

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
MESTRADO EM GEOGRAFIA**

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

**CIDADE ILEGAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
UM ESTUDO SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO EM BELO HORIZONTE**

Sofia Marta Salomão Alvarenga

**Belo Horizonte
Agosto de 2005**

SOFIA MARTA SALOMÃO ALVARENGA

31
A 4730
005
LEIDO DIREITO AUTOR
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Esta arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

**CIDADE ILEGAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
UM ESTUDO SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO EM BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Geografia, Mestrado em Geografia, do Instituto de
Geociências 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 – UFMG
Agosto de 2005

U.F.M.G - BIBLIOTECA UNIVERSITÁRIA



330301003

NÃO DANIFIQUE ESSA ETIQUETA

Biblioteca Universitária
28/07/2010
3303010-03

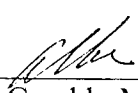
LEI DO DIREITO AUTORAL

Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.

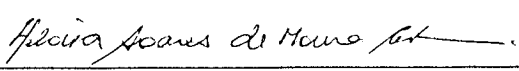
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

Dissertação defendida e aprovada, em 30 de agosto de 2005, pela Banca
Examinadora constituída pelos professores:

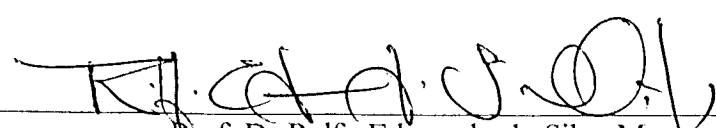
LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.



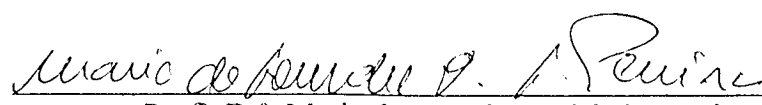
Prof. Dr. Geraldo Magela Costa



Prof.ª Dr.ª Heloisa Soares de Moura Costa



Prof. Dr Ralfo Edmundo da Silva Matos



Prof.ª Dr.ª Maria de Lourdes Dolabela Pereira

LEI DO DIREITO AUTORAL

Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.

Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

Para os meus pais, Laila e Omar, pelo amor
pacífico que alimenta e conduz à força interna.

Para meu filho, Paulo Henrique, pela descoberta
do amor incondicional e eterno.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao meu querido José Abílio, com quem aprendi na prática que o planejamento urbano pode e deve ser um instrumento de transformação e de justiça social. Veio através dele o meu interesse pelo tema regularização fundiária, quando me convidou para coordenar a elaboração da lei de regularização de parcelamento do solo em Belo Horizonte. Aprendi com ele, também, a exercitar a ética e a solidariedade em todos os aspectos profissionais.

Ao meu orientador, Geraldo Costa, que, com firmeza, confiou e acreditou que eu chegaria aqui. Agradeço, também, à Heloísa Costa que, no seminário de dissertação, contribuiu para que pudesse definir o caminho que devia seguir e, assim, da mesma forma, ao Ralfo pelas importantes contribuições.

À querida amiga Tânia pelos ensinamentos que me ajudaram a conhecer, com maior propriedade, as questões ligadas ao parcelamento do solo em Betim. A agradeço, também, pela oportunidade de trabalharmos juntas em Belo Horizonte. Ao meu sábio e querido amigo Isnard, com quem tive longas conversas sobre as questões da cidade. À grande amiga Dodora, agradeço por permitir minha aproximação e aprendizado no trabalho.

Às amigas e colegas de trabalho, Juliana, Daniela Abritta, Cristina Magalhães, Luciana Ostos, Raquel Mattos, Helena e Mariana, pelas nossas conversas e discussões sobre a questão urbana.

À Mônica Bedê e Flávia Caldeira, pela companhia no mestrado e nos momentos de discussão sobre o tema. Agradeço, ainda, à Gina Rende que me permitiu dar continuidade aos trabalhos já iniciados na equipe de planejamento urbano da Prefeitura, especialmente com relação à regularização e, a partir daí, me possibilitou maior conhecimento sobre o tema desta dissertação.

Agradeço, também, a toda equipe de funcionários da Prefeitura de Belo Horizonte, que muito me ajudou na coleta de dados, entrevistas etc. São eles: Ismaíla, Cida, Branca, Zezé, Júlio de Marco, Marcelo Candiotto.

À Mara Hissa, pela força e discernimento no momento tão difícil de estruturar o texto da dissertação.

Agradeço, ainda, ao meu querido e amado Paulo Henrique, pela sua compreensão e amor. Por fim, agradeço por esse encontro, pois todos têm um papel e um significado importante em minha existência.

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

A justiça situa-se inteira neste duplo respeito à *legalidade*, na Cidade, e à *igualdade* entre indivíduos: "O justo é o que é conforme à lei e o que respeita a igualdade, e o injusto o que é contrário à lei e o que falta com a igualdade"(Aristóteles).

Esses dois sentidos, embora ligados (é justo que os indivíduos sejam iguais diante da lei), são, contudo, diferentes. Como *legalidade*, a justiça existe de fato, e sem outro valor que não o circular: "todas as ações prescritas pela lei são justas, [nesse] sentido", observava Aristóteles; mas o que isso prova, se a lei não é justa? E Pascal, mais cinicamente: "A justiça é o estabelecido; assim, todas as nossas leis estabelecidas serão necessariamente consideradas justas sem ser examinadas, pois são estabelecidas". Que Cidade, de outro modo? [...] Positivismo jurídico, diz-se hoje, tão insuperável com relação ao direito quanto insuficiente com relação ao valor. A justiça? O soberano decide, e é o que se chama *lei* propriamente. Mas o soberano — mesmo que seja o povo — nem sempre é justo. Pascal mais uma vez: "A igualdade dos bens é justa, mas...". Mas o soberano decidiu de outro modo: a lei protege a propriedade privada, tanto em nossas democracias como na época de Pascal, e garante assim a desigualdade das riquezas. Quando a igualdade e a legalidade se opõem, onde está a justiça? (André Comte-Sponville).

RESUMO

Esse trabalho realiza uma análise concomitante do processo de ocupação e formação da cidade ilegal, em Belo Horizonte, do ponto de vista dos loteamentos clandestinos e irregulares e das iniciativas de regularização fundiária empreendidas pelo Poder Público. Entende-se que esses dois processos seguiram paralelos ao longo da história da cidade e, juntos, são fundamentais para o conhecimento da estruturação do espaço do Município. Para a compreensão desse processo, analisa-se, principalmente, a atuação do Estado como agente do processo. Discute-se o papel do Estado como planejador urbano, gestor das políticas públicas e dos seus interesses na ocupação do espaço da cidade. A partir desse enfoque, são tratadas algumas questões fundamentais que permeiam a realidade das cidades brasileiras: a lei e a ilegalidade, a segregação espacial, a periferização, a fragmentação e a exclusão socioespacial. Diante da situação estudada, observa-se que em Belo Horizonte há avanços na concepção e gestão do planejamento urbano. Entretanto, percebe-se que ainda existem lacunas a serem preenchidas no sentido de se constituir um real direito à cidade.

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados, eletrônicos, mecânicos,
fotográficos, ou quaisquer outros.

ABSTRACT

The present work analyzes the settlement and the formation of the illegal city in Belo Horizonte, from the standpoints of the production of irregular and clandestine settlements and the initiatives of land regularization conducted by the State. It is understood that both of these processes have been parallel throughout the history of the city, and are both fundamental for a proper understanding of the structuring of the municipality's space. In order to further comprehend this process, the actions of the State as one of its major agents are a central aspect in the analysis. We also discuss the role of the State in urban planning and public policy management as well as its interests in the occupation of urban space. Some other fundamental questions which permeate the reality of Brazilian cities are treated from this approach: the law and the illegalities, spatial segregation, the growth of peripheries, and sociospatial fragmentation and exclusion. Concerning the analysed situation, some advances in the conception and management of urban planning have been observed in Belo Horizonte. However, it is also perceived that some important gaps remain unfulfilled in the direction of a real construction of the right to the city.

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido de qualquer forma ou por
qualquer meio, eletrônico, mecânico,
fotográfico ou de qualquer outro.

SUMÁRIO

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| 1. PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL, EM BELO HORIZONTE E A PRODUÇÃO DA CIDADE ILEGAL | 20 |
| 2. AS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS, A LEGISLAÇÃO E O PROCESSO DE PRODUÇÃO DA CIDADE ILEGAL EM BELO HORIZONTE: DE 1897 ATÉ 1988 | 36 |
| 2.1. O PROCESSO DE PRODUÇÃO DA CIDADE ILEGAL EM BELO HORIZONTE: DA CRIAÇÃO DA CAPITAL MINEIRA À APROVAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N.º 1.212/65 | 37 |
| 2.2. DA APLICAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N.º 1.212/65 À CRIAÇÃO DO PROGRAMA PROBairro | 54 |
| 3. OS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS, A LEGISLAÇÃO E O PROCESSO DE PRODUÇÃO DA CIDADE ILEGAL EM BELO HORIZONTE: DE 1988 ATÉ OS DIAS DE HOJE | 69 |
| 3.1. DA CRIAÇÃO DO PROGRAMA PROBairro À CRIAÇÃO DO PROGRAMA BH LEGAL: DE 1988 A 1994 | 69 |
| 3.2. A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BH LEGAL – BAIRROS: DE 1994 ATÉ OS DIAS DE HOJE | 76 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 97 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 112 |
| ANEXOS | 116 |
| MAPA 1 | 117 |
| MAPA 2 | 118 |
| MAPA 3 | 119 |
| MAPA 4 | 120 |
| MAPA 5 | 121 |

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 simbólico¹ 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 urbanização² 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.

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

² 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,³ 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,

³ 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]).⁴

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]).⁵

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.

⁴ 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

⁵ 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 1.212/65.⁶ Num segundo momento, ainda no capítulo dois, aborda-se o período entre a aplicação desta lei e a criação do Programa PROBairro, em 1988.⁷ 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.

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

⁷ 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.

1. PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL, EM BELO HORIZONTE E A CIDADE ILEGAL

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados, eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

O processo de produção capitalista, em que foram inseridas as cidades brasileiras, gerou grandes desigualdades socioespaciais. O planejamento urbano no Brasil, muitas vezes, fez acentuar essas características, contribuindo para o desenvolvimento de espaços urbanos segregados, fragmentados, com grande número de pessoas excluídas do direito à cidade.

Os conflitos que se verificam, a partir da apropriação do espaço urbano, retratam a atuação dos diferentes atores que interferem na produção desse espaço e representam o jogo de interesses de cada um deles.

Desse modo, as desigualdades e a pobreza se acentuam, pois os mais pobres continuam sem o devido acesso à cidade e os mais ricos se tornam cada vez mais detentores de riqueza. A lógica de que o poder está associado ao capital agrava os conflitos na produção do espaço urbano, pois a minoria da sociedade brasileira retém a maioria do capital. Diante dessa desigualdade, algumas conseqüências podem ser apontadas: o aumento dos índices de violência, a segregação, a exclusão socioespacial, o crescimento da cidade ilegal e das periferias, como será abordado em outro momento desta pesquisa.

Pode-se dizer que a apropriação desigual do espaço está, em última instância, associada ao valor da terra, ou seja, as áreas que possuem maior valor estão inseridas em locais com condições privilegiadas, possuem maior potencial construtivo e despertam interesses pelo investimento. Elas têm, portanto, maior valorização no mercado

imobiliário. A manipulação dessa valorização é realizada pelo mercado rentista.⁸ As qualidades de um terreno são tomadas como uma mercadoria, cujo valor auferido pelo mercado rentista corresponde às suas características de localização na cidade, conferindo-lhe um potencial de renda diferencial, decorrente da situação e das condições relativas dos terrenos.

Farret (1985) apresenta três escolas de pensamento que têm orientado a análise da estruturação do espaço residencial intra-urbano no Brasil: a ecológica, a da economia neoclássica e a da economia política. A essas três escolas correspondem também, basicamente, dois paradigmas: o do equilíbrio e o do conflito.

No paradigma do equilíbrio, a estruturação do espaço intra-urbano é vista como o resultado da ação de decisões individuais, em que o mercado imobiliário é livre, neutro e perfeito. Além disso, para este paradigma, a ação do Estado em relação aos agentes envolvidos se dá de forma eqüidistante.

