

## **INTRODUÇÃO**

Este trabalho é fruto de questionamentos que emergem ao longo da vivência profissional na área de planejamento urbano e que, a cada dia, nos coloca diante de situações reais experimentadas nos processos cotidianos das cidades. A ansiedade de dar respostas às questões que se apresentam e vê-las solucionadas nos motivam o estudo.

A prática do planejamento urbano, assim como os instrumentos disponíveis para viabilizar uma realidade socioespacial mais justa e igualitária, põem à prova nossa capacidade de intervir de maneira crítica, com conhecimento e criatividade. Torna-se necessário elaborar respostas justas para problemas urbanos extremamente diversificados e complexos.

Diante disso, uma visão crítica da nossa conduta como planejadores urbanos deve, também, fazer parte de nossas práticas e, nesse sentido, este trabalho se torna fundamental. Algumas vezes, nos sentimos impotentes diante da realidade e daquilo que seria mais justo. No entanto, ao mesmo tempo, trabalhar diante dessa realidade se traduz em um desafio constante.

Entretanto, pergunta-se: como conhecer a realidade? Essa é uma questão fundamental para a prática de qualquer atividade: o conhecimento do objeto de intervenção. E como conhecer as cidades, o espaço da diversidade, em que o homem foi estabelecendo todas as suas relações ao longo da história e que representa toda a sua

trajetória existencial? Cada lugar tem um significado simbólico<sup>1</sup> e a cidade é o espaço dessa representação.

O espaço da cidade envolve, portanto, processos e condições extremamente complexos, tornando-se, assim, impossível desenvolver um estudo capaz de abordar esses fatores em sua totalidade.

Independentemente das dificuldades que se impõem à realidade das cidades e com o objetivo de vencê-las, o conhecimento do processo de ocupação do espaço é fundamental. Esse processo conta com os agentes e a dinâmica de interesses envolvidos, os quais remetem a um determinado resultado ou forma de ocupação específica, ou seja, há uma apropriação do espaço peculiar a cada realidade.

Para Manuel Castells (1975) o essencial dos problemas que se consideram urbanos estão ligados aos processos de consumo coletivo ou ao que a chamada economia política da urbanização<sup>2</sup> refere-se como organização dos meios coletivos de reprodução da força de trabalho. Isto é, dos meios de consumo objetivamente socializados e que, por razões históricas específicas, são essencialmente dependentes, por sua produção, distribuição e gestão, da intervenção do Estado.

Portanto, considera-se o Estado um dos agentes do processo de produção espacial que participa no fornecimento dos meios de consumo coletivo (LOJKINE, 1981), através dos serviços de saúde, educação, transporte, dentre outros, assim como dos meios de produção e circulação, através das condições gerais de produção e do controle urbano, através da legislação.

---

<sup>1</sup> Entende-se por *significado simbólico* o conjunto de todas as experiências humanas que conferem ao lugar uma peculiaridade específica.

<sup>2</sup> Trata-se da abordagem de análise urbana de inspiração marxista iniciada especialmente na França nos anos de 1970 e 1980.

Outro fator que contribui para a estruturação urbana é a valorização imobiliária que é peculiar a cada local, pois a cidade é o resultado do sistema espacial dos processos de produção, de circulação e de consumo, processos que contam com suportes físicos incorporados ao solo, como os imobiliários. Se existe a renda do solo é porque, antes de tudo, existe a diferenciação do espaço e a sua valorização pelo capital, ou seja, é porque existe o uso capitalista do espaço (TOPALOV, 1979).

David Harvey (1996) observa que a urbanização deve ser considerada como um processo social que ocorre no espaço, no qual uma ampla gama de diferentes atores com objetivos e agendas diversos interagem através de uma configuração específica de práticas espaciais interligadas.

O urbano pode ser considerado, portanto, como o resultado da ação dos diferentes produtores do espaço, podendo-se destacar como relevante o poder público, ou o Estado.

