonas de incentivo ao adensamento, que experimentaram índices de crescimento na ocupação.

No que diz respeito ao maior aproveitamento da ocupação do solo urbano (segundo diretrizes presentes no Plano Diretor), pode-se dizer também que o resultado mostra-se positivo, visto que a ocupação pós-aprovação da LPOUS/96 foi feita em regiões não somente situadas na região central da cidade, distribuindo-se de maneira mais dispersa no território do município. Desta forma, a ocupação destas regiões vem ao encontro do pretendido pelo PD/96 de identificar áreas que, por possuírem condições favoráveis (de

topografia, acessibilidade e infra-estrutura), possam ser configuradas como centros de polarização regional, municipal e metropolitana. (Lei 7165/96, Art. 56).

O estudo permitiu concluir, desta forma, que há uma correspondência entre os zoneamentos mais permissivos e o aumento de área de construção, ao mesmo tempo em que estes zoneamentos mais permissivos localizam-se não mais concentradas nas áreas centrais, promovendo a chamada ocupação mais racional do solo.

Entretanto, o PD/96 explicitava também a intenção de promover não só o aproveitamento racional do solo, mas a sua utilização de forma socialmente mais justa (Lei 7165/96, Art. 5º). No que se refere a este aspecto, a análise nesta dissertação não é suficiente para respondê-la. Para tanto, seria necessário aprofundar o estudo sobre quem de fato irá ocupar estas novas edificações. Tentou-se obter, junto a PRODABEL/PBH, informações referentes à unidade habitacional dos projetos aprovados, a fim de aproximar-se ao tipo social do usuário. No entanto, os dados obtidos relacionavam-se à área total do piso, não sendo possível separá-lo de acordo como cada unidade habitacional.

Além disto, um levantamento dos valores dos imóveis em tais regiões poderia auxiliar no esclarecimento da questão. O estudo de Mendonça (2002) identificou algumas tendências na década de 80 que se relacionam a uma elitização do espaço belo-horizontino, e uma ‘fuga’ dos setores de renda baixa para além deste, em direção às cidades periféricas da Região Metropolitana.

Um outro aspecto que deve ser mencionado nestas considerações finais diz respeito às Conferências Municipais de Política Urbana, cujos objetivos incluem, dentre outros, a discussão e a reformulação da LPOUS/96. Foram promovidas, até a presente data, duas Conferências de Política Urbana. A primeira aconteceu no ano de 1998, e a segunda, em 2002. A primeira Conferência contou com uma participação ativa do Poder Executivo, além de outros grupos da sociedade de maneira geral. Segundo Torre (2003), estabeleceu-se um acordo entre os órgãos envolvidos para se discutir mais os ajustes no funcionamento da Lei, do que propriamente seus resultados, visto que havia passado ainda pouco tempo desde a sua aprovação⁶². Os resultados desta Conferência consolidaram-se sob forma de uma lei – Lei 8137/2000 – que propôs alterações pontuais, além da instituição de algumas ADEs.

A Segunda Conferência foi realizada de modo mais ‘aberto’ segundo relato de Flávia Amaral⁶³, “sem a Prefeitura participar diretamente”, embora tenha sido organizado

⁶² Torre (2003) analisou também o processo da I Conferência Municipal de Política Urbana.

⁶³ Em entrevista realizada em Fevereiro de 2004.

por ela. As propostas surgidas neste encontro estão sendo ainda processadas pelo Executivo no presente momento. Sua avaliação poderá acrescentar valiosas contribuições ao entendimento das questões tratadas nesta dissertação, uma vez que as Conferências são importantes instâncias de avaliação e atualização da LPOUS/96.

Cabem também ser ressaltado nestas Considerações finais, aspectos relacionados à metodologia utilizada. Este estudo desenvolveu-se em paralelo, conforme dito anteriormente, com a elaboração de uma metodologia capaz de avaliar os impactos da LPOUS/96. Os resultados obtidos expressaram aspectos positivos no tratamento dos dados em resposta à intenção do estudo. Trata-se de um processo de avaliação, que não se encontra acabado, como todo processo, considerando-se sempre em estado de aperfeiçoamento, de revisão e de reaplicação.

O estudo apresentado aqui mostrou como pode se dar a interferência das leis urbanas sobre o processo de ocupação do espaço. Mostrou-se a atuação do Estado no sentido de delimitar as atuações dos demais agentes, na tentativa de promover um espaço mais acessível aos usuários da cidade. Deve-se ressaltar, sobre esta questão, que o conteúdo da LPOUS/96 expressava também interesses dos demais agentes, como o setor imobiliário, por exemplo. Desta forma, a normatização proposta pelo Estado mostrou-se não como uma camisa de força que proíbe ou permite a ocupação dos espaços, mas sim como um agente que atua no sentido de moldar, de forma flexível, a ocupação que se objetiva para eles.

O presente estudo não pôde responder, de fato, se foi cumprida a função social da propriedade. No entanto, mostrou os inegáveis avanços da nova proposta de ordenamento do uso e ocupação do solo urbano, que incorporou instâncias democráticas durante todo o processo.

Tratam-se de experimentações de gestão e políticas públicas que buscam contribuir para um processo maior, mais abrangente, da real transformação de uma cidade mais justa e acessível a todos.