No caso do paradigma do conflito, duas vertentes teóricas lhe dão sustentação: a primeira, institucionalista, enfatiza o papel das instituições sociais, através de seus vínculos e processos de tomada de decisão na determinação dos padrões locacionais urbanos. Os interesses envolvidos nesses processos, no entanto, não são necessariamente antagônicos, observando-se alianças e barganhas como práticas normais. A segunda vertente, de cunho marxista, resultou, de um lado, da construção empírica do papel determinante do preço dos imóveis (principalmente da parte correspondente à terra) no processo de alocação e locação residencial urbana e, de outro, da necessidade de encontrar uma explicação mais convincente para a elaboração deste preço.

⁸ Considera-se mercado rentista aquele que, de acordo com Martins (2001), oferece a possibilidade de auferir ganhos com a manipulação da renda da terra.

Como as áreas periféricas no Brasil são geralmente menos valorizadas, tendo em vista a falta de condições de infra-estrutura e sua localização no contexto da cidade, elas apresentam um potencial de renda diferencial baixo. Tanto o solo edificável, como a própria edificação têm um valor e um preço no mercado, em grande parte dependente (e aí está sua particularidade) da incorporação dos serviços e melhorias urbanas existentes no setor onde se localizam, bem como dos efeitos do zoneamento (GONZALES, 1985).

Entretanto, a situação das áreas, do ponto de vista da valorização em função da localização, pode mudar ao longo da história da cidade. O seu potencial de renda diferencial, conseqüentemente, também pode mudar, pois algumas áreas próximas às áreas centrais, ou mesmo estas, ao sofrer algum processo de deterioração, passam a apresentar baixo potencial de renda diferencial. Por outro lado, existem áreas que se localizam a distâncias significativas do centro, mas que são dotadas de alto potencial de renda diferencial.

De qualquer forma, a valorização da terra vem torná-la inacessível para a população de menor poder aquisitivo o que, em última instância, contribui para dificultar o acesso à moradia digna e aos serviços de infra-estrutura, saúde, educação, lazer, cultura, dentre outros. Diante do conflito de interesses entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano, o papel do Estado é de fundamental importância, pois, dependendo da sua atuação, ele pode acirrar os conflitos existentes ou, utilizando seu poder de mediador, interferir no processo de produção do espaço, contribuindo para a construção de cidades mais igualitárias, em que o acesso aos meios de produção e consumo seja mais justo para os diferentes atores da cidade.

Através do planejamento urbano e da gestão da cidade, o Estado atua no espaço urbano e, nesse contexto, estão retratados os interesses dos agentes da sociedade, reflexo dos diferentes interesses sociais, políticos e econômicos. Dado que o Estado está

inserido na lógica capitalista, ele irá conduzir os processos de produção do espaço sob essa lógica.

Topalov (1979) considera que o papel do Estado é fundamental no processo de produção do espaço. De acordo com o autor, no final dos anos de 1960, ao iniciar-se a nova sociologia urbana francesa, tinha-se a preocupação de, em primeiro lugar, considerar a cidade como um produto, como o resultado de um processo de produção, em contraposição aos analistas da Escola de Chicago que tentavam compreender a cidade como sistemas ecológicos humanos, à semelhança dos sistemas ecológicos que envolvem as interações do mundo vegetal e animal com o ambiente natural em um processo competitivo pela sobrevivência.

Em segundo lugar, a outra ruptura epistemológica da sociologia urbana marxista na França, segundo o autor, se refere ao papel do Estado, sendo aqui considerado não como um conjunto de vontades, mas como um conjunto de aparatos que realizam, de acordo com um processo sem sujeito, o interesse da classe dominante. Na França, essa classe era a oligarquia financeira, fração da classe dominante do capitalismo monopolista do Estado.

Ainda de acordo com Topalov (1979), 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.

Da mesma forma, Lojkine (1981) também analisa as contradições espaciais não como um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento, distintas das leis de acumulação capitalista. O autor observa:

Agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações de classe, o Estado monopolista vai portanto refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos. Longe de unificar o aparelho do Estado, a subordinação de sua política à fração monopolista do capital vai, agravar as fissuras, as contradições entre segmentos estatais, suportes de funções sociais contraditórias (LOJKINE, 1981, p. 57).

Ainda segundo Lojkine (1981), a intervenção do Estado capitalista permitiu impedir, no curto prazo, processos anárquicos que minam o desenvolvimento urbano, nos três pontos de crise da urbanização capitalista: o financiamento dos equipamentos urbanos desvalorizados, a coordenação dos diferentes agentes da urbanização e, finalmente, a contradição entre valor de uso coletivo do solo e sua fragmentação pela renda fundiária.

No Brasil, o trabalho de Oliveira (1982) também destaca a importância da relação entre o espaço urbano e o papel do Estado. O autor analisa a relação entre as classes privilegiadas, chamadas de classes médias, salientando que a atuação do Estado estava pautada pela demanda dessas classes nas cidades brasileiras. Oliveira afirma que o Estado não atua como árbitro diante do conflito de interesses, quando observa:

Por aí se pode recuperar a noção de conflito social urbano, sobretudo, em termos atuais, isto é, esse novo caráter do Estado no capitalismo monopolista torna, em primeiro lugar, o Estado em uma relação de poder, principalmente, e não mais uma relação de arbitragem. Em segundo lugar, ele é capaz de nos induzir e de sugerir pistas de investigação que recuperem agora a questão do conflito entre Estado e sociedade civil. Em outras palavras, a noção de que o Estado, tendo se direcionado por esses caminhos, tem contra si, na verdade, o resto da sociedade, que é basicamente formada por não proprietários, incluindo até em alguns sentidos, setores da baixa classe média, por via das condições pelas quais se dá hoje a relação do Estado com o urbano, tornando-se, de certa forma, antagônicas (OLIVEIRA, 1982, p. 53).

Se no jogo de interesses capitalista sempre haverá maior poder de um agente em detrimento de outro na cidade, dever-se-ia esperar que o Estado pudesse intervir no

processo também como um agente a favor da maioria da população, que vive em condições precárias de sobrevivência. Em tese, isso é o que se espera das diferentes formas de intervenção do Estado: através da legislação, da provisão dos meios de consumo coletivo para a comunidade de baixa renda, do uso de instrumentos urbanísticos que possibilitem maior inclusão social, da parceria entre o público e o privado que garanta recursos que poderiam ser utilizados para o interesse público e da gestão participativa, criando-se canais de participação popular.

Maricato (1997, 2000) e Rolnik (1994) analisam o papel do Estado no Brasil e mostram as conseqüências do modelo de planejamento adotado na estrutura urbana das cidades brasileiras, especialmente na produção da cidade ilegal. Maricato (1997) apresenta um histórico da atuação do Estado no planejamento urbano no Brasil, dos anos de 1930 até os anos de 1990, e pergunta: *qual deverá ser o planejamento urbano para a próxima década?* Ela afirma que podemos estar praticando um urbanismo arcaico sob o discurso pós-moderno: as obras são definidas pelas mega-empreiteiras que financiam as campanhas eleitorais; o conjunto delas forma um cenário destinado a firmar uma imagem exclusiva em espaço segregado; e, além disso, as leis se aplicam apenas a uma parte, freqüentemente prioritária da cidade, ou seja, aquelas em que o poder do capital é maior.

O papel do Estado através do planejamento e da gestão urbana condiciona o espaço da cidade. Isto pode ser observado no que se refere, por exemplo, à elaboração e à aplicação da legislação urbanística, à localização da infra-estrutura urbana e à valorização de determinados espaços privilegiados. Nesse processo, a atuação do Estado pode continuar refletindo o jogo de interesses de alguns agentes e incorporando privilégios, ou pode significar um momento de ruptura e avanço na busca de maior justiça e inclusão social. Em outras palavras, a atuação do Estado pode contribuir para o processo de exclusão ou, pelo oposto, de inclusão social.

No processo de exclusão social, a atuação do Estado no espaço urbano reafirma os interesses do mercado imobiliário. Maricato (2000) destaca como o planejamento urbano modernista/funcionalista foi um importante instrumento de dominação ideológica e como contribuiu para ocultar a cidade real e para formar um mercado imobiliário restrito e especulativo durante o processo de formação das cidades brasileiras. Nesse sentido, ela afirma que houve um deslocamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento, a legislação urbana e a realidade socioambiental das cidades brasileiras, em especial, o crescimento da ocupação ilegal e das favelas. Segundo a autora, trata-se de *idéias fora do lugar* porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da realidade burguesa. Entretanto, também, pode-se afirmar que, por isso mesmo, *as idéias não estão no lugar*, porque se aplicam a apenas uma parcela da sociedade, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos nem ordem — trata-se de *um lugar fora das idéias*.

Esse trabalho de Maricato (2000) enfatiza a necessidade de os espaços ilegais serem primeiramente conhecidos. Para isso, seria necessário que fossem realizados estudos considerando a realidade própria do lugar. Caso isso não seja feito, as leis estarão descoladas da realidade do lugar e, conseqüentemente, para aquele determinado lugar desconhecido também não haverá idéias, ou seja, não haverá estudos e normas específicas. O que se verifica na maioria das cidades brasileiras é o desconhecimento da cidade ilegal e, conseqüentemente, a falta de diretrizes e estudos, inclusive de legislação específica para ela.

O trabalho de Rolnik (1994) mostra as conseqüências da base da concepção do planejamento urbano no Brasil, que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista,

tendo o Estado como forte protagonista. Os limites dessa concepção estão claramente colocados e se expressam tanto na falência desse projeto em produzir cidades equilibradas com base em normas — mais da metade de nossas cidades é irregular ou clandestina — como na impossibilidade de sua sustentação diante das transformações econômicas e políticas no cenário mundial.

Segundo Rolnik (1994), a instauração de um capitalismo mundial integrado, ou mundialização — que tem como características a automação, a flexibilidade e a terceirização dos processos de trabalho —, trouxe como conseqüências, do ponto de vista social, a exclusão de trabalhadores das garantias trabalhistas, aumentando a informalidade e configurando um exército que não é mais de reserva, mas de excluídos da ordem. Do ponto de vista espacial, as cidades tendem a passar de centros industriais para centros de comércio, de serviços e sedes de gestão do capital financeiro, resultando em uma nova configuração espacial, o que acarretaria mudanças no mercado imobiliário.

Observa-se que essa cidade, ainda segundo a autora, é cada vez mais segregada, tomada pelos circuitos criminais e aparatos policiais, enquanto se espalha uma *arquitetura / fortaleza dos condomínios e espaços semipúblicos privados*. Do ponto de vista político, assiste-se a uma redefinição do papel do Estado no sentido de delegar mais competência aos governos locais. Constata-se ainda a dificuldade de se avançar em direção a uma reforma urbana, devido ao poder de interesses econômicos e da cultura de políticos e técnicos que não conseguem ver o processo de produção dos assentamentos precários, irregulares e ilegais como uma forma específica e particular de urbanização.

A autora propõe que se estabeleça um pacto territorial local, ou pacto político local, com a estratégia concentrada no futuro da cidade, a partir da própria força e dinâmica do mercado. Segundo Rolnik (1994), isto implica em desregulamentação sim, e ao mesmo tempo, a reinvenção dos instrumentos de intervenção.

As reflexões acerca dos instrumentos de política urbana, hoje, já estão mais avançadas, inclusive com a aprovação do Estatuto da Cidade. Entretanto, entende-se que a lógica conceitual de um pacto, a partir da própria força e dinâmica do mercado, somente é possível se consolidar com o conhecimento dessa lógica e do processo que a estabelece, uma vez que ela produz espaços distintos e específicos em cada lugar.

Outro trabalho fundamental para este estudo é o de Rolnik (1997). Ao realizar uma relação entre mercados, legislação urbana e valorização imobiliária e, ainda, entre legislação urbana e cidadania na análise do processo de urbanização da cidade de São Paulo, a autora afirma que as normas que regulam a construção e o loteamento tiveram interferência direta na estruturação dos mercados imobiliários, além de estabelecerem fronteiras, demarcando e dissolvendo territórios. Tais normas, associadas aos investimentos em infra-estrutura, configuraram eixos de valorização do solo, hierarquizando e indexando mercados. Esse processo sintetiza o movimento de um mercado em que a rentabilidade e o ritmo de valorização são definidos por uma dupla lógica. Por um lado, são mais valorizadas as localizações capazes de gerar as maiores densidades e intensidades de ocupação; por outro, valorizam-se, também, os espaços altamente diferenciados e exclusivos. Essa dupla lógica destacada pela autora esteve sempre presente na produção da cidade de Belo Horizonte.