Quando se trata da produção do espaço das cidades brasileiras, por exemplo, verifica-se que o viés da urbanização capitalista — voltada para o lucro — condicionou a ocupação das cidades a uma lógica de apropriação em que o solo urbano se transformou em uma mercadoria, o que, conseqüentemente, produziu cidades fortemente marcadas pela apropriação desigual do espaço. Os agentes, especialmente o Estado, a partir da sua atuação, produziu espaços diferenciados, segregados, fragmentados, contribuindo de maneira geral para a permanência de uma população excluída de direitos, sem o acesso justo ao espaço das cidades.

Segundo Sérgio Martins, a desvinculação da terra para o uso e sua transformação em mercadoria não podem ser negligenciadas no processo de urbanização brasileiro:

Minha proposta é a de trazer à discussão alguns aspectos que não podem ser negligenciados ou interpretados como desimportantes, posto

que fundamentam a formação social brasileira e, portanto, têm a ver com a urbanização por ela produzida. O principal a salientar reside em considerar que muito do que havia na ordem tida como arcaica não foi, a rigor, negado pela ordem considerada moderna (para usar os termos que caracterizaram o exaustivo e improfícuo debate centrado no "disparate" aparentemente reapresentado por tal dualismo), pois antes de figurar como contraposição no processo de sua constituição e desenvolvimento nele aninhou-se fundamente, atuando no movimento. A começar pela forma de mercadoria assumida pela terra, na metade do século XIX, desvinculando o direito à terra de seu uso efetivo e abrindo, assim, a possibilidade de apropriação de frações da riqueza socialmente produzida através da manipulação da renda fundiária (MARTINS, 2001, p. 97).

A manipulação da riqueza terra produziu um processo de apropriação desigual do espaço urbano, gerando cidades fragmentadas, em que a população, tanto de alta renda como de baixa renda, vivem segregadas espacialmente. A população de alta renda tem optado, por exemplo, pelo confinamento. Essa forma de apropriação do espaço é trabalhada por Caldeira (1997) que considera que, através dos condomínios fechados, ou *enclaves fortificados*, fica difícil manter os princípios básicos de livre circulação e abertura de espaços públicos. Nessas circunstâncias, o caráter do espaço público e da participação dos cidadãos na vida pública vem sendo drasticamente modificado. Para a população de baixa renda, por outro lado, restou a pobreza e a exclusão dos benefícios da urbanização: falta de acesso à moradia digna, assentamentos em áreas com condições ambientais precárias,<sup>3</sup> incluídos aí condições básicas de infra-estrutura, acessibilidade, áreas de lazer, cultura, dentre outros.

O direito à cidade, portanto, não é um direito de todos e a exclusão social é fato recorrente que permeia a apropriação do espaço das cidades brasileiras.

Diante desse modelo de urbanização em que o solo urbano e a moradia não estão acessíveis à maioria da população, o recurso é acessá-los,

---

<sup>3</sup> Entende-se por condições ambientais precárias, por exemplo, as ocupações situadas em áreas de risco geológico, áreas consideradas de preservação, áreas *non edificadae* ou, ainda, em áreas onde não é permitido

[...] através de processos e mecanismos informais — e freqüentemente ilegais —, auto-construindo um habitat precário, vulnerável e inseguro. Favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de fundo, ocupações de áreas públicas, nas encostas e beiras de rios — essas têm sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras, pela maior parte de nossos moradores urbanos (ROLNIK e FERNANDES, 2004, [s.p.],[Rede de Regularização]).<sup>4</sup>

De certa forma, a ilegalidade nas cidades passa a ser a regra e não mais a exceção. As cidades se dividem entre a cidade legal e a cidade ilegal. A cidade legal — implantada de acordo com a lei, aprovada nas prefeituras e cartórios e reconhecível pelas instituições — distingue-se da cidade ilegal, implantada fora da lei, não reconhecível pelas prefeituras e cartórios, ou apenas por um deles. Os índices que mostram a existência da ilegalidade no Brasil são evidenciados:

Apesar da forte ligação que se estabelece entre o fenômeno e as grandes cidades (realmente, mais de 97% das cidades com mais de 500 mil habitantes têm favelas), a precariedade e ilegalidade da maior parte de nosso território estão hoje presentes em cidades de todos os tamanhos e todas as regiões do país. De acordo com pesquisa do IBGE (2000), as favelas estão presentes também em 80% de nossas cidades médias entre 100 e 500 mil habitantes, e em 45% daquelas entre 20 e 100 mil habitantes. Os assentamentos irregulares ou ilegais estão presentes até em pequenas cidades — 36% das cidades com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos irregulares e 20% têm favelas (ROLNIK e FERNANDES, 2004, [s.p.], [Rede de Regularização]).<sup>5</sup>

Os programas de regularização, visando enfrentar a questão da ilegalidade das cidades brasileiras, constituem importante instrumento de planejamento urbano e podem ser considerados, no mínimo, como uma forma de conhecimento e de reconhecimento da cidade ilegal. O processo de intervenção pública para a legalização de áreas ocupadas em

---

o parcelamento do solo por determinadas condições de impedimento à saúde ou à segurança de seus moradores.

<sup>4</sup> Informações obtidas através da Rede de Regularização do Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.mcidades.gov.br>>. Acesso em: 12/06/2004.

desconformidade com a lei deve envolver aspectos jurídicos, físicos e sociais, de forma a permitir o resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiada (ALFONSIN, 1997). Entretanto a regularização fundiária pode ser tratada de diferentes formas:

[...] é oportuno observar o que se entende por regularização fundiária, já que a expressão tem se prestado a diversas interpretações, em nosso país, emprestando-lhe os mais variados sentidos, nas muitas cidades, o que se reflete na maneira como se trabalha a questão. Em alguns locais, a ênfase recai meramente na *regularização jurídica* dos lotes. Em outras cidades, na *recuperação urbana* do assentamento, através da urbanização da área. Em outras áreas, observa-se ainda uma grande preocupação com a *regularização urbanística* dos assentamentos, procedendo-se a muitas iniciativas de transformação de áreas afetadas originalmente para outros usos em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) (ALFONSIN, 1997, p. 23).

A regularização de loteamentos em Belo Horizonte se deu principalmente em termos jurídicos, seja através do reconhecimento pela Prefeitura Municipal, seja pelos Cartórios de Registro de Imóveis. Entretanto, o processo de regularização sempre foi de grande importância, pois, através dele, pôde-se, no mínimo, conhecer e reconhecer a cidade ilegal e localizá-la no espaço da cidade. Outro fator importante desse processo que merece ser destacado refere-se ao fato de que a regularização traz direitos e cidadania através do reconhecimento da posse do imóvel.

Segundo dados obtidos na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a cidade ilegal, atualmente, pode ser quantificada a partir dos seguintes índices: a) Favelas (ZEIS 1) e conjuntos habitacionais favelizados (ZEIS 3): 22% da população; 74 assentamentos; 5% da área do Município; b) Loteamentos ilegais (ver Mapa 1, em anexo): 28 loteamentos anteriores a 1979, parcialmente ou totalmente irregulares — caracterizados como *loteamentos clandestinos*; 76 loteamentos posteriores a 1979, parcialmente ou totalmente

---

<sup>5</sup> Informações obtidas através da Rede de Regularização do Ministério das Cidades. Disponível em:

irregulares — caracterizados como *loteamentos irregulares*, 10% da área do Município; c) Edificações irregulares: mais de 50% das edificações existentes apresentam algum tipo de irregularidade (estimativa).