5. BIBLIOGRAFIA

AMARAL, F. M. Lei de Parcelamento, uso e ocupação do solo - a experiência de Belo Horizonte. *Revista Polis. Políticas públicas para o manejo do solo urbano*, São Paulo, n. 27, 73-79, 1996.

ANDRADE, R. e MAGALHÃES, B. *Belo Horizonte: um espaço para república*. Belo Horizonte: UFMG, 1989. 216p.

AZEVEDO, A. de. Um passeio a Minas. Minas Gerais, BH, 16 de Dez. 1901, p.2. In: Andrade, R. e Magalhães, B. *Belo Horizonte: um espaço para república* Belo Horizonte: UFMG, 1989. 216p.

AZEVEDO, S. de e ANDRADE, L.A.G. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. 135p.

AZEVEDO, S. de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In E. DINIZ, L. J. S. LOPES e R. PRANDI (orgs.), *O Brasil no Rastro da Crise – Anuário de Antropologia, Política e Sociologia*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1994. 352p.

BELO HORIZONTE (MG). *Anuário Estatístico Municipal*. Belo Horizonte: PBH, 2000.

BELO HORIZONTE (MG) Prefeitura. Lei nº 2662. 29 nov. 1976. Institui normas de uso e ocupação do município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PMBH, 1976.

BELO HORIZONTE (MG) Prefeitura. Lei nº 4034. 1985. Uso e Ocupação do Solo Urbano de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PMBH, 1985.

BELO HORIZONTE (MG) Prefeitura. Plano Diretor de Belo Horizonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo – estudos básicos. Belo Horizonte: PMBH, 1995.

BELO HORIZONTE (MG) Prefeitura. Lei nº 7165. 27 Ago. 1996. Plano Diretor. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo no município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PMBH, 1996.

BELO HORIZONTE (MG) Prefeitura. Lei nº 7166. 27 Ago. 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo no município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PMBH, 1996.

BELO HORIZONTE (MG). Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1990.

BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos, um Haussmann tropical – as transformações na cidade do Rio de Janeiro no início do Século XX*. UFRJ, Rio de Janeiro, 1982. (Tese de Mestrado).

BENEVOLO, L. *As origens da urbanística moderna*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1963. 166p.

- BERMAN, M. *Tudo que é sólido desmancha no ar*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 360p.
- CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 4. ed. São Paulo: 34: Edusp, 1998. 399 p.
- CARDOSO, A. L. Reforma Urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. *Cadernos IPPUR*, ano XI, nos. 1 e 2, Rio de Janeiro, p. 79-111, 1997.
- CASTRIOTA, L. *Arquitetura da Modernidade*. Belo Horizonte: IAB-MG, 1998. 309p.
- CASTRIOTA, L. e PASSOS, L. M. C. O “estilo moderno”: arquitetura em Belo Horizonte nos anos 30 e 40. In: Castriota, L. (org.) *Arquitetura da Modernidade*. Belo Horizonte: IAB/MG, 1998. 309p.
- CHOAY, F. *O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979. 350p.
- CINTRA, O. Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no 6, Vol. 3, p. 39-52, 1988.
- COSTA, G. M. Estado e Reforma urbana: algumas reflexões. In: *Anais do V Encontro Nacional do ANPUR*, Belo Horizonte, 1993. p. 265-272.
- COSTA, H. S. M. A reforma urbana e a busca da cidadania. In: *Revista Indicador*, n. 27. Belo Horizonte: ALEMG, 1988. p. 891-899.
- _____. 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, p. 51-78.
- COTA, D. 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)
- FARRET, R. L. Paradigmas da estruturação do espaço residencial intra-urbano. In: Farret, R. L. (org.). *O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*. São Paulo: Projetos Editores Associados, 1985. p. 73-90.
- FERNANDES, E (org.) *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1988. 248p.
- _____. Estatuto da cidade: o grande desafio para os juristas brasileiros. In: *II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002. 732p.
- FERREIRA, T. M.de A. *Planejamento Urbano: reflexões sobre práticas no município de Belo Horizonte*. BH: IGC/UFMG, 1999. (Dissertação de Mestrado). 137p.
- FREITAS, J. M. *Perspectivas do planejamento urbano contemporâneo – reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 1996. 212p.(Dissertação de Mestrado).

GOMES, M. A. F e 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. 599p.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. 291p.

LEITE, K. K. *Políticas Públicas Urbanas e Interesses Sociais: a trajetória da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte*. BH: FAFICH/UFMG, 1994. 300p. (Dissertação de Mestrado).

LEME, M C S (org) *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo. Studio Nobel, FAU/USP, FUPAM, 1999. 599p.

LOJKINE, J. *O estado Capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981. 337p.

LOW-BEER, J. D. Renda da Terra – algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano. In: *Espaço e Debates*, n. 8, p. 31-41.1983.

MARTINS, S. O Urbanismo, esse (des)conhecido saber político. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, n. 3, Nov., 2000. p. 39 -59.

MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR*, ano IX, nos. 1 e 2, jan-dez, 1997.

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

MENDONÇA, J. G de. Plano Diretor, Gestão urbana e Descentralização: novos caminhos, novos debates. In: Fernandes, E. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 629p.

_____. *Legislação urbanística e segregação social no espaço belo-horizontino*. CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 1, Belo Horizonte, 2000. www.oabmg.org.br/cbdu/intro/outer.htm, 2001. p.1-21.