Bonduki (1998) analisa a questão da clandestinidade, do ponto de vista da interferência do Estado e do mercado imobiliário na formação das periferias, especificamente em São Paulo. O autor mostra que desde a década de 1940, em consequência da crise habitacional, da desestruturação do mercado rentista e da incapacidade do Estado em financiar ou promover a produção de moradia em larga escala, consolidou-se uma série de expedientes de construção de casas à margem do mercado formal e do Estado. Trata-se do que o autor denomina auto-emprego da

moradia popular, baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e auto-construção, a forma mais comum de moradia dos setores populares na cidade de São Paulo. Esse processo informal de viabilizar a moradia popular sem ampliar investimento público teve uma impressionante expansão. O modelo difundiu a pequena propriedade urbana para a ampla camada de trabalhadores de renda baixa e média, propiciando-lhes uma ascensão social sem que houvesse redistribuição de renda, elevação dos salários ou comprometimento da acumulação. A omissão do poder público na expansão dos loteamentos irregulares fazia parte de uma estratégia para facilitar a construção da casa pelo próprio morador que, embora não tivesse sido planejada, foi se definindo, na prática, como um modo de viabilizar uma solução habitacional: *popular*, barata, segregada, compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores e que, ainda, lhes concedia a sensação — falsa ou verdadeira — de realizar o sonho de se tornarem proprietários.

O trabalho desenvolvido por Costa (1994) analisa a produção da periferia na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a partir da ocupação do seu território por meio dos loteamentos populares. A autora destaca que, a partir de meados da década de 1970, diante do intenso processo de expansão metropolitana, observa-se a produção em massa da periferia, através do chamado loteamento popular. Afirma que ao contrário das favelas e invasões — uma estratégia de *solução* da questão habitacional, através da ocupação intensiva de espaços que, de certa forma, foi preterida em algum momento do processo de expansão da cidade —, as chamadas periferias são fruto de uma ação claramente orquestrada por parte do capital imobiliário, que, num determinado momento, vislumbra as condições favoráveis para um produto específico: o lote popular. Ela ainda ressalta que esse processo se deu com a omissão do Estado.

No trabalho de Mendonça (2003) também se discute o papel do Estado e dos diferentes agentes sociais no processo de produção da segregação socioespacial da Região Metropolitana de Belo Horizonte:

Na medida em que os agentes sociais são dotados de oportunidades diferentes de apropriação dos bens e serviços gerados pela urbanização, a sua localização no espaço físico será resultado de lutas, que podem ocorrer de forma individual ou coletiva. Os ganhos decorrentes das disputas pelo espaço — “lugares do espaço social reificado” — e pelos benefícios que ele proporciona são de natureza distinta, ora relacionados à renda auferida pela propriedade do solo, ora relacionados à posição (“ganhos simbólicos de distinção”) ou ainda àquilo que Bourdieu denominou “ganhos de ocupação”, ou seja, a posse de um espaço físico podendo manter a distância ou excluir a intrusão indesejável [...]. O espaço hierarquizado é, portanto, o espaço da segregação, entendido como materialização da hierarquia social — “espaço” social “reificado” — e produto das lutas dos grupos sociais pela apropriação dos recursos urbanos (MENDONÇA, 2003, p. 129).

A cidade ilegal e a cidade legal foram produzidas pela mesma lógica capitalista de mercado. Entretanto, a cidade ilegal fica excluída de direitos e, nesse processo, o Estado, além de contribuir para isso — por exemplo, na elaboração de leis inaplicáveis —, ainda distribui os investimentos e benefícios urbanos de forma diferenciada, privilegiando os setores de maior renda da sociedade.

Martins (1999), em sua tese de doutorado, destaca que a oposição entre uma cidade legal e outra ilegal é apenas formal, visto que a cidade legal se nutre da ilegal, fazendo-se às suas expensas:

No final das contas, ambas (cidade legal e ilegal, para usar os termos dualistas) manifestam igualmente as condições econômicas e políticas que têm funcionado como fundamentos distintivos da urbanização nesse “capitalismo de tipo especial”, e que até hoje se mantêm fusionadas e mutuamente implicadas entre nós: *o rentismo*, isto é, a permanência da renda fundiária enquanto possibilidade para obtenção de rendimentos que não necessariamente envolve a produção social de riquezas, mas evidentemente dela depende, pois aparece pressuposta na distribuição do valor enquanto “atributo da coisa” (ao mesmo tempo em que configura uma irracionalidade econômica à reprodução capitalista da riqueza social em função da imobilização de capital requerida para a aquisição de terras), e um *autoritarismo* também fundante da secular

"fórmula ordinária" através da qual o poder tem sido pensado e exercido sob a forma da tutela e do favor visando o estabelecimento de uma relação de débito entre os que são mantidos como sua clientela, como cidadãos passivos dependentes e leais aos que concedem direitos, previamente definidos como favores (MARTINS, 1999, p. 73).

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610/96. Este arquivo não pode ser reproduzido ou transmitido sem a autorização expressa do autor. Qualquer uso não autorizado é proibido e pode ser penalizado. Este arquivo não pode ser reproduzido ou transmitido sem a autorização expressa do autor. Qualquer uso não autorizado é proibido e pode ser penalizado.

Apesar da renda fundiária para obtenção de rendimentos ter acontecido em ambas, como observa Martins (1999), percebe-se que no caso da cidade ilegal isto se deu em condições extremamente perversas e desumanas, pois os ganhos auferidos a partir da terra ficam nas mãos de poucos, restando o ônus da pobreza para a maioria da comunidade que vive em assentamentos ilegais.

Em Belo Horizonte, a cidade ilegal está sendo produzida desde a época da sua fundação. Como será abordado nos capítulos que se seguem, o planejamento da cidade definiu uma zona urbana, uma suburbana e uma rural, com a primeira localizada nos limites da Avenida do Contorno, caracterizando a atual zona central da cidade, um espaço que foi sempre o mais privilegiado de Belo Horizonte. O que se observa é uma grande diferenciação entre essa área e as áreas periféricas da cidade, em termos de acessibilidade, infra-estrutura, equipamentos de saúde, educação, lazer, dentre outros.

Pretende-se compreender o processo de ocupação da cidade ilegal em Belo Horizonte, através da ação do Estado, pois se entende que ele contribuiu efetivamente para o processo de estruturação urbana da cidade. Para isso, são utilizadas análise da legislação urbanística que trata de aprovação e regularização fundiária de parcelamento do solo e informações obtidas nas iniciativas de regularização de loteamentos, assim como outras iniciativas na gestão urbana.

Os estudos sobre regularização fundiária de loteamentos são ainda recentes no Brasil, especialmente no que diz respeito a seus resultados. Alfonsin conceitua regularização fundiária como:

O processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e sociais, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Este arquivo não pode ser reproduzido ou transmitido sem a qualificação dos meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos ou quaisquer outros.

Segundo a autora, se alguma destas dimensões é esquecida ou negligenciada, não se atingem plenamente os objetivos do processo. Há uma implicação ética ao se garantir apenas a titulação de um lote, pois, muitas vezes, a forma como a área foi ocupada consagra injustiças. Contudo, por outro lado, o Poder Público tem de acautelar-se ao dotar assentamentos de infra-estrutura, sem garantir a titulação dos lotes em nome dos moradores, pois a falta de regularização jurídica pode gerar futuros *despejos* e/ou desperdício de dinheiro público. Salvo melhor juízo, as intervenções de regularização fundiária exigem uma preocupação mais abrangente.

Fernandes (2004)⁹ destaca a necessidade de se implementar políticas de regularização fundiária no Brasil. Para ele, a regularização só faz sentido se for concebida num contexto mais amplo de política urbana e habitacional que interfira diretamente na produção do espaço urbano, especialmente no mercado de terras e na oferta de lotes urbanizados baratos para uma população de zero a três salários-mínimos. Destaca, ainda, que o registro é de fundamental importância para o acesso ao crédito, o reconhecimento social e todo tipo de segurança jurídica que ele proporciona. Fernandes defende a idéia de uma lei nacional de regularização fundiária em que as diversas formas de produção informal da ilegalidade das cidades sejam atacadas do ponto de vista urbanístico, pois algumas leis, como a Lei Federal nº 6.766/79, o Código Florestal, a legislação ambiental, dentre outras, podem constituir entraves no processo de regularização.

⁹ Entrevista concedida à TV Justiça. Disponível em: <<http://www.mcidades.gov.br>>. Acesso em: 25/03/2004.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 10 de julho de 2001, por outro lado, oferece aos municípios uma série de instrumentos de intervenção no mercado de terras e no processo de exclusão social, garantindo o direito à regularização fundiária, o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Entende-se que, dessa forma, a regularização fundiária deve ser tratada como um direito básico, tendo em vista que o custo da produção da cidade legal passou sempre pela exploração e subjugo da população de baixa renda que, na sua maioria, habita a cidade ilegal.

Fernandes (2001) destaca que as formas de regularização devem levar em consideração a complexidade das variáveis envolvidas para que não acirrem o processo de segregação e exclusão social. Assim, pode-se afirmar:

[...] a verdade é que, como já foi provado por diversos estudos, inclusive no Brasil, a mera atribuição de título (individuais) de propriedade não garante, por si só, a realização do principal objetivo dos programas de regularização – qual seja, a integração das áreas ilegais e de seus ocupantes na estrutura e sociedade urbanas mais amplas. Em outras palavras, a segurança da posse e da moradia há de ser alcançada de várias formas, e não apenas, e/ou necessariamente, através do reconhecimento de direitos de propriedade individual. Por outro lado, vários estudos também demonstraram que a mera urbanização dos assentamentos ilegais não se traduz necessariamente na diminuição da pobreza urbana. Pelo contrário, se não forem acompanhadas de mecanismos políticos, sociais, legais e financeiros adequados, incluindo dentre outros fatores uma dimensão de gênero, tais políticas acabam por provocar distorções profundas no tenso mercado imobiliário e se tornam em mais um fator de acirramento da segregação territorial e da exclusão social (FERNANDES, 2001, p. 33 e 34).

O trabalho de Smolka (2003) propõe uma discussão sobre os resultados perversos e não previstos de algumas modalidades de programas de regularização e tipos de intervenções públicas dirigidas à facilitação de acesso ao solo urbanizado para a população de baixa renda. Mostra como tais políticas de *caráter curativo* — *míopes*, por abordar o problema apenas parcialmente — podem estar promovendo um efeito inverso ao desejável sobre o conjunto do mercado. Os argumentos são desenvolvidos em duas

partes: na primeira desenvolve-se a proposição de que preços da terra elevados alimentam a pobreza através, entre outros fatores, da irregularidade. Assim, loteadores oferecem lotes com metragem menor do que a estabelecida pelas normas, a um preço total inferior ao de um lote formal/legal, porém ainda superior ao preço por m² ao lote formal/legal. O mero fracionamento de uma gleba é efetivamente uma atividade bastante rentável. Na segunda, questiona-se a eficácia dos argumentos que justificam os programas de regularização e mostra como, através de uma percepção mais completa e estrutural do mercado de terras, tais programas, na verdade, podem efetivamente inflacionar os preços dos terrenos e, indiretamente, retroalimentar a irregularidade.

Smolka destaca ainda que o desafio que se apresenta é o de como regularizar, sem alimentar o círculo da irregularidade, assegurando um conteúdo preventivo a tais políticas e programas.

Em Belo Horizonte, a Prefeitura Municipal inicia o processo de regularização a partir da implantação crescente de loteamentos clandestinos e irregulares desde a época da fundação da cidade. Resultados positivos têm sido observados uma vez que já logrou regularizar 141.600 lotes, correspondendo a 42% do total de lotes existentes no município.

Entretanto, ao mesmo tempo em que o poder público regulariza loteamentos clandestinos, por outro lado, e paralelamente a esse processo, continua-se produzindo uma cidade ilegal, processo que tem início na época da fundação da cidade, conforme dito anteriormente. Esse processo modificou-se ao longo da história da cidade, mas sempre existiu.

Entende-se que é dúbio o papel do Estado no processo da ilegalidade, quando a minimiza ou quando a acentua, ou quando cria a ilegalidade. O papel da legislação pode ser de fundamental importância nesse processo, pois é através dela que o Estado

estabelece os limites da atuação de cada agente ou ator no processo a que ela se refere. O que foge à lei é a ilegalidade. Portanto, pergunta-se: o que fazer diante do que escapa à lei, quando isso representa a maioria? Esse fato relevante move os questionamentos deste trabalho. Entende-se que a forma de se identificar o problema, os acertos e os avanços pode se dar através do estudo dos processos que fogem à lei. Essa é a análise que se procura realizar a seguir.