Observa-se, portanto, a partir dessas informações, que a ilegalidade na cidade chega a 10%, mais 5%, totalizando 15% da área do Município, mais a ilegalidade das edificações. O foco de análise deste trabalho está nos loteamentos ilegais, presentes desde a época da fundação da cidade, em 1897, até os nossos dias. Eles representam, hoje, 10% da área do Município. Essa percentagem só não é maior porque o poder público empreendeu iniciativas de regularização de loteamentos a partir de 1965. As ações de regularização de loteamentos executadas pelo poder público somam 42% dos lotes existentes na cidade, o que equivale a dizer que aproximadamente 141.600 lotes passaram pelo processo de regularização.

Entretanto, a cidade ilegal em Belo Horizonte continua a ser produzida e os efeitos perversos desse processo estão às nossas vistas. Conhecer o processo de ocupação da cidade ilegal é fundamental para que se possam encontrar os mecanismos capazes de revertê-lo ou minimizá-lo.

Tomando como princípio básico que para intervir em um fenômeno é necessário conhecê-lo, pode-se afirmar que o objetivo deste trabalho é a análise do processo de ocupação de parte da cidade ilegal em Belo Horizonte. Para tanto, focalizam-se, concomitantemente, o desenvolvimento da ocupação do espaço ilegal, através dos loteamentos clandestinos e irregulares, e as iniciativas de regularização fundiária empreendidas pelo poder público. Entende-se que esses dois processos seguiram paralelamente ao longo da história da cidade e, juntos, são fundamentais para o conhecimento da produção do espaço do Município.

O processo de ocupação da cidade ilegal, sob essa ótica, pode ser compreendido a partir do estudo histórico da ocupação e estrutura urbana da cidade ilegal e o papel do Estado nesse processo. O Estado foi, desde a fundação da cidade de Belo Horizonte, um indutor da ocupação do espaço. Interferiu nesse processo através das leis urbanísticas ou da omissão na fiscalização da ilegalidade, ou ainda, não geriu adequadamente algumas políticas criadas por ele mesmo. Ao mesmo tempo, paralelamente a essas políticas, o Estado também trabalhou na regularização dos loteamentos clandestinos.

Portanto, algumas perguntas que orientam a elaboração da análise são: como se deu a evolução do processo de ocupação da cidade ilegal em Belo Horizonte? Quais foram os avanços ocorridos nos programas de regularização de loteamentos e a sua atuação no processo de ocupação da cidade ilegal?

Considera-se, em princípio, que a atuação e a gestão das políticas do Estado foram dúbias, pois, por um lado, ele se omitiu na fiscalização do território e induziu a ocupação a partir de investimentos que desencadearam novas frentes de ocupação. Além disso, o Estado criou leis que geraram a própria ilegalidade. Por outro lado e do ponto de vista dos programas de regularização, ele contribuiu para a diminuição da ilegalidade. Além disso, por meio do Orçamento Participativo, o Estado colaborou para a melhoria da qualidade de vida e para a inclusão social da população e sua inserção na malha urbana da cidade.

Uma das características do processo de ocupação da cidade ilegal é que os loteamentos ocuparam as áreas periféricas da cidade, onde o preço da terra é mais barato e essa prática esteve e ainda está diretamente relacionada à condução e gestão política do Estado no território da cidade. Considera-se que a atuação do Estado está inserida na lógica capitalista, em que o solo urbano é uma mercadoria, o que condicionou e permeou todo o processo de produção do espaço da cidade.



Para o conhecimento da cidade ilegal, procurou-se utilizar como referência as ações de regularização de loteamentos empreendidas pelo poder público, pois, através delas, pôde-se mapear e localizar os loteamentos ilegais na cidade. Com isso, foi possível identificar o lugar segregado dos loteamentos ilegais, geralmente periféricos, e sua relação com a área mais valorizada, ou seja, a zona central e sul do Município. A utilização da referência das ações de regularização foi também fundamental para se conhecer como o processo de regularização avançou na cidade e, também, como os loteamentos foram se inserindo na malha urbana, à medida do seu reconhecimento pelo poder público.