_____. *Segregação e mobilidade residencial na região metropolitana de Belo Horizonte*. UFRJ, IPPUR. 2002. (Tese Doutorado em Planejamento Urbano e Regional).

_____. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: Mendonça, J.G & Godinho, M H L. *População, espaço e gestão na metrópole*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

MONTE-MÓR, R. L. *Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. Rio de Janeiro: COPPE/ UFRJ, 1980. (Tese de Mestrado). 225p.

NAVARRO, R. G. Democracia e poder local: reflexões sobre a política habitacional em Belo Horizonte. In: Mendonça J. G. & Godinho, M. H. *População, espaço e gestão na metrópole – novas configurações, velhas desigualdades*. 2003. 336p.

NORONHA, C. R. *Área Central de Belo Horizonte: arqueologia do edifício vertical e espaço urbano construído*. BH: EAUFMG, 1999. 426p. (Dissertação de Mestrado).

OLIVEIRA, F. de. O Estado e o Urbano no Brasil. In: *Espaço e Debates*, nº. 6, p. 36-54. 1982.

PASSOS, L. M. C. *Edifícios de Apartamentos: 1938-1976 – formações e transformações tipológicas na arquitetura da cidade*, AP Cultural. Belo Horizonte. 1998. 170p.

PAULA, J. A. *Raízes da Modernidade em Minas Gerais*. Ed. Autêntica: Belo Horizonte, 2000. 159p.

PAULA, J. A. e MONTE-MOR, R. L. As três invenções da cidade. In: Belo Horizonte. *Anuário Estatístico. Belo Horizonte*: PBH, 2000. p. 27-49.

PLAMBEL. *Plano de Ocupação do Solo do Aglomerado Metropolitano de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1976.

_____. *O Processo de desenvolvimento de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1979. 280p.

_____. *O mercado da Terra na RMBH*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1987. 207p.

RIBEIRO L. C.Q. Cidade desigual ou partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: Ribeiro, L.C.Q. *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. 2000. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000. 630p.

_____. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: Silva, L. A. M. (org.) *Solo Urbano – Tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 95p.

RIBEIRO, L. C. Q. e CARDOSO, A. L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. In: *Espaço e Debates*, n. 37, p. 77-89. 1994.

RODRIGUES, M. G. *Zonas de Fronteira: os limites da gestão urbana*. Belo Horizonte: PUC/MINAS, 2001. (Dissertação de Mestrado).

ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 3.ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997. 242p.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: Maricato, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Omega, 1979. 166p.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol México, 1979.

_____ Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965.
Espaço e Debates. Ano VIII, v. 1, n. 23, 1988. pp. 05-30.

TORRE, F. D. *Aspectos da dimensão ambiental no processo de consolidação do Plano Diretor de Belo Horizonte (1993-2000): atores e interesses*. Belo Horizonte: PUC-MINAS, 2003. 187p. (Dissertação de Mestrado).

6. ANEXOS

Anexo 1 - Síntese dos ordenamentos das principais zonas de ocupação de Belo Horizonte, segundo a Lei 2662/76.

Zonas	Lote mínimo (m ²)	Modelos de assentamentos permitidos	Densidade Residencial Líquida	Localização Preponderante	Características Principais
ZR 1	1000	MA2 E MA15	Baixa	Pampulha, Mangabeiras, Serra, Santa Efigênia, Santa Lúcia, Belvedere	Atende a setores de alta renda, protege lagoas e mananciais, encostas de alta declividade
ZR 2	360	MA1 E MA15	Baixa		
ZR3	360	MA1 – MA2 – MA3 MA8 – MA12 – MA13 MA15	Média	Em toda área urbana além da Av. do Contorno	Atende aos estratos médios da população enfatizando o uso residencial unifamiliar
ZR 4	360	MA1 – MA2 – MA3 MA4 – MA5 – MA8 MA13 – MA12 – MA15	Média	Na orla da Avenida do Contorno	Uso Residencial multifamiliar vertical. Propõe a substituição de usos por prédios de apartamentos.
ZR 5	450	MA1 – MA2 – MA4 MA5 – MA6 – MA7 MA15 – MA18	Alta	Interna à Av. do Contorno	Atende estratos de alta renda. Não tem as quadras com faces ou vértices para as avenidas centrais. Exclusivo residencial.
ZR 6	450	MA1 – MA2 – MA4 MA5 – MA6 – MA7 MA9 – MA10 – MA11 MA-18 – MA19	Alta	Nas quadras do Centro, com vértices nas avenidas centrais	Uso múltiplo – verticalidade acentuada
ZC 1	360	MA1 – MA2 – MA3 MA8 – MA5 – MA4 MA12 – MA13 MA-15 – MA18	Média	Nas vias locais e coletoras dos bairros	Uso comercial e de serviços de caráter local. Tendência vertical
ZC 2	360	MA1 – MA2 – MA3 MA4 – MA5 – MA6 MA9 – MA12 – MA16 MA-18 – MA19	Média	Vias arteriais do sistema viário regional. Setores de alta renda	Nível superior de comércio e serviços. Ocupação vertical.
ZC 3	360	MA1 – MA2 – MA3 MA4 – MA5 – MA8 MA9 – MA12 – MA16 MA-18 – MA19	Alta	Lindeiras a vias arteriais (Amazonas, Antônio Carlos, Pedro II etc)	Vários usos e combinações de usos. Ocupação vertical
ZC 4	360	MA1 – MA2 – MA3 MA4 – MA5 – MA18 MA8 – MA12 – MA13 MA-14 – MA15 – MA16 MA-19	-	Lindeiras às marginais de vias expressas ou regionais	Uso industrial, depósitos e serviços pesados. Ocupação vertical ou horizontal
ZC 5	450	MA1 – MA2 – MA9 – MA10 – MA11 – MA19	Alta	Quadras das Avenidas Centrais	Uso múltiplo. Áreas centrais. Ocupação vertical.
ZC 6	450	MA1 – MA2 – MA17	Alta	Centro Urbano principal	Uso exclusivamente comercial e de serviço. Alta verticalidade
ZI		MA1 – MA3 – MA8 – MA12 – MA13 – MA14 MA15 – MA16		Áreas de cunho industrial- Bairros Indústria/ Barreiro	Uso industrial de parte variada (serviços, depósitos institucional, etc).