2. AS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS, A LEGISLAÇÃO E A CIDADE ILEGAL EM BELO HORIZONTE: DE 1897 ATÉ 1988

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sem que sejam os meios
empregados, eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

Desde a fundação da cidade de Belo Horizonte até os dias de hoje, percebe-se a produção de uma cidade ilegal, independentemente da existência de uma legislação que trata da aprovação e implantação de loteamentos e das iniciativas, pelo Poder Público, da regularização de loteamentos já existentes.

Neste capítulo, analisa-se a correlação entre a atuação das iniciativas de regularização de loteamentos em Belo Horizonte e a legislação pertinente a loteamentos no processo de estruturação da cidade ilegal. Para esse estudo, parte-se dos primórdios de seu desenvolvimento — seus mecanismos e características —, assim como a relação exclusão-periferização no processo de segregação socioespacial da cidade, o papel do Estado, e o papel da legislação.

Para tanto, realiza-se um exame da legislação referente à aprovação de loteamentos, além da legislação referente à regularização de loteamentos, nos níveis municipal e federal, e suas implicações frente ao processo de produção da cidade ilegal. O objetivo da regularização, desde a sua criação, sempre foi, no mínimo, o reconhecimento oficial pela Prefeitura dessa cidade ilegal, através da aprovação dos loteamentos clandestinos¹⁰ que constituem, em sua essência, juntamente com os loteamentos irregulares,¹¹ a estrutura do espaço físico da cidade ilegal.

Para possibilitar um melhor detalhamento e uma melhor compreensão do processo em estudo, o presente capítulo está subdividido em dois tópicos. No primeiro tópico,

¹⁰ Os loteamentos clandestinos são aqueles implantados sem a devida aprovação da Prefeitura.

¹¹ Os loteamentos irregulares são aqueles implantados em desconformidade com a planta ou em desconformidade com a lei.

realiza-se uma reflexão sobre o início do processo de estruturação da cidade ilegal em Belo Horizonte e suas características. Aborda-se o período anterior à Lei Municipal n.º 1.212/65, primeira lei aprovada na cidade que trata da regularização de loteamentos existentes em Belo Horizonte. Nesse período em estudo apresenta-se o início do processo de estruturação da cidade ilegal, desde a fundação da capital mineira. Por sua vez, o segundo tópico deste capítulo refere-se ao período compreendido entre a aplicação da Lei Municipal n.º 1.212/65 e a criação do Programa de regularização de loteamentos PROBAIRRO em 1988.

2.1. A CIDADE ILEGAL EM BELO HORIZONTE: DA CRIAÇÃO DA CAPITAL MINEIRA À APROVAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N.º 1.212/65

Em Belo Horizonte, cidade criada há pouco mais de 100 anos para ser a capital de Minas Gerais, o processo de crescimento contraria o planejamento urbano original que, a princípio, estabelece a Avenida do Contorno como limite para a zona urbana.

Assim como em outras metrópoles brasileiras, o processo de urbanização de Belo Horizonte é marcado por desigualdades, entre as quais se destaca a segregação socioespacial.

Um primeiro fator de bloqueio adveio do próprio Plano da Cidade. A virtual segregação que ele implicava, com a divisão entre uma cidade de 1ª categoria, no interior da avenida Contorno, e uma cidade de 2ª categoria, nas áreas suburbana e rural, a desigual distribuição de serviços e equipamentos coletivos, repercutem sobre o preço da terra, determinando diferenciais que vão resultar na rápida ocupação das áreas desassistidas da cidade. Veja-se o que diz Gough: "[...] temos os seguintes dados para a distribuição da população por zonas residenciais

no ano de 1912. De um total de 38.822 habitantes, a zona residencial urbana respondia por apenas 32% da população, a saber 12.033. O restante da população estava distribuído pela zona suburbana, 14.842 equivalentes a 38% do total e na zona rural o número era 11.947, equivalente a 30% do total. O crescimento que havia sido planejado de dentro para fora acabou por tomar sentido inverso” (PAULA e MONTE-MÓR¹², *apud* GOUGH, 1994, p. 19).

O que se verifica é que o primeiro Plano para a cidade, o Plano de Aarão Reis, de grande convicção positivista, possuía uma rigidez formal que já acenava para uma diferenciação espacial em que a área central era mais valorizada em detrimento das demais. O menor valor da terra nas áreas suburbana e rural, o pensamento higienista da época — que desejava *limpar* da área central as *doenças e sujeiras* das classes mais pobres —, assim como a preocupação em garantir o modelo da cidade planejada, principalmente o da zona urbana, desencadeiam dois importantes processos que estão intimamente relacionados: um processo de exclusão, caracterizado pela ocupação de áreas sem infra-estrutura, sem condições básicas de moradia, localizadas fora da área urbana, e um processo de periferização, caracterizado pela ocupação das zonas suburbana e rural — distantes da área urbana central.

A crescente expansão e ocupação da cidade em direção às zonas suburbana e rural, e para além da zona rural de Belo Horizonte, segue a lógica do mercado, no qual o valor da terra, ou o valor da mercadoria terra correspondente a cada área na cidade, varia de acordo com as condições de infra-estrutura, paisagem local, tipos de uso permitido ou outros índices que lhe conferem potencial construtivo — uma característica única, ou condições especiais particularmente favoráveis que sejam valorizadas. A manipulação dessa valorização é feita pelo mercado rentista, aquele que, de acordo com Martins (2001), oferece a possibilidade de auferir ganhos com a manipulação da renda da

¹² PAULA, João Antônio de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. As três invenções de Belo Horizonte. In: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE BELO HORIZONTE. Belo Horizonte, [s.n.], 2000.

terra. As qualidades de um terreno o tornam uma mercadoria, em que o valor auferido pelo mercado rentista corresponde às suas características de localização e de ocupação no espaço da cidade, conferindo-lhe um potencial de renda diferencial decorrente da situação e das condições relativas dos terrenos.

O processo de produção do espaço, desencadeando uma segregação socioespacial, desenvolveu-se calcado em dois grandes princípios: o da exclusão e o da periferização que, por sua vez, materializou-se através de áreas periféricas sem o controle do Estado ou, muitas vezes, com a sua própria conviência. Em um primeiro momento,

Tratava-se, especialmente, do operariado responsável pela construção da cidade que era segregado fora do perímetro urbano, pelo alto preço da terra, como também por ações intencionais do Poder Público Local criando Vilas Operárias fora da área do Plano: "Será sempre preferível uma população menos numerosa na área urbana, porém saudável e cercada de todas as garantias da higiene, habitando áreas e prédios que tenham o conjunto harmonioso e perfeito projetado pela Comissão Construtora, a vermos mesmo no coração da cidade verdadeiros bairros chineses, habitat predileto de todas as moléstias infecto-contagiosas", argumentava um dos prefeitos da capital no período (PLAMBEL, 1987, p. 46).

O papel do Estado nesse processo é de fundamental importância, promovendo a transferência da capital de Minas Gerais para o antigo Curral Del Rey — hoje Belo Horizonte —, e criando uma Comissão Construtora para viabilizar a implantação da nova cidade através de um Plano através do qual, e a partir daí, o Estado interfere diretamente na ocupação do espaço.

No entanto, grande parte dos loteamentos localizados nas zonas suburbana e rural de Belo Horizonte foi implantada sem aprovação da Prefeitura, excluídos de condições básicas para a moradia, em áreas periféricas e sob forte atuação do Poder Público, como indutor dessa ocupação, e dos agentes do mercado imobiliário. Esse processo caracteriza a estruturação da cidade ilegal, que se configura através da implantação de loteamentos

irregulares ou através de loteamentos clandestinos. Entretanto, as características dessa cidade ilegal não são necessariamente as mesmas ao longo dos anos, inclusive se for considerada a própria atuação dos programas de regularização. Têm-se diferentes formas de ilegalidade: os loteamentos que não foram aprovados na Prefeitura, os que não foram registrados no Cartório de Registro de Imóveis, aqueles que não receberam obras de urbanização etc. Ao longo dos anos, observam-se outras formas e outros processos de produção de ilegalidades. É o caso, por exemplo, da ilegalidade das construções, fato hoje de maior dimensão quando comparado à ilegalidade dos loteamentos.

Belo Horizonte ainda hoje convive com os graves problemas que caracterizam a exclusão-periferização, persistindo a falta de infra-estrutura em áreas sem condições de moradia e um grande déficit habitacional. O que se verifica é que a área central, hoje incorporada à chamada região centro sul, continua a ter privilégios, sendo a mais bem servida de condições de acesso à cultura, lazer, transporte etc., constituindo-se uma das mais valorizadas da cidade em contraposição às áreas periféricas. Também contribui para essa característica socioespacial, a estrutura viária radioconcêntrica da cidade, em que a maioria dos acessos sai da área central em direção às áreas localizadas na periferia. Essa característica viária decorre da concentração de atividades e serviços na área central que direciona, também, a concentração de pessoas. Atualmente, algumas iniciativas de planejamento viário e da legislação urbanística tentam reverter esse quadro no sentido de induzir uma descentralização, potencializando novas centralidades na cidade.

Guimarães (1991) analisa a relação entre a área central (zona urbana) e as áreas periféricas (zona suburbana e rural) através da questão da moradia em Belo Horizonte, desde os primórdios da ocupação da cidade, ou seja, através da relação entre a Prefeitura e os moradores desde essa época. Segundo a autora, tanto o dinamismo econômico da capital como o êxodo rural do interior do Estado de Minas Gerais gerou um grande

aumento de população na cidade. Esses fatores, aliados à especulação de terrenos, estimularam a formação da periferia e de favelas. Esse processo foi incentivado pelo Poder Público que, através de subsídios, incentivava os funcionários construtores da Capital a construírem suas casas. Guimarães (1991) afirma que, desde o início da fundação de Belo Horizonte, já se estabelece um grave conflito entre o Poder Público e a população de baixa renda, principalmente com os trabalhadores da construção da cidade, no que diz respeito à sua moradia. Isto porque se objetivava preservar o projeto original da cidade, eliminando da zona urbana a *sujeira* e a *feiúra* produzida por essa população. Assim, os habitantes eram expulsos das suas cafuas, barracos e barracões, sendo obrigados a ocupar vilas fora dos limites da área urbana, em locais carentes de infraestrutura e onde o preço da terra era mais barato, ou seja, as áreas periféricas.

A ausência de um lugar definido para alojar o trabalhador encarregado de construir a cidade, aliado a um crescimento populacional acima do esperado e a especulação de terrenos foram os fatores responsáveis pela dinâmica que se estabelece entre Prefeitura e trabalhadores em torno da questão da moradia (GUIMARÃES, 1991, p. 163).

Ainda segundo Guimarães (1991), um local atraente de ocupação para a população de baixa renda que vinha para Belo Horizonte eram as vilas, cujas condições de pagamento dos lotes e de construção de imóveis eram facilitadas pelas Companhias Imobiliárias.

[...] desde 1914, época da depressão econômica, "homens com capital e visão" começaram a adquirir terras das ex-colônias que foram posteriormente loteadas e vendidas com grandes lucros, o que encorajou outras pessoas a seguirem o exemplo. A partir de 1924, foram compradas várias fazendas nos arredores-limites do plano da capital e, mais tarde, rapidamente convertidas em loteamentos e vilas: em 1930 já existiam 25 dessas vilas (GUIMARÃES, 1991, p. 137).

Guimarães ressalta ainda que a partir de 1920, a extensão da linha de bondes, o aumento dos salários, a estabilização e o barateamento do preço das passagens:

[...] foram fatores que, entre outros, facilitaram a fixação da população na periferia. Aos poucos, tornava-se mais viável morar fora do perímetro urbano não só em virtude da melhoria dos meios de transporte mas, principalmente, pela facilidade de crédito e financiamento oferecida pelas Companhias Imobiliárias para a compra de terrenos e construção de casas. No entanto, esse acesso ficava restrito às famílias de trabalhadores que tinham meios de adquiri-los, apesar da constante apreensão com relação às condições de vida nesses locais — sem água, esgoto, luz, escola e longe do local de trabalho (GUIMARÃES, 1991, p. 140).

Os loteamentos eram implantados sem o cadastramento nas instituições oficiais, seja na Prefeitura ou nos Cartórios de Registro de Imóveis. Com isso, a Prefeitura não tinha conhecimento da dimensão dessa cidade ilegal que estava sendo produzida desde a época da fundação da cidade.