Para a análise da produção da cidade ilegal em Belo Horizonte foram utilizados, principalmente, os trabalhos desenvolvidos por Heloísa Costa (1983) e pelo PLAMBEL (1979,1986,1987). Apesar desses trabalhos não tratarem especificamente da cidade ilegal, eles contribuíram para o entendimento da dinâmica da produção do espaço via parcelamento do solo. Para a análise da legislação, foram utilizados, principalmente, os trabalhos desenvolvidos pelo PLAMBEL (1979,1986,1987) e por Edésio Fernandes (2001). Essa ótica é importante para esse trabalho, pois, o que se propõe é a análise de toda a legislação referente a loteamentos no nível federal e municipal e suas relações com o processo de ocupação da cidade ilegal.

Outro ponto importante que merece ser destacado é que a localização dos loteamentos ilegais nas periferias não poderia prescindir de um estudo que abrangesse também os municípios vizinhos a Belo Horizonte. Entretanto, esse trabalho se propõe a analisar um processo em que a legislação e a questão da regularização fundiária dos loteamentos de âmbito municipal é fundamental para o seu entendimento, e, para tanto, limitou-se o universo da ilegalidade ao município de Belo Horizonte.

Deve-se destacar, ainda, que o tema regularização foi, até o momento, muito pouco analisado no Brasil. Não há dúvidas de que trabalhos como os de Edésio Fernandes (1998; 2001; 2003), Raquel Rolnik (1994; 1997), Ermínia Maricato (1997; 2000), Betânia Alfonsin (1997) e Martin Smolka (2003) constituem contribuições importantes para a análise do tema e serão utilizados como referência para o estudo aqui proposto. Acredita-se que a análise da situação concreta de Belo Horizonte irá se somar a esses estudos existentes, contribuindo, com isso, para o avanço do conhecimento sobre o tema.

O texto desta dissertação está dividido, além dessa Introdução, em três capítulos. No primeiro, analisa-se, em termos conceituais, a atuação do Estado como agente do processo de produção da cidade ilegal, a questão da terra como mercadoria e a produção do espaço ilegal das cidades como suporte para se discutir, ao final, as seguintes questões: a lei e a Ilegalidade; a exclusão e a segregação socioespacial; a periferização e o papel dos programas de regularização frente à questão da ilegalidade.

Nos Capítulos dois e três, o texto foi dividido em dois momentos de análise, referenciados pelas iniciativas de regularização de loteamentos no Município. Num primeiro momento do segundo capítulo, discute-se o período anterior à Lei Municipal nº 1.212/65.<sup>6</sup> Num segundo momento, ainda no capítulo dois, aborda-se o período entre a aplicação desta lei e a criação do Programa PROBAIRRO, em 1988.<sup>7</sup> No terceiro capítulo, analisa-se, a princípio, o período entre a criação deste Programa e a criação do Programa de Regularização de Loteamentos BH Legal - Bairros em 1994, a partir do qual tem início o quarto e último momento da análise.

---

<sup>6</sup> Lei nº 1.212/65: primeira lei de regularização de loteamentos do município de Belo Horizonte.

<sup>7</sup> Programa PROBAIRRO: primeiro programa de regularização de loteamentos criado em Belo Horizonte. Foi criado em 1988.

Dessa forma, pretende-se refletir sobre a correlação e a atuação paralela, em termos históricos, entre os programas de regularização de loteamentos em Belo Horizonte e o processo de ocupação da cidade ilegal, desde a fundação da cidade até os dias de hoje. Para o estudo do processo de ocupação da cidade ilegal, serão analisados os primórdios da sua produção — seus mecanismos, o papel do Estado, incluindo-se principalmente a legislação, assim como a relação exclusão-periferização no processo de segregação socioespacial da cidade. Pretende-se investigar o processo de regularização fundiária tanto em termos quantitativos como qualitativos, procurando-se entender os avanços desse processo no município, assim como a sua contribuição para a integração dos loteamentos ilegais no espaço urbano da cidade.