Fonte: POS, Lei 2662/76. (In MATOS, 1984, p. 35).

Anexo 2 - Características dos modelos de assentamentos urbanos de Belo Horizonte conforme Lei 2662/76.

MA	Área Mínima do Lote	Taxa de Ocupação Máxima	Coefficiente de Aproveitamento	Frente Mínima do Lote (m)	Densidade Habitacional (habit/hectare)
MA1	-	0.50	1.0	-	130
MA2	1000	0.40	0.8	20	40
MA3	360	0.50	1.0	12	350
MA4	360	0.50	1.5	12	720
MA5	450	0.40	2.0	15	1110
MA6	700	0.40	3.2	20	1500
MA7	1500	0.35	4.2	30	1900
MA8	300	0.50	1.0	10	160
MA9	450	Térreo e 2 pav = 1.0 Demais = 0.35	3.4	14	710
MA10	700	Térreo e 2 pav = 1.0 Demais = 0.30	4.5	20	1200
MA11	1500	Térreo e 2 pav = 1.0 Demais = 0.25	5.5	30	1500
MA12	300	0.60	0.6	10	-
MA13	360	0.60	0.6	12	-
MA14	2000	0.50	1.0	30	-
MA15	600	0.40	0.8	15	-
MA16	1500	0.30	3.0	20	-
MA17	-	Térreo e 2 e 3o pav = 1.0 Demais = 0.50	8.0	-	2000
MA18	-	0.60	1.2	-	600
MA19	-	1.0	2.0	-	-

Fonte: MATOS, 1984, p.34.

Anexo 3 – Zoneamento estipulado pela LOUS/85

TABELA 2A - ZONAS, CATEGORIAS DE USO, MODELOS DE ASSENTAMENTO:

USOS/ ZONAS	ZR-1	ZR-2	ZR-3	ZR-4A	ZR-4B	ZR-5	ZR-6	ZC-1	ZC-2	ZC-3	ZC-4	ZC-5	ZC-6	ZI
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 MA5 MA6 MA8 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	-	MA8 MA8A MA12	MA8 MA8A MA9 MA12 MA19	MA8 MA8A MA9 MA12 MA14 MA19	MA8A MA12 MA14	MA9 MA10 MA19	MA17	
Comércio de bairro	-	-	-	-	-	-	-	MA9 MA10 MA19	-	MA8 MA8A MA9 MA12 MA19	MA8A MA12 MA14	MA9 MA10 MA19	MA17	
Comércio Principal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	MA8 MA8A MA12	MA8A MA12 MA14	MA9 MA10 MA19	MA17	
Comércio Atacadista de pequeno porte	-	-	MA8 MA12	MA8 MA12	MA8 MA12	MA8 MA12	-	MA8 MA8A MA12	-	MA8 MA8A MA12	MA8A MA12 MA14	MA9 MA10 MA19	MA17	
Comércio Atacadista de médio porte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Comércio Atacadista de grande porte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Serviço Local	-	-	MA8 MA12	MA8 MA12	MA8 MA12	MA8 MA12	-	MA9	MA8 MA8A	MA8 MA8A	MA8 MA8A	MA8A	MA9	MA17

PROJETO URBANÍSTICO A SER APROVADO PELA PREFEITURA

Serviço de bairro	-	-	-	-	-	-	-	MA10 MA19	MA12 MA20	MA9 MA12 MA19 MA20	MA9 MA12 MA19 MA20	MA12 MA20	MA10 MA19 MA20	
Serviço Principal	-	-	-	-	-	-	-		-					
Serviço Especial-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	MA12 MA14	MA12 MA14	-	-
Serviço Especial-2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	MA9 MA19	MA9 MA19	-	MA9 MA10 MA19	-
Micro indústria não poluente	-	-	MA8 MA12	MA8 MA12	MA8 MA12	MA8 MA12	-	MA9 MA10 MA19	MA8 MA8A MA12 MA19	MA8 MA8A MA9 MA12 MA19	MA8 MA8A MA9 MA12 MA19	MA8A MA12	MA9 MA10 MA19	MA17
Pequena indústria não poluente	-	-	-	-	-	-	-	-					-	
Indústria de médio potencial poluente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	MA12 MA14	MA12 MA14	-	-
Indústria de Grande potencial poluente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-
Serviço de Uso Coletivo 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 Coletivo de bairro	-	-	-	-	-	-	-							
Serviço de Uso coletivo principal.	-	-	-	-	-	-	-							

Fonte: BELO HORIZONTE, 1985.