De acordo com um levantamento feito em 1931, observa-se que existiam 20 vilas na cidade. Entretanto, elas não estavam cadastradas na Prefeitura, ou seja, o Poder Público não tinha conhecimento, nem em planta, da existência dessas vilas. Um estudo feito pelo PLAMBEL, em 1979, alerta para a continuidade do problema:

Do trabalho que vem sendo feito sobre o desenvolvimento da cidade desenhou-se numa planta geral a cidade e todas as subdivisões ou bairros novos. Todos os lotes foram devidamente numerados. Falta ainda o cadastramento de várias vilas: Concórdia, São João, Lagoinha, Bela Vista, Celeste Império, Parque da Graça, Vila Angélica, Nova Suíça, Santo André, Parque Riachuelo, Melo Vianna, Oeste Nova Granada, Jardim América, Anchieta, Santos Dumont, Mariano de Abreu, Cruzeiro do Sul, Santa Rita e Novo Horizonte (PLAMBEL, 1979, p. 240).

A existência de uma cidade ilegal, que caracteriza o processo de exclusão-periferização, aumentou bastante os custos de produção da cidade, pois servir as áreas periféricas de infra-estrutura e de equipamentos se tornou um grande desafio para o Poder Público.

Planejada para abrigar 200 mil habitantes, Belo Horizonte já na década de 1930 atingia esse número, apresentava graves problemas na distribuição dos serviços urbanos e o estoque de lotes existentes, na época, comportava 500.000 mil pessoas. Por outro lado, a área urbana representava apenas a sexta parte da área ocupada. O relatório da Diretoria Geral de Obras, relativo ao ano de 1931, apresentado ao Prefeito Luiz Penna coloca o problema da seguinte forma: "A área (de Belo Horizonte) atualmente ocupada pelos seus 140.000 habitantes comporta, de acordo com os lotes existentes, 500.000. Nestas condições a administração é obrigada a prover os serviços públicos de uma cidade capaz de comportar 500.000 almas apenas com os recursos fornecidos pelos seus 140.000 habitantes atuais, resultando desse fato, a impossibilidade de manter em dia serviços que reclamam importância três vezes maior que a arrecadada atualmente" (PLAMBEL, 1987, p. 47).

Diante dessa realidade, e com o intuito de dividir esse ônus com os loteadores, a Prefeitura de Belo Horizonte — através do Decreto n.º 54, de 04 de novembro de 1935 — cria medidas restritivas aos novos loteamentos e obrigações aos loteadores que, a partir daí, passam ser os responsáveis pelas obras de infra-estrutura.

O referido decreto procurou regular a abertura de ruas e logradouros públicos, além do loteamento de terrenos no município de Belo Horizonte. Institui, também, mediante requerimento dirigido ao prefeito, a prévia anuência para a abertura de ruas, estradas e outros logradouros públicos, assim como para o loteamento dos terrenos marginais, com intuito de constituição de vilas e arrebaldes. Os terrenos baixos, alagadiços ou sujeitos à inundação, além dos terrenos aterrados com material insalubre, não poderiam ser arruados e loteados antes de feitas as obras de correção. Assim, a planta não era aprovada antes da conclusão dessas obras de correção. Quando a planta estava em condições de aprovação, o proprietário poderia ser convidado a assinar, na Prefeitura, um Termo de Compromisso. Este Termo, além de outras cláusulas, estipulava que: a terraplenagem, pavimentação e obras complementares das ruas e das praças seriam feitas pelo proprietário, de uma só vez ou por partes, à medida que fosse contratando a venda dos lotes, podendo a Prefeitura se encarregar do serviço mediante, neste caso, depósito prévio da importância do respectivo orçamento; o proprietário não

poderia dar nenhuma escritura de lote antes de concluídas as obras de infra-estrutura citadas e de cumpridas as demais obrigações impostas pelo decreto ou assumidas no Termo de Compromisso.

Observa-se, portanto, que, enquanto as obras de urbanização constantes do Termo de Compromisso não fossem realizadas, o loteamento não era aprovado definitivamente e, enquanto não se dava a aprovação final, a Prefeitura não podia liberar os lotes oferecidos como garantia.

O decreto em questão ainda estipulava que os espaços tomados pelas ruas, avenidas e outras comunicações não poderiam ser inferiores a 20% da área total do terreno, devendo, além disso, ser destinada para praças e jardins uma superfície correspondente a, pelo menos, 8% daquela área. A subdivisão das quadras em lotes deveria ser feita da seguinte forma: se o terreno fosse urbano ou suburbano, os lotes deveriam ter, no mínimo, 12 m de frente e 360 m² de área; se fosse situado na zona rural, as dimensões mínimas seriam 15 m e 525 m², respectivamente.

Observa-se que esse decreto já estipula a responsabilidade da execução de algumas obras para o proprietário, determina a destinação de áreas para praças e jardins, assim como define o tamanho mínimo dos lotes, o que vem definir bastante a estrutura espacial dos loteamentos em Belo Horizonte, onde, hoje, prevalece a média da área dos lotes em torno de 360 m².

Em estudo sobre o Mercado da Terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL, 1987), observam-se as conseqüências da aplicação dessa legislação na cidade com relação à possibilidade do aumento da irregularidade dos loteamentos, provocada pelo rigor da lei e ainda por sua inaplicabilidade, tendo em vista as dificuldades de executar as sanções cabíveis ao loteador. Tais dificuldades referem-se tanto à deficiência da atuação do poder judiciário — fato que se verifica ainda nos dias de hoje e que será

abordado posteriormente — como, também, à inoperância dos instrumentos dentro da própria Prefeitura. Diante dessas dificuldades, os maiores prejudicados são os compradores de lotes.

A legislação rigorosa de loteamentos, no entanto, não estava se mostrando eficiente para controlar o processo. Uma vez que não possuía meios de acionar o proprietário do loteamento, a Prefeitura não conseguiu fazer cumprir o termo de compromisso assumido pelo proprietário, no qual ele se obrigava a realizar a terraplenagem, a pavimentação e obras complementares das ruas e praças ou então, a adiantar os recursos do orçamento das obras à Prefeitura. O município também não possuía recursos para fazer as obras ali previstas, cobrando o seu custo ao proprietário, por ação executiva, e com a multa que lhe fosse imposta, como definia a lei. A pouca eficiência do poder judiciário neste tipo de cobrança, além disso desestimulava o uso deste expediente pela Prefeitura. As sanções previstas, de que o proprietário não poderia dar nenhuma escritura de lotes antes de concluídas as obras acima referidas e cumpridas as demais obrigações, impostas no decreto ou assumidas no termo, atingiam muito mais aos compradores de lotes do que aos proprietários de loteamentos (PLAMBEL, 1987, p. 108).

A rápida expansão horizontal da cidade, associada à dificuldade em lidar com o mercado de loteamentos e com seu controle, não era uma preocupação apenas do município de Belo Horizonte. Em todo Brasil, o comércio de imóveis expandia-se cada vez mais, sem o controle necessário e, além disso, os compradores de lotes continuavam fragilizados. Os instrumentos legais aplicáveis até então não asseguravam os direitos necessários para a compra segura de lotes e, diante dessa preocupação, o Governo Federal aprova, em 1937, o Decreto-Lei n.º 58, com o objetivo de regular a compra e venda de lotes, exigindo registro dos loteamentos em Cartório de Registro de Imóveis.

Esse decreto dispõe sobre o loteamento e venda de terrenos para pagamento em prestações.¹³ Constata-se, através do seu conteúdo, uma grande preocupação do

¹³ O Decreto-Lei Federal n.º 58, de 10 de dezembro de 1937, dispõe sobre loteamento e venda de terrenos tendo em vista: o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para venda mediante o pagamento do preço em prestações; que as transações assim realizadas não transferiam o domínio ao comprador, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil permite a qualquer das partes arrepender-se antes de assinada a escritura da compra e venda; que esse dispositivo deixa praticamente sem amparo numerosos compradores de lotes, que

Governo Federal com o crescimento das áreas urbanas no Brasil. A partir da criação do decreto exige-se o registro do loteamento em Cartório de Imóveis, incluindo prova de domínio, memorial descritivo do local a ser parcelado e projeto de implantação do loteamento. O Decreto impediu as perdas das parcelas pagas em favor do loteador, como vinha ocorrendo anteriormente sob a vigência do artigo 1.088 do Código Civil.

Em trabalho elaborado pelo PLAMBEL (1987), encontra-se a seguinte análise do Decreto Municipal nº 54/35 e do Decreto-Lei Federal nº 58/37. O documento observa:

Com esses decretos, ocorreram baixas no volume de aprovações, mas continua o surgimento de vilas e bairros, só que agora não legalizados. No período de 1935 a 1949 apenas 56 loteamentos são aprovados. Enquanto isso, a parte ocupada da cidade se amplia para muito além das áreas com loteamentos aprovados (PLAMBEL, 1987, p.50).

Alguns importantes eixos se consolidam na cidade. Um deles é o eixo leste-oeste, cuja ocupação intensifica-se a partir dos anos de 1930 com a implantação da Cidade Industrial Juventino Dias, na região de Contagem, com o prolongamento da avenida Amazonas. Belo Horizonte apresenta, a partir dessa época, um surto industrial inicial facilitado, principalmente, pela oferta de energia elétrica e de mão de obra. A consolidação da Cidade Industrial gera a retenção de terrenos particulares em seu entorno. São, contudo, parceladas algumas áreas na região, que não foram ocupadas de imediato.

Outro importante eixo de crescimento da cidade desenvolve-se em direção a Pampulha, onde, ainda nas décadas de 1930 e 1940, é realizado um conjunto de obras

têm assim por exclusiva garantia a seriedade, a boa fé e a solvabilidade das empresas vendedoras; que, para segurança das transações realizadas mediante contrato de compromisso de compra e venda de lotes, cumpre acautelar o compromissário contra futuras alienações ou onerações dos lotes comprometidos; e, ainda, que a loteação e venda de terrenos urbanos e rurais se opera freqüentemente sem que aos compradores seja possível a verificação dos títulos de propriedade dos vendedores.

públicas, como o complexo turístico da Pampulha, em 1938, o aeroporto da Pampulha e, em 1942, a abertura da Avenida Antônio Carlos e a construção do Conjunto IAPI.

Na década de 1940, também, são realizadas outras importantes obras viárias, como a abertura das Avenidas Pedro II e Silviano Brandão, a conclusão da abertura e pavimentação da Avenida do Contorno, além do término da urbanização da área interna à Avenida do Contorno. Além destas obras, foi desenvolvido, no final da mesma década, um planejamento urbano que definia funcionalmente várias áreas da cidade e propunha um sistema viário futuro (um plano de avenidas) que criaria condições para que o transporte rodoviário se tornasse o principal modo de locomoção.

A dispersão dos loteamentos foi, em grande medida, também facilitada pela reestruturação dos modos de transporte, quando o automóvel e o ônibus começam a substituir o transporte coletivo sobre trilhos.

Os estímulos ao parcelamento do solo são muitos, como o declínio do modelo agrário-exportador, o aumento da oferta e melhoria do acesso a diversas regiões da cidade, assim como os novos referenciais de expansão urbana favorecidos e induzidos pela iniciativa do Poder Público.

Como exemplo da atuação do Poder Público nessa época pode-se citar: a ocupação da zona suburbana e rural, feita a partir da doação de áreas e desapropriações destinadas à instalação de equipamentos urbanos como a desapropriação da *Fazenda Dalva*, em 1942, para a construção da Cidade Universitária e de terrenos da Nova Suíça para a construção da Escola Técnica Federal, também em 1942 (PLAMBEL, 1979, p. 249).

Mais uma vez percebe-se o papel atuante do Poder Público no mercado imobiliário, pois, a partir da implantação desses equipamentos ou de novas áreas residenciais, há um processo de indução de ocupação das zonas suburbanas e rurais, além da criação de novos eixos de crescimento e novas possibilidades para a atuação dos

outros agentes do mercado. Esse processo desencadeou o aparecimento de grandes vazios urbanos, com pouca densidade populacional. A partir daí, surge uma forte demanda por infra-estrutura entre aqueles equipamentos e a zona central da cidade.

É importante ressaltar, ainda no período, o grande número de doações e cessões de terrenos feitas pela Prefeitura a entidades filantrópicas, desportivas, culturais, recreativas, religiosas e profissionais. De modo geral, essas entidades ao se instalarem nos locais, os seus prédios induziam a ocupação e a instalação de serviços básicos de infraestrutura. Os exemplos mais significantes foram a Mitra Arquidiocesana que recebeu inúmeras áreas da zona suburbana, inclusive a destinada à construção do seminário (hoje campus da UCMG) e que resultou em bairros populosos como os do Coração Eucarístico e Dom Cabral. Outro exemplo notável é o do suntuoso bairro da Cidade Jardim onde, em 1944, através do Decreto nº 1.141, a Prefeitura doou imóveis de seu patrimônio a ordens religiosas para a construção de estabelecimentos de ensino [...] (PLAMBEL, 1979, p. 249).

Na lógica de aquisição e valorização dos loteamentos não estava necessariamente implícita a obtenção de lotes com função de servirem à moradia. Portanto, observa-se a desconexão relacionada à compra de lotes condicionada à função habitacional. Esse processo, desencadeado pelo investimento especulativo do mercado rentista, foi fortemente difundido na maioria das grandes metrópoles brasileiras e sempre representou um fator determinante na expansão horizontalizada das nossas cidades.

Diante dessa ocupação, que cada dia mais escapava do controle e do cadastro do Poder Público, sendo ora facilitada, ora induzida por ele, o prefeito Juscelino Kubitschek propôs a elaboração de uma planta Cadastral Geral da Cidade — que deveria estar concluída em 1942.

Durante os anos 30 e 40, Belo Horizonte viveu um processo de extraordinário de crescimento urbano, quase todo externo à Avenida do Contorno, tanto em termos demográficos, quanto em termos de área urbanizada [...] O loteamento era o recurso para a introdução desses espaços no Mercado (COSTA, 1994, p. 55).

Ainda preocupado com a expansão da cidade e com a qualidade dessa expansão, o Poder Público instituiu, em 1948, a modificação do artigo 7º do Decreto Municipal n.º 54/35, em que o loteamento teria sua aprovação definitiva após a execução dos serviços de infra-estrutura exigidos pela Prefeitura. Se a planta estivesse em condições aceitáveis pela Prefeitura, esta daria autorização ao proprietário para executar os serviços de terraplanagem e pavimentação dos logradouros, sendo, portanto, *autorizados* os loteamentos.

No entanto, a autorização concedida pela Prefeitura aos loteadores era considerada, por eles, uma forma de não fazerem as obras necessárias para a implantação dos loteamentos. Essa autorização ainda permitia que fossem efetuadas as vendas dos lotes.

A instituição do "loteamento autorizado" passou a ser o status jurídico normal dos loteamentos de Belo Horizonte, enquanto a aprovação se tornou bastante escassa, porque os loteamentos continuavam sendo lançados sem qualquer preocupação com a legislação municipal, uma vez que a Prefeitura não coibia também, com medidas efetivas, o loteamento clandestino (PLAMBEL, 1987, p. 109).

A prática do *loteamento autorizado*, juntamente com o processo maciço de implantação de parcelamentos do solo nos anos de 1950, preparou o Aglomerado Metropolitano dos anos de 1970, pois é na década de 1950 que se verificam alterações de maior vulto no processo de crescimento da cidade, juntamente com as transformações relativas à urbanização e industrialização no País (BELO HORIZONTE, 1995, p. 44).

Nos anos de 1950, segundo Costa, se consolida o mercado de terras e a expansão urbana em Belo Horizonte.

Em 1950 a população era 352.724 habitantes, e em 1960, 693.328 habitantes, representando uma alta média de crescimento anual de 7%. Nos 10 anos seguintes, essa média baixou para 6,1% e a população chega a 1.255.415 habitantes em 1970. A migração para Belo Horizonte

representou uma significativa influência no crescimento da população. Em 1960, 81,2% da população não tinham nascido em Belo Horizonte [...]. E entre estes, 67,6% vieram das áreas rurais do Estado (COSTA, 1983, p. 89-90).

A incapacidade de suporte das áreas rurais, aliada aos investimentos direcionados à industrialização na cidade, foram os fatores determinantes para o crescimento dos fluxos migratórios que se deslocavam para Belo Horizonte nessa época. A concentração populacional na capital mineira desencadeou, sem dúvida, um grande crescimento do mercado de terras, oficial ou não. A população de imigrantes realizou aplicações financeiras através da compra de lotes que se destinavam tanto para sua moradia como, também, para investimento, pois se acreditava na possibilidade de uma futura valorização dos lotes advinda da melhoria da infra-estrutura desses loteamentos.

O processo de expansão e crescimento da cidade, aliado ou favorecido pela prática do *loteamento autorizado*, na década de 1950, provocou o avanço dos loteamentos irregulares e clandestinos sobre a periferia, com ocupação muito rápida, dominando o mercado de terrenos. Nesse período, percebe-se a abertura dos loteamentos clandestinos em várias frentes do município de Belo Horizonte, como por exemplo: ao norte, Venda Nova e Aarão Reis; a oeste, Betânia e Barreiro; a noroeste, a região do Glória; a nordeste, a região do São Gabriel.¹⁴ Intensifica-se a implantação de bairros cada vez mais distantes da área central e ainda para além da zona rural delimitada no Plano da cidade. Esse processo desencadeia, em grande medida, a expansão de periferias que, muitas vezes, extrapolam os limites municipais através da conurbação com os municípios vizinhos a Belo Horizonte, em especial nas áreas mais próximas à Cidade Industrial. Origina-se, portanto, o processo de metropolização,

¹⁴ Informações obtidas no Departamento de Regularização de Loteamentos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005.

oficializado através da criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, duas décadas depois.¹⁵ As várias frentes que penetraram nos municípios vizinhos, aliadas a especulação imobiliária, deixaram uma quantidade enorme de lotes vagos até os anos de 1970.

O processo de expansão e crescimento dos loteamentos clandestinos nessa época se deu, principalmente, pela ineficiência da legislação que trata de loteamento e da sua inaplicabilidade, conforme foi verificado anteriormente, pelo grande interesse do Poder Público na cobrança do IPTU.¹⁶ Como será abordado mais adiante, na análise do relatório SAGMACS,¹⁷ os lotes eram cadastrados individualmente com o imposto territorial urbano ou com imposto predial — e ainda pelo mercado imobiliário, que se utilizava desses loteamentos como forma de investimento, aguardando uma valorização dos lotes a partir das melhorias futuras de infra-estrutura, processo denominado *especulação imobiliária*.

Como se pode perceber a atuação do Poder Público, a legislação e a atuação do mercado imobiliário em Belo Horizonte resultaram em uma estrutura socioespacial com seus significados próprios. A atuação do Poder Público como indutor e produtor do espaço urbano, a legislação — ora muito rígida, ora impossível de ser aplicada pela própria estrutura dos órgãos oficiais — e a atuação dos agentes do mercado imobiliário clandestino — tanto como produtores como compradores de lotes — contribuíram significativamente para o desenvolvimento de uma cidade ilegal produzida paralelamente à cidade legal, sendo que uma se servia da outra e vice-versa.

A existência de duas cidades — uma legal, oficial e outra ilegal e clandestina, era notória desde o início. Isto tornou patente que, ao lado do Estado, atuaram, de forma significativa, outros agentes, notadamente os grupos empresariais que pertencendo à cidade oficial, viviam da utilização da cidade ilegal e clandestina (PLAMBEL, 1979, p. 255).

¹⁵ Pretende-se realizar, neste trabalho, uma análise no nível municipal. Entretanto, algumas conseqüências para além do município serão inevitavelmente consideradas, mas, devido ao tempo disponível para a abordagem, elas não poderão ser detalhadas.

¹⁶ IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano.

¹⁷ SAGMACS: Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Processos Sociais.

A cidade ilegal produziu-se, progressivamente, às margens da cidade oficial e, aquela se serviu dessa, utilizando, por exemplo, suas vias principais, os eixos de ocupação e referências de ocupação, o sistema de transporte, os vazios criados pela cidade oficial e sua própria estrutura de produção socioespacial. Por outro lado, a cidade oficial também se serviu da cidade ilegal, por exemplo, através da atuação do Poder Público, com relação à aplicação dos recursos provenientes do IPTU, arrecadado nos loteamentos clandestinos e aplicados, muitas vezes, na cidade oficial, tendo em vista que os loteamentos clandestinos continuavam deficientes de infra-estrutura. A *simbiose* acontece de maneira muito desigual e injusta, tendo em vista que os loteamentos clandestinos, geralmente localizados nas áreas periféricas, são ocupados por uma população que, além de não ser reconhecida oficialmente ou apenas constar no cadastro do IPTU, sustenta a manutenção dos loteamentos oficiais e ainda continua sem direitos, como o direito à moradia digna.

No Relatório do Plano Diretor de Belo Horizonte, apresentado pela SAGMACS ao então prefeito Amintas de Barros, em 1961, verifica-se, com clareza, um exemplo da conjunção da atuação do Poder Público, da legislação e do mercado imobiliário, com a proliferação de loteamentos clandestinos na cidade de Belo Horizonte, assim como a relação de *simbiose* entre a cidade oficial e a cidade ilegal.

[...] verifica-se na Prefeitura uma orientação interna paradoxal, por contrariar os interesses da própria Prefeitura. É o sistema adotado no que se refere ao lançamento de impostos nos lotes integrados em loteamentos clandestinos. De um lado, é considerado clandestino o loteamento não aprovado pelos órgãos competentes da Prefeitura, e como tal não pode ser objeto de obras e serviços que tem necessidade. Os lotes individualizados, no entanto, tem suas escrituras legalizadas e são normalmente gravados com o imposto territorial urbano ou com imposto predial. Diante dessa situação de fato, os moradores de loteamento, depois de curto prazo, passam a pressionar politicamente o governo municipal no sentido de ser legalizada a situação geral. A legalização do loteamento representa uma burla de que são responsáveis os proprietários da gleba loteada, que prejudicam os interesses dos municípios e fogem às suas obrigações para com a coletividade e para

com os regulamentos fiscais. Estando essa situação praticamente institucionalizada, qualquer regulamentação que a Prefeitura imponha ao tocante à abertura de loteamentos será automaticamente desrespeitada (SAGMACS, 1961, p. 26-27).

A expansão da cidade ilegal continua também na década de 1960. Considera-se que, nessa década, pelo parcelamento do solo em Belo Horizonte, a ocupação urbana atinge os níveis mais elevados, mantendo-se assim até meados da década de 1970, através da produção de loteamentos regulares ou não. Já o processo de favelização, que teve início praticamente com a implantação da cidade, amplia-se intensamente em Belo Horizonte a partir da década de 1980, talvez até mesmo pelo esgotamento da alternativa de implantação de loteamentos populares no município.

Em estudo do PLAMBEL (1979), verifica-se que a expansão urbana pelo parcelamento clandestino em Belo Horizonte era realmente preocupante também na década de 1960. Esse fato resulta na criação da SUTUR (Superintendência de Terras Urbanas e Rurais no Município de Belo Horizonte), através da Lei n.º 1.072, de 18 de setembro de 1964.

Como já se sabe, um dos grandes problemas enfrentados pelo Governo no início da década de 60 foi o crescimento desordenado das grandes cidades. Em Belo Horizonte, o acelerado movimento de ocupação de terras e o surgimento de inúmeras vilas clandestinas foi notável, no final de 1963 e primeiros meses de 1964. A resposta do Poder Público, ainda em 1964 e meses após o movimento militar de 31 de março, foi a criação da SUTUR – Superintendência de Terras Urbanas no Município de Belo Horizonte (PLAMBEL, 1979, p. 313).

Ainda de acordo com esse estudo, a SUTUR seria administrada por um superintendente e um colegiado de 7 membros, tendo, entre suas atribuições, a de “[...] estudar e propor as normas necessárias à efetivação da reforma urbana e [...] de determinar os preços dos lotes a serem lançados no mercado” (PLAMBEL, 1979, p. 314).

Entretanto, isso nunca foi efetivado, tendo em vista os propósitos políticos estabelecidos após abril de 1964, com o Golpe Militar.

Diante dessa realidade, o município de Belo Horizonte aprova, na gestão do então prefeito Oswaldo Pierucetti (31/01/65 a 31/01/67), a Lei Municipal n.º 1.212, de 1 de dezembro de 1965, que trata da regularização de loteamentos clandestinos. Isto se dá, quando, mesmo no âmbito federal, não existia uma legislação abrangente e vigorosa que se referisse ao processo de oficialização de loteamentos implantados. A aprovação dessa lei corresponde ao início do processo de regularização fundiária em Belo Horizonte que será tratado no próximo tópico deste trabalho.

2.2. DA APLICAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N.º 1.212/65 À CRIAÇÃO DO PROGRAMA PROBAIRRO

Neste tópico do trabalho, é abordado o período compreendido entre a aplicação da Lei Municipal n.º 1.212/65 e a criação do Programa PROBAIRRO, em 1988. Esse período é de extrema relevância para o processo de regularização dos loteamentos em Belo Horizonte, pois, através da implementação da Lei Municipal n.º 1.212/65, foi possível regularizar a situação de vários loteamentos no município, antes que a legislação federal se tornasse mais exigente e proibitiva. Muitos municípios no Brasil não puderam tratar de situações de regularização de loteamentos pela inexistência de uma legislação específica em data anterior à publicação da Lei Federal n.º 6.766/79.