TABELA 2B - CARACTERISTICAS DOS MODELOS DE ASSENTAMENTO

MA	Área Mínima do Lote	Taxa de Ocupação Máxima	Coefficiente de Aproveitamento	Frente Mínima do Lote (m)	Afastamento mínimo lateral (m)
MA1	-	0.50	1.0	-	-
MA2	1000	0.40	0.8	20	3.0
MA3	200	0.50	1.0	10	-
MA4A	360	0.50	1.2	12	2.3
MA4	360	0.50	1.5	12	2.3
MA5	450	0.40	2.0	15	3.5
MA6	700	0.40	3.2	20	5.0
MA8	200	0.50	1.0	10	-
MA8A	300	1º pav. = 1.0 2º pav. = 1.0	1.5	10	
MA9	450	Térreo e 2 pav = 1.0 Demais = 0.50	3.4	14	Térreo e 2 pav = 0.0 Demais = 3.00
MA10	700	Térreo e 2 pav = 1.0 Demais = 0.40	4.5	20	Térreo e 2 pav = 0.0 Demais = 5.00
MA12	200	0.80	0.8	10	-
MA14	2000	0.50	1.0	30	5.0
MA15	200	0.50	1.0	10	1.5
MA16	1500	0.40	3.0	20	3.0
MA17	-	Térreo e 2 e 3o pav = 1.0 Demais = 0.50	8.0	-	-
MA18	-	0.60	1.2	-	1.5
MA19	-	1.0	2.0	-	Térreo e 2o pav = 0.0 Demais = 1.50
MA20	450	1.00	1.2	15	-

Fonte: BELO HORIZONTE, 1985.

Anexo 4 - Afastamentos mínimos laterais e de fundo de acordo com a Lei 7166/96.

ALTURA DA EDIFICAÇÃO (H) em metros	AFASTAMENTOS (em metros)	
	ZCBH ZA	ZAR ZAP ZP ZCBA ZCVN
13,00	2,40	2,55
14,00	2,50	2,80
15,00	2,60	3,05
16,00	2,70	3,30
17,00	2,80	3,55
18,00	2,90	3,80
19,00	3,00	4,05
20,00	3,10	4,30
21,00	3,20	4,55
22,00	3,30	4,80
23,00	3,40	5,05
24,00	3,50	5,30
25,00	3,60	5,55
26,00	3,70	5,80
27,00	3,80	6,05
28,00	3,90	6,30
29,00	4,00	6,55
30,00	4,10	6,80
31,00	4,20	7,05
32,00	4,30	7,30
33,00	4,40	7,55
34,00	4,50	7,80
35,00	4,60	8,05
36,00	4,70	8,30
37,00	4,80	8,55
38,00	4,90	8,80
39,00	5,00	9,05
40,00	5,10	9,30
41,00	5,20	9,55
42,00	5,30	9,80
43,00	5,40	10,05
44,00	5,50	10,30
45,00	5,60	10,55
46,00	5,70	10,80
47,00	5,80	11,05
48,00	5,90	11,30
49,00	6,00	11,55
50,00	6,10	11,80

Fonte: BELO HORIZONTE, 1996b.

FÓRMULA

$$A = 2,30 + \frac{H - 12,00}{b}$$

A - afastamentos laterais e de fundos mínimos, em metros, quanto aos pavimentos obrigatoriamente recuados

2,30 - afastamento mínimo, em metros, para pavimentos obrigatoriamente recuados cujo H esteja situado entre 6,00 m e 12,00 m.

H - diferença de cota, em metros, entre a laje de cobertura do pavimento ou do topo da edificação e o piso do primeiro pavimento acima da cota altimétrica média do Alinhamento.

12,00 - limite superior, em metros, das diferenças de cota sujeitas a afastamento mínimo.

b = 10 para edificações na ZCBH e na ZA

b = 4 para edificações na ZAR, ZAP, ZP, ZCBA e ZCVN.

Anexo 5 – Listagem dos bairros relacionados às zonas ZAP, ZAR-1, ZAR-2 e ZA.