Conforme exposto no primeiro tópico deste capítulo, o processo de produção da cidade ilegal em Belo Horizonte desencadeou uma estrutura físico-espacial própria tendo

como consequência vários loteamentos clandestinos e irregulares. Com o objetivo de reconhecer essa cidade que se configurava, a Prefeitura elabora a Lei Municipal n.º 1.212/65, que dispõe sobre a aprovação de vilas e bairros. A partir da aprovação dessa lei, fica autorizada a aprovação de loteamentos correspondentes a vilas e bairros existentes de fato no município de Belo Horizonte. A lei prevê que a Prefeitura determinará o imediato levantamento e estudos necessários para efeito de urbanização das vilas, a partir das mais populosas, bem como o cadastro dos proprietários, sendo que não seriam objeto de urbanização as vilas que não contassem com mais de 50 residências. Prevê, ainda, que a Prefeitura poderá negar a aprovação requerida de loteamento, parcelamento ou subdivisão de terrenos, bem como a autorização para abertura de qualquer tipo de via ou logradouro, sempre que, nos termos da legislação em vigor, o empreendimento se contraponha ao interesse público ou sacrifique o desenvolvimento e planejamento da Capital. As obras de urbanização ficam a cargo dos antigos proprietários ou de seus sucessores. As despesas com placas de ruas e numeração de casas, além da instalação de postes para iluminação pública, serão custeadas pelos proprietários.

A aprovação dessa lei em Belo Horizonte demonstra que a questão da ilegalidade no nível municipal seguia uma política de flexibilização com o objetivo de se regularizar os loteamentos clandestinos através do reconhecimento legal e cadastramento dos parcelamentos. Entretanto, no nível federal, a partir do Golpe Militar de 1964, observa-se outra política com relação aos loteamentos irregulares e clandestinos. O conteúdo do Decreto-Lei Federal n.º 271, de 26 de fevereiro de 1967, revela o caráter de controle, ordenação e punição instituídas a partir do Golpe Militar, no que diz respeito à expansão

horizontal das cidades brasileiras na forma de loteamentos clandestinos e irregulares.¹⁸ Além disso, o Decreto-Lei explicita uma preocupação com o alto custo da implantação de infra-estruturas, fato que pode ser inferido a partir da possibilidade do Poder Público local de recusar um loteamento, objetivando evitar o excessivo número de lotes e o conseqüente aumento de investimento subutilizado em obras de infra-estrutura e custeio de serviços. Outro instrumento de controle e punição é evidenciado nas desapropriações, pois não se indenizariam as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerariam como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos ou para fins urbanos. A preocupação com relação à ilegalidade já se estende, inclusive, às construções, com o propósito de se estimular a denúncia de irregularidades referentes às normas urbanísticas dos loteamentos e das edificações.

É importante destacar que, na época do regime militar, há uma perda de autonomia dos Estados e municípios, com grande centralização de políticas e programas em âmbito Federal. Entretanto, como a legislação federal ainda não tratava da regularização de parcelamentos do solo, Belo Horizonte seguiu seu processo político com

¹⁸ O Decreto-Lei Federal n.º 271, de 26 de fevereiro de 1967, "[...] dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo. Obedecidas as normas gerais de diretrizes, apresentação de projeto, especificações técnicas e dimensionais e aprovação a serem baixadas pelo Banco Nacional de Habitação dentro do prazo de 90 (noventa) dias, os municípios poderão, quanto aos loteamentos: obrigar a sua subordinação às necessidades locais, inclusive quanto à destinação e utilização das áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado; recusar a sua aprovação ainda que seja apenas para evitar excessivo número de lotes com o conseqüente aumento de investimento subutilizado em obras de infra-estrutura e custeio de serviços. Nas desapropriações, não se indenizarão as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerarão como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos ou para fins urbanos. O loteador ainda que já tenha vendido todos lotes, ou os vizinhos são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com as restrições urbanísticas do loteamento ou de urbanização referentes aos lotes". É instituída, contrárias a quaisquer outras normas de edificação ou de urbanização públicas ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo também, a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, com direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

maior independência e, a partir da vigência da Lei nº 1.212/65, torna-se possível regularizar os loteamentos existentes de fato.

Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, conforme consta na Tabela 1 ilustrada pelo Mapa 2 (em anexo), permitem concluir que o número de loteamentos regularizados no período em análise (1965 a 1988) foram os seguintes:

Tabela 1
Número de Lotes Regularizados por Ano

| Ano de Referência | Número de Lotes Regularizados |
|--------------------------|--------------------------------------|
| 1972 | 7.378 |
| 1973 | 2.114 |
| 1974 | 7.288 |
| 1975 | 11.588 |
| 1976 | 8.526 |
| 1977 | 13.177 |
| 1978 | 9.460 |
| 1979 | 13.845 |
| 1980 | 10.403 |
| 1981 | 5.004 |
| 1982 | 4.807 |
| 1983 | 1.189 |
| 1984 | 5.038 |
| 1985 | 5.122 |
| 1986 | 1.161 |
| 1987 | 323 |
| Total 1965 - 1987 | 106.423 lotes |

Fonte: Pesquisa direta na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005.

Observa-se que apesar da existência da Lei nº 1.212 desde 1965, apenas a partir de 1972 há loteamentos regularizados e, ainda, somente após o ano de 1974 há um

aumento do número de lotes regularizados. Isso se deve principalmente à ação mais efetiva do Poder Público que institui, em 1973, através do Decreto n.º 2.337/73, a Comissão Especial para a análise e aprovação dos loteamentos. Observa-se que o número de lotes regularizados se mantém elevado até 1978, sofrendo grande aumento em 1979 e 1980 – esse fato pode ser explicado pela liberação da exigência de anuência do PLAMBEL —, continuando com uma média de regularizações até 1886 e, partir dessa data, a queda do número de regularizações se dá devido à extinção da Comissão Especial.

O processo de aprovação dos loteamentos irregulares só se intensifica, porém, a partir de 1973, após a vigência do Decreto 2.337, de 27.02.73 que cria a Comissão Especial sob a supervisão do Conselho Municipal de Planejamento do Desenvolvimento, para realizar este trabalho. De 1974 até meados de 1976, foram aprovados 39 loteamentos de 22.292 lotes, sendo adotada a estratégia de aprová-los em bloco (PLAMBEL, 1987, p. 122).

Através da disponibilidade de dados mais atualizados, verifica-se que, no período entre 1974 e 1976, o número de lotes regularizados é mais elevado do que aquele registrado pelo PLAMBEL (1987), no mesmo período, ou seja: aproximadamente 28.181.

Outro fato relevante decorrente da publicação do Decreto n.º 2.337/73 diz respeito ao uso, pela primeira vez, do termo *clandestino* para caracterizar o objeto dos loteamentos a serem regularizados: o loteamento implantado sem a devida aprovação da Prefeitura.

O Decreto Municipal n.º 2.337, de 27 de fevereiro de 1973, modifica o regulamento da Lei Municipal n.º 1.212, de 1 de dezembro de 1965, e institui que a situação dos loteamentos dependentes de aprovação, ou clandestinos, seria examinada por uma Comissão Especial, constituída pelo prefeito e subordinada ao Conselho Municipal de Planejamento do Desenvolvimento. Compete à Comissão: propor ao Conselho Municipal de Planejamento do Desenvolvimento, através de exposição fundamentada, a

contratação e locação de serviços especializados; examinar plantas e pedidos de loteamento, propondo sua aprovação ou algumas modificações julgadas necessárias, bem como a execução, pela Prefeitura, das obras de urbanização; exigir dos responsáveis o cumprimento das obrigações com relação às obras de urbanização, observando a seguinte ordem: a) loteamentos aprovados mediante termo de compromisso; b) loteamentos ainda não aprovados, cujas obras de urbanização tenham sido autorizadas; c) loteamentos clandestinos, propor a desapropriação de terreno para a adequada urbanização.

Os proprietários de loteamentos não aprovados, que obtivessem autorização para abertura e calçamento das ruas, teriam o prazo de 180 dias para comprovarem a conclusão das obras quando, então, o loteamento seria aprovado. Não executadas ou concluídas as obras no prazo estabelecido, a Prefeitura poderia aprovar o loteamento, desde que já existissem, pelo menos, 50 residências construídas. Os processos de loteamentos que não obtivessem aprovação nem autorização para abertura de ruas seriam reexaminados, visando a torná-los em condições de obterem aprovação pela Comissão que proporia as providências necessárias. Para regularizar a situação dos loteamentos clandestinos, a Prefeitura deveria notificar seus responsáveis para, no prazo de 60 dias, promoverem os atos necessários à aprovação. Findo esse prazo, os adquirentes poderiam então fazê-lo e as despesas seriam distribuídas entre eles e cobradas juntamente com o imposto predial e territorial urbano. Sempre que a Prefeitura executasse as obras para aprovação de loteamentos, seu custo seria cobrado, proporcionalmente, dos proprietários beneficiados ou, integralmente, do dono do loteamento, se este assumisse a responsabilidade perante a Prefeitura.

A S^{ra} Ismaília de Moura Nunes, primeira presidente da Comissão Especial designada pelo então prefeito Oswaldo Pierucetti (18/03/71 a 16/04/75) nomeado novamente nesta época, após a gestão de Luiz Gonzaga de Souza Lima (31/01/67 a

18/03/71), quando entrevistada informou que, primeiramente, foram regularizados os lotes que já constituíam os *loteamentos autorizados* pela Prefeitura e, depois, os demais loteamentos existentes, sendo que, alguns desses *loteamentos autorizados* já estavam registrados nos Cartórios de Registros de Imóveis. Eles possuíam, o que era denominado, de Plantas de Origem — denominação ainda existente na Prefeitura.¹⁹ O processo de regularização, nessa época, era feito através da aprovação dessas plantas em bloco na Prefeitura da forma como elas existiam nos Cartórios.

Na Tabela 2, pode-se observar o número de lotes regularizados em Belo Horizonte nesse período, ou seja, de 1965 a 1988, conforme as Regionais. Através desses dados, pode-se chegar a algumas interpretações referentes à correlação entre os programas de regularização de loteamentos, a legislação e o processo de produção da cidade ilegal.

Como se percebe, a grande maioria dos loteamentos clandestinos estava localizada fora dos limites da avenida do Contorno — área central e fora da região Centro-Sul. Nota-se, ainda, que os eixos de ocupação oeste e para norte se intensificam, também, em relação aos loteamentos clandestinos, que parecem seguir uma lógica de ocupação direcionada aos grandes eixos viários.

¹⁹ As *Plantas de Origem* são as utilizadas pelos loteadores para a venda dos lotes. Elas eram aprovadas apenas nos Cartórios de Registro de Imóveis em Belo Horizonte e serviram como referência no processo de regularização dos loteamentos clandestinos.

Tabela 2
Número de Lotes Regularizados por Regional

| Regional | Número de Lotes Regularizados |
|--------------------------|--------------------------------------|
| Centro - Sul | 2.085 |
| Norte | 5.540 |
| Leste | 8.134 |
| Nordeste | 8.367 |
| Oeste | 8.480 |
| Pampulha | 10.794 |
| Venda Nova | 13.129 |
| Barreiro | 16.833 |
| Noroeste | 18.001 |
| Total 1965 - 1987 | 106.423 lotes |

Fonte: Pesquisa direta na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005.

A análise realizada pelo PLAMBEL (1986) retrata os dois movimentos principais ocorridos antes de 1950 e após essa data, com relação à ocupação em Belo Horizonte.

Nestas direções, os espaços mais distantes da Área Central, que correspondem à periferia urbana posterior aos anos 50, são espaços caracterizados por carência generalizada de serviços urbanos, acentuada dispersão, constituindo áreas dormitórios habitadas predominantemente pelas populações menos vinculadas ao mercado formal de trabalho: sua formação resulta do distanciamento sistemático destas populações excluídas dos benefícios urbanos — é a periferia propriamente dita. Sua expressão maior é o vetor norte de crescimento da cidade, que já apresenta traços de sua atual identidade desde o início de sua ocupação: seu caráter de periferia já está impresso na ocupação da lagoinha e dos bairros e vilas que se expandem ao norte do centro, processo que, interrompido na altura da Pampulha, prossegue mais ao norte, atingindo, num primeiro momento, Venda Nova e, mais recentemente municípios vizinhos a Belo Horizonte, alcançando, no final dos anos 70, a sede de Ribeirão das Neves. Já os espaços de formação mais antiga (pré-50) e mais próximos da Área Central, que originalmente constituíam o local de moradia dos segmentos da população excluídos do Núcleo Central (em decorrência da ação deliberada do setor público), com o crescimento da cidade — em especial do surgimento das periferias pós-50 e o processo de expansão do centro se requalificam e assumem características de espaços intermediários, neles se expandindo uma série de atividades complementares ao centro, que se localizam ao longo das vias principais de ligação centro-periferia, formando importantes corredores de atividades (PLAMBEL, 1986, p. 159-160).