ZAP	ZAR-2	ZA	ZAR-1
AARAO REIS	ALÍPIO DE MELO	SION	XANGRILA
AEROPORTO	ALVORADA	CORACAO EUCARISTICO	BAIRRO DAS MANSOES
ALVARO CAMARGOS	APARECIDA - SETIMA SECAO	GRAJAU	SANTA LUCIA
ALVORADA	BAIRRO DAS INDUSTRIAS	ALTO BARROCA	SAO BENTO
BAIRRO DA GRACA	BARREIRO DE CIMA	GUTIERREZ	ESTORIL
BARREIRO DE BAIXO	BETANIA	CORACAO DE JESUS	VILA PARIS
BARREIRO DE CIMA	BOA VISTA	SANTO ANTONIO	
BARROCA	BONFIM	SAO PEDRO	
BETANIA	CACHOEIRINHA	CARMO	
BOA VISTA	CAETANO FURQUIM	ANCHIETA	
BONFIM	CAICARA	CIDADE NOVA	
BURITIS	CAICARA ADELAIDE	SERRA	
CACHOEIRINHA	CAMARGOS	CRUZEIRO	
CAICARA ADELAIDE	CANAÃ	SÃO LUCAS	
CALAFATE	CEU AZUL		
CALIFORNIA	CONCORDIA		
CARDOSO	CONJUNTO CELSO MACHADO		
CARLOS PRATES	CONJUNTO ITACOLOMI		
CASTELO	COPACABANA		
CIDADE NOVA	DOM SILVERIO		
CONCORDIA	ERMELINDA		
COPACABANA	ESTORIL		
COQUEIROS	ESTRELA DALVA		
DOM BOSCO	EDELVINA CARNEIRO		
DOM JOAQUIM	EUROPA		
DONA CLARA	FILADELFIA		
DURVAL DE BARROS	FLORAMAR		
ESPLANADA	FREI EUSTAQUIO		
ESTRELA DALVA	FREI LEOPOLDO		
EUROPA	GOVERNADOR BENEDITO VALADARES		
EYMARD	INDEPENDENCIA		
FLAVIO MARQUES LISBOA	INDUSTRIAL RODRIGUES DA CUNHA		
FLORAMAR	INSTITUTO AGRONOMICO		
FLORESTA	IPANEMA		
FREI EUSTAQUIO	JAQUELINE		
GLALIJA	JARDIM ATLANTICO		
GLORIA	JARDIM DOS COMERCIARIOS		
GRAJAU	JARDIM MONTANHES		
GUARANI	JARDIM VITORIA		
HAVAI	JARDINOPOLIS		
HELIOPOLIS	JULIANA		
HORTO	LAGOINHA		
IPIRANGA	LEBLON		
ITAPUA	LIBERDADE		
JARAGUA	MAGNESITA		
JARDIM AMERICA	MANTIQUEIRA		
JARDIM MONTANHES	MARAJÓ		
JARDINOPOLIS	MARIA GORETTI		

JOAO PINHEIRO	MARIA VIRGINIA
LAGOA	MARIZE
LAGOINHA (VENDA NOVA)	MINAS CAIXA
LETICIA	MINASLANDIA
LIBERDADE	NOVA BARROCA
LINDEIA	NOVA CACHOEIRINHA
MANTIQUEIRA	NOVA CINTRA
MILIONARIOS	NOVA ESPERANCA
MINAS CAIXA	NOVA GAMELEIRA
MONSENHOR MESSIAS	OLARIA
NOVA FLORESTA	OLHOS D AGUA
NOVA GRANADA	OURO PRETO
NOVA SUISSA	PALMEIRAS
NOVA VISTA	PARAISO
PADRE EUSTAQUIO	PATROCINIO
PALMARES	PAULO VI
PARAISO	PINDORAMA
PEDRO II	PIRAJA
PLANALTO	PLANALTO
POMPEIA	PRIMAVERA
PONGELUPE	PRIMEIRO DE MAIO
PRADO	PROVIDENCIA
REGINA	RENASCENCA
RENASCENCA	RIBEIRO DE ABREU
RIO BRANCO	RIO BRANCO
SAGRADA FAMILIA	SANTA AMELIA
SALGADO FILHO	SANTA CRUZ
SANTA AMELIA	SANTA HELENA
SANTA BRANCA	SANTA MARIA
SANTA CRUZ	SANTA MONICA
SANTA CRUZ (BARREIRO DE CIMA)	SANTA ROSA
SANTA EFIGENIA	SANTA TEREZINHA
SANTA HELENA	SANTO ANDRE
SANTA INES	SAO BERNARDO
SANTA MONICA	SAO CRISTOVAO
SANTA ROSA	SAO GABRIEL
SANTA TEREZA	SAO JOSE
SANTA TEREZINHA	SAO MARCOS
SAO BERNARDO	SAUDADE
SAO FRANCISCO	SERRA VERDE
SAO GERALDO	TEIXEIRA DIAS
SAO JOAO BATISTA (VENDA NOVA)	TUPI
SAO JOSE	UNIVERSITARIO
SAO PAULO	VALE DO JATOBA
SAO PAULO (VENDA NOVA)	VILA BRASILIA
SAO SALVADOR	VILA VIRGINIA
SARANDI	VISTA ALEGRE
SERRANO	
TIROL	
UNIAO	

VENDA NOVA
VERA CRUZ
VILA CLORIS
VILA OESTE

Fonte: PRODABEL/PBH. Dados trabalhados pelo autor.

Anexo 6 – Área total de construção aprovada nos períodos 1993-1996 e 1997-2002. Uso Residencial e Misto.

Seleção dos bairros inseridos nas ZAP

Bairro/ Região	1993 a 1996			1997 a 2002			Incremento (em rel. a media anual).	Zoneamento	
	m2 total aprov.	%	média anual	m2 total aprov	%	média anual		Lei 4034/85	Lei 7166/96
SAGRADA FAMILIA	58.745,71	1,50	14.686,43	45.079,76	0,91	7.513,29	-48,84	ZR4	ZAP
EX-COLONIA AMERICO									
WERNECK	63.305,67	1,61	15.826,42	53.715,14	1,08	8.952,52	-43,43	ZR4	ZAP
CALAFATE	43.311,15	1,10	10.827,79	39.297,59	0,79	6.549,60	-39,51	ZR4	ZAP
VILA SILVEIRA	68.122,19	1,73	17.030,55	62.650,21	1,26	10.441,70	-38,69	ZR4	ZAP
DOS BURITIS	193.023,87	4,92	48.255,97	232.870,01	4,69	38.811,67	-19,57	ZR4	ZAP
DONA CLARA	62.889,13	1,60	15.722,28	94.011,66	1,89	15.668,61	-0,34	ZR3	ZAP
EX-COLONIA CARLOS PRATES	54.777,67	1,40	13.694,42	89.727,45	1,81	14.954,58	9,20	ZR4	ZAP
UNIAO	35.086,48	0,89	8.771,62	58.909,75	1,19	9.818,29	11,93	ZR4	ZAP
SANTA MONICA	33.710,50	0,86	8.427,63	56.988,61	1,15	9.498,10	12,70	ZR3	ZAR2/ZAP
DOS PALMARES	53.337,71	1,36	13.334,43	94.917,18	1,91	15.819,53	18,64	ZR3	ZAP
SANTA AMELIA	71.837,32	1,83	17.959,33	148.471,01	2,99	24.745,17	37,78	ZR3	ZAP
VILA PADRE EUSTAQUIO	29.718,84	0,76	7.429,71	63.752,61	1,28	10.625,44	43,01	ZR4	ZAP
DO CASTELO	121.986,34	3,11	30.496,59	269.077,89	5,42	44.846,32	47,05	ZR3	ZAP
PLANALTO	18.188,90	0,46	4.547,23	66.832,25	1,35	11.138,71	144,96	ZR3	ZAP
LIBERDADE	13.727,83	0,35	3.431,96	62.572,34	1,26	10.428,72	203,87	ZR3	ZAP
ITAPOA	11.078,07	0,28	2.769,52	54.213,59	1,09	9.035,60	226,25	ZR3	ZAP
FERNAO DIAS	20.059,47	0,51	5.014,87	105.279,21	2,12	17.546,54	249,89	ZEU	ZAP
PAQUETA	10.499,08	0,27	2.624,77	66.450,36	1,34	11.075,06	321,94	ZR3/ZEU	ZAP

Seleção dos bairros inseridos nas ZAR-1 e ZAR-2

Bairro/ Região	1993 a 1996		1997 a 2002				Zoneamento		
	m2 total aprov.	%	m2 total		Increm.		Lei		
			média anual	aprov.	% e	média anual	%	4034/85	Lei 7166/96
ESTORIL	180.728,66	4,60	45.182,17	177.948,45	3,58	29.658,08	-34,36	ZR2	ZAR-2/ZAR-1
EX-COLONIA AFONSO PENA	115.971,43	2,95	28.992,86	123.115,72	2,48	20.519,29	-29,23	ZR4	ZA/ZAR-2/ZAR-1
SANTA LUCIA	27.462,42	0,70	6.865,61	83.169,93	1,67	13.861,66	101,90	ZR2	ZAR-1

Seleção dos bairros inseridos nas ZA

Bairro/ Região	1993 a 1996		1997 a 2002				Zoneamento		
	m2 total aprov.	%	m2 total		Increm.		Lei		
			media por ano	aprov	%	media anual 97a02	%	Lei 4034/85	7166/96
PRIMEIRA SECAO SUBURBANA	132.499,05	3,37	33.124,76	34.018,44	0,68	5.669,74	-82,88	ZR4B	ZA
OITAVA SECAO SUBURBANA	81.474,79	2,07	20.368,70	30.977,97	0,62	5.163,00	-74,65	ZR2/ZR4B	ZA
SEGUNDA SECAO SUBURBANA	123.311,26	3,14	30.827,82	48.175,55	0,97	8.029,26	-73,95	ZR4B	ZA
TERCEIRA SECAO SUBURBANA	108.032,43	2,75	27.008,11	57.703,93	1,16	9.617,32	-64,39	ZR4B	ZA
EX-COLONIA ADALBERTO FERRAZ	74.523,07	1,90	18.630,77	41.647,44	0,84	6.941,24	-62,74	ZR4B	ZA
CIDADE NOVA	58.185,55	1,48	14.546,39	44.954,52	0,91	7.492,42	-48,49	ZR4B	ZA
SION	108.377,22	2,76	27.094,31	87.811,99	1,77	14.635,33	-45,98	ZR4/ZR4B	ZA
EX-COLONIA AFONSO PENA	115.971,43	2,95	28.992,86	123.115,72	2,48	20.519,29	-29,23	ZR4	ZA

Seleção dos bairros inseridos nas ZCBH

Bairro/ Região	1993 a 1996			1997 a 2002				Zoneamento	
	m2 total aprov.	%	media anual	m2 total aprov	% e	media anual	Increment.	Lei 4034/85	Lei 7166/96
TERCEIRA SECAO URBANA	53.637,71	1,37	13.409,43	9.431,91	0,19	1.571,99	-88,28	ZC6	ZCBH
QUINTA SECAO URBANA	57.835,52	1,47	14.458,88	19.953,29	0,40	3.325,55	-77,00	ZR5/ZR6/ZC5	ZCBH
DECIMA PRIMEIRA SECAO URBANA	41.122,21	1,05	10.280,55	19.217,48	0,39	3.202,91	-68,84	ZR5/ZR6/ZC3/ZC5	ZCBH
DECIMA SEGUNDA SECAO URBANA	62.755,28	1,60	15.688,82	32.537,28	0,66	5.422,88	-65,43	ZR5/ZR6	ZCBH
SETIMA SECAO URBANA	61.818,61	1,57	15.454,65	37.058,64	0,75	6.176,44	-60,04	ZR5/ZR6	ZCBH
DECIMA SECAO URBANA	120.688,70	3,07	30.172,18	84.534,04	1,70	14.089,01	-53,30	ZR5/ZR6	ZCBH
NONA SECAO URBANA	44.111,14	1,12	11.027,79	44.679,94	0,90	7.446,66	-32,47	ZR5/ZR6	ZCBH
SEXTA SECAO URBANA	43.802,01	1,12	10.950,50	45.516,48	0,92	7.586,08	-30,72	ZR5/ZR6	ZCBH

Anexo 7 – Área média aprovada por projeto nos períodos 1993-1996 e 1997-2002.

Edificações de uso Residencial e Misto.

Ordenamento segundo média de área/ projeto no período antecessor à LPOUS/96

Bairro/ Região	Média área de construção/ projeto (m2)		Incremento %	Zoneamento	
	1993 a 1996	1997 a 2002		Lei 4034/85	Lei 7166/96
ITAPOA	257,63	471,42	82,98	ZR3	ZAP
PLANALTO	267,48	502,50	87,86	ZR3	ZAP
PAQUETA	269,21	428,71	59,25	ZR3/ZEU	ZAP
SANTA LUCIA	280,23	376,33	34,30	ZR2	ZAR1
FERNAO DIAS	290,72	711,35	144,69	ZEU	ZAP
SANTA AMELIA	304,40	338,20	11,11	ZR3	ZAP
DOS BANDEIRANTES	354,94	340,68	-4,02	ZR1	ZP2
SANTA MONICA	362,48	428,49	18,21	ZR3	ZAR2/ZAP
DONA CLARA	395,53	508,17	28,48	ZR3	ZAP
SAO LUIZ	399,83	533,88	33,53	ZR1	ZP2
LIBERDADE	403,76	1.009,23	149,96	ZR3	ZAP
DOS PALMARES	440,81	637,03	44,51	ZR3	ZAP
CAMARGOS	451,58	952,39	110,90	ZR3	ZAR2
COMITECO	462,09	585,29	26,66	ZR2	ZP2
DO CASTELO	491,88	541,40	10,07	ZR3	ZAP
UNIAO	584,77	829,71	41,89	ZR4	ZAP
OURO PRETO	588,55	543,63	-7,63	ZR3	ZAR2
DOS BURITIS	671,40	1.272,51	89,53	ZR4	ZAP
VILA ADELAIDE	707,72	893,92	26,31	ZR3/ZR4	ZAR-2
EX-COLONIA CARLOS PRATES	740,24	674,64	-8,86	ZR4	ZAP
VILA PADRE EUSTAQUIO	782,07	1.045,12	33,63	ZR4	ZAP
CALAFATE	802,06	604,58	-24,62	ZR4	ZAP
SAGRADA FAMILIA	863,91	739,01	-14,46	ZR4	ZAP
CIDADE NOVA	1.039,03	788,68	-24,09	ZR4B	ZA
EX-COLONIA AMERICO					
WERNECK	1.241,29	756,55	-39,05	ZR4	ZAP
BELVEDERE	1.254,62	1.206,93	-3,80	ZR2	ZP3
ESTORIL	1.493,63	1.368,83	-8,35	ZR2	ZAR2/ZAR1
EX-COLONIA AFONSO PENA	1.588,65	1.367,95	-13,89	ZR4	ZA
OITAVA SECAO SUBURBANA	1.597,54	885,08	-44,60	ZR2/ZR4B	ZA
TERCEIRA SEC. SUB.	1.688,01	1.407,41	-16,62	ZR4B	ZA
SION	1.693,39	1.254,46	-25,92	ZR4/ZR4B	ZA
EX-COL. ADALBERTO FERRAZ	1.733,09	905,38	-47,76	ZR4B	ZA
SEGUNDA SECAO SUBURBANA	1.736,78	1.235,27	-28,88	ZR4B	ZA
VILA SILVEIRA	1.746,72	1.693,25	-3,06	ZR4	ZAP
TERCEIRA SECAO URBANA	2.273,18	0,00	-100,00	ZC6	ZCBH
PRIMEIRA SECAO SUBURBANA	2.366,05	1.214,94	-48,65	ZR4B	ZA
NONA SECAO URBANA	4.010,10	3.723,33	-7,15	ZR5/ZR6	ZCBH
DEC. PRIMEIRA SECAO URBANA	4.569,13	6.405,83	40,20	ZR5/ZR6/ZC5	ZCBH
SEXTA SECAO URBANA	4.866,89	3.793,04	-22,06	ZR5/ZR6	ZCBH
SETIMA SECAO URBANA	5.151,55	4.632,33	-10,08	ZR5/ZR6	ZCBH
DECIMA SECAO URBANA	6.034,44	5.283,38	-12,45	ZR5/ZR6	ZCBH
DEC. SEGUNDA SECAO URBANA	6.275,53	3.615,25	-42,39	ZR5/ZR6	ZCBH
QUINTA SECAO URBANA	7.229,44	3.990,66	-44,80	ZR5/ZR6/ZC5	ZCBH

Fonte: PRODABEL/PBH. Elaboração: Natália A. Mol.