EL DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

De acordo com o trabalho elaborado pelo PLAMBEL (1986), outro importante elemento que contribuiu para a expansão das áreas de loteamentos clandestinos e irregulares foram os vazios urbanos resultantes do processo de ocupação estimulado pela oferta de financiamento pelo BNH que, a partir de 1967 constitui fator de expansão do mercado imobiliário, preferencialmente, para a população de renda média e alta. O mesmo trabalho (PLAMBEL, 1986) ainda mostra que, particularmente entre 1972 e 1976, também a COHAB-MG não cria oportunidade para o acesso à moradia de baixa renda, numa atuação que acompanha a tendência do mercado.

Também quanto à localização, os programas habitacionais acompanham a tendência do mercado e, enquanto os conjuntos de INOCOOP se localizam preferencialmente nos interstícios da malha urbana da Aglomeração, os da COHAB seguem a tendência periferezadora do processo de ocupação: localizam-se exclusivamente em função do preço do terreno, nas frentes de expansão dos loteamentos populares, representando quase sempre uma penetração dessas frentes em direção aos vazios rurais, constituindo mais uma força de segregação, desagregação e dispersão urbana (PLAMBEL, 1986, p. 109).

Monte-Mór destaca que esse processo é recorrente no Brasil agravando os problemas da especulação imobiliária e a expansão das periferias:

A distribuição de investimentos provenientes da poupança compulsória (FGTS) e as linhas de crédito de incentivo à construção desenvolvidas pelos agentes financeiros do BNH que manipulam os recursos da poupança voluntária (SBPE), não obedeceram a qualquer macro-política de aplicação, seja de racionalidade urbana, seja de cunho sócio-político, regendo-se apenas pelos critérios de rentabilidade econômica exigidos pelo Banco. Como resultado, não apenas o problema habitacional não foi solucionado onde era mais crítico – a habitação popular, pois descobriu-se que a população pobre brasileira não tem renda para ter casas – como tampouco foram equacionados os problemas urbanos trazidos à luz quase como decorrência da política habitacional. Na verdade, ao contrário, a atuação do BNH veio apenas agravar dois problemas fundamentais das grandes cidades brasileiras: a supervalorização da terra urbana (e imóveis) gerando (e sendo gerada pela) especulação imobiliária, e o seu corolário, o processo de expansão periférica das cidades, de densidade rarefeita e "marginal" ao processo urbanizador. Enquanto as companhias habitacionais COHABs), utilizando os recursos do FGTS, implantam seus conjuntos na periferia urbana mais distante, onde a terra é mais barata, contribuindo desta forma para o

esgarçamento do "tecido urbano", o estímulo à construção privada das classes médias e altas, possibilitado pelos recursos do SBPE, promove o adensamento da área central e favorece a especulação imobiliária, transformando o imóvel (e o próprio solo urbano) num objeto de ações econômicas alheias ao seu valor de uso (MONTE-MÓR, 1980, p. 35).

Ainda segundo o estudo do PLAMBEL (1986), os índices que retratam a infraestrutura, como água encanada, esgotamento sanitário, coleta de lixo, entre outros, no ano de 1977, demonstram que Belo Horizonte, ainda nessa época, mantém as características urbanas que foram destacadas no primeiro momento desta análise.

Considerando a distribuição espacial desses serviços, fica patente a desigualdade quanto aos níveis de atendimento: enquanto a Área Central e a Zona Sul de Belo Horizonte apresentam percentuais de atendimento entre 99 e 100%, nas periferias mais afastadas é de aproximadamente 40% o total de domicílios ligados à rede de água, 13% os ligados à rede de esgoto e 16% os servidos por coleta de lixo (PLAMBEL, 1986, p.115).

Juntamente com o processo de regularização de loteamentos que se implementava, a Prefeitura de Belo Horizonte aprova a Lei n.º 2.662, de 29 de novembro de 1976, que dispõe sobre as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo no município.

Somente a partir de meados da década de 1970 é que as primeiras experiências de zoneamento compreensivo foram aprovadas por leis municipais — sendo que a de Belo Horizonte, aprovada originalmente em 1976 é uma das pioneiras no Brasil —, combinando a lei de uso e ocupação do solo com a lei de parcelamento. A resistência inicial a tais iniciativas — inclusive no meio jurídico — foi significativa, questionando tanto a competência municipal quanto, e principalmente, a possibilidade de intervenção estatal (sobretudo municipal) no domínio dos direitos individuais de propriedade (FERNANDES, 2001, p. 23).

Apesar de constituir um avanço, como observa Fernandes, esta lei não trata de regularização de loteamento e estabelece que, em relação aos parcelamentos do solo, de acordo com os modelos de parcelamento, ficam definidos: a área e a frente mínima dos

lotes, o comprimento das quadras, os percentuais de áreas verdes, de equipamentos e de vias e a localização de vias de pedestres.

De acordo com o estudo do PLAMBEL (1986), em linhas gerais, essa lei apenas veio reforçar o processo de concentração/dispersão e segregação social do espaço, já existentes na cidade desde a época de sua fundação.

Atestam estas afirmativas: as densidades decrescentes no sentido centro-periferia (ZR.5 e ZR.6 no centro, ZR.4 no seu entorno imediato, ZR.3 nas áreas mais afastadas); o estabelecimento de zonas comerciais para a concentração de atividades múltiplas em locais onde já se vinham formando tais concentrações e, em particular, no Centro e ao longo dos principais eixos viários; a diferenciação das zonas residenciais (ZR.1 e ZR.2 em bairros nobres, ZR.4 no entorno do Centro/ espaços das classes médias, ZR.3 nos bairros populares) e das zonas comerciais que as servem (ZC.2 em bairros nobres, ZC.3 e ZC.4 nos restantes), atestando não só a segregação espacial existente mas também uma segregação proposta; e o tratamento especial dispensado à Área Central (PLAMBEL, 1986, p. 134).

Esses parâmetros urbanísticos apenas vêm reforçar o caráter de valorização do mercado imobiliário, privilegiando a área central em relação às áreas periféricas.

O crescente processo de segregação, exclusão espacial e déficit habitacional desencadeiam, na década de 1980, a expansão do processo de favelização na Região Metropolitana e em Belo Horizonte. Houve um decréscimo muito grande da abertura de novos loteamentos — regulares ou não — na cidade, talvez devido à tentativa de maior controle do processo de parcelamento no município, instituído pela Lei Federal n.º 6.766/79 e pela atuação do PLAMBEL. Nesta época, celebrou-se um convênio entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Município de Belo Horizonte com a finalidade de prover o município de maior autonomia na aprovação de projetos na Região Metropolitana, excluindo a necessidade de anuência prévia do PLAMBEL às aprovações que se faziam. Com isso, vários bairros puderam ser regularizados de modo mais ágil,

principalmente aqueles cujo processo de aprovação se deu no período de 1979 a 1980, conforme se pode verificar na Tabela 1.

Entretanto, a Lei Federal nº 6.766/79 não impediu o aparecimento de loteamentos clandestinos e irregulares na Região Metropolitana e, pelo contrário, novos loteamentos se proliferaram em cidades em que a fiscalização e o controle eram mais deficientes.

Os mecanismos de controle de parcelamento, postos em prática neste período (Acordo INCRA/PLAMBEL, Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração e leis de parcelamento editadas por alguns municípios — Belo Horizonte, Contagem e Betim), cujas exigências propiciam a elevação dos custos dos empreendimentos, reforçam o voltar-se do mercado de terras para loteamentos de alta renda. Assim, os loteamentos destinados a populações de baixa renda, em número reduzido neste período, ocorrem predominantemente em municípios onde o controle inexistente — Neves e Ibirité (PLAMBEL, 1986, p. 107).

Este processo de proliferação de novos loteamentos repercute na produção do espaço metropolitano, pois Belo Horizonte já possuía uma legislação que regulava o parcelamento do solo, mas, para alguns municípios, essa lei seria a primeira a tratar das várias responsabilidades e co-responsabilidades do empreendedor do loteamento, tais como: implantação das redes de infra-estrutura e estabelecimento de percentuais de transferência ao Poder Público Municipal de áreas designadas a vias públicas, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público. A deficiência de controle e fiscalização nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte desencadeou um processo de abertura de novos loteamentos regulares ou não, podendo-se constatar um grande número de lotes vazios naquela época.

Foi também importante a introdução, na Lei Federal n.º 6.766/79, de instrumentos de garantia para a execução de obras e de punição aos empreendedores que implantassem loteamentos sem as devidas obras de urbanização. Outros instrumentos foram criados, priorizando-se tanto o ato de aprovação como o registro dos lotes.

A Lei Federal n.º 6.766/79 estabelece, ainda, que o parcelamento do solo poderá ser feito mediante loteamento (quando a subdivisão da gleba em lotes implicar em abertura de novas vias de circulação ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes) e mediante desmembramento (quando a subdivisão da gleba em lotes implicar no aproveitamento do sistema viário existente). A Lei estabelece, também, os locais em que não é permitido o parcelamento do solo, além das seguintes exigências: os lotes terão área mínima de 125 m², salvo quando a legislação estadual e municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social; ao longo das águas correntes e dormentes, e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 m de cada lado; a percentagem de áreas públicas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços de uso público, não poderá ser inferior a 35% da gleba, salvo nos loteamentos industriais cujos lotes forem maiores que 15.000 m² em que a percentagem poderá ser reduzida.

Com relação a loteamentos irregulares, a Lei prevê: verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado, o adquirente do lote deverá suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador. Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas. A Prefeitura poderá regularizar loteamento ou desmembramento para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo, para tanto, o compromisso de venda e compra devidamente firmado. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas não poderá ser

alterada. A Lei prevê, ainda, que constitui crime dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento sem autorização ou em desacordo com essa lei e estabelece as multas e sanções cabíveis.

Tratando da regularização de loteamentos, a Lei Federal 6.766/79 criou condições para que programas de regularização de favelas pudessem ser pensados no Brasil, quando inseriu, em um capítulo, disposições sobre a urbanização específica. Em 1983, a Prefeitura de Belo Horizonte cria o denominado *Pró-favela*, primeiro programa brasileiro de regularização de área favelada.

Contudo, o processo de regularização de loteamentos em Belo Horizonte, continua sendo feito através da Lei Municipal n.º 1.212/65. Isso se dá porque a Lei Federal n.º 6.766/79 cria alguns entraves para a regularização de loteamentos, na medida em que estabelece que, ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas não poderá ser alterada, mas não prevê uma flexibilização para os casos em que o poder público é o promotor da regularização. Nesses casos, a figura do loteador, ou do proprietário da gleba, já ficou diluída, pois, no processo de regularização, um dos agentes já é o proprietário, adquirente do lote, e não mais o loteador da gleba inicial.

Entretanto, a Lei n.º 6.766/79 apresenta um avanço quando estabelece que, regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações, pode obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo, para tanto, o compromisso de venda e compra devidamente firmado. Contudo, os Cartórios de Belo Horizonte não aceitam efetuar o registro dos loteamentos regularizados, tendo em vista a exigência presente no artigo 18 da mesma lei, em que um dos documentos necessários no ato do registro é o de propriedade da gleba. No entendimento dos Cartórios, o proprietário que tem o nome no registro deve

LEI DO DIREITO AUTORAL

Todos os direitos reservados e protegidos
Pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sem quaisquer meios
e métodos: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

assinar a planta para a devida transferência aos adquirentes dos lotes. Essa má interpretação fez com que os parcelamentos existentes após a vigência da Lei Federal n.º 6.766/79, e já implantados, não pudessem ser regularizados e registrados no Cartório de Registro de imóveis, até hoje em Belo Horizonte.

Em 1985, Belo Horizonte aprova a nova lei que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo do município — Lei n.º 4.034, de 25 de março de 1985. Essa Lei também não trata da regularização de parcelamento do solo e estabelece que a Prefeitura tomará as iniciativas no sentido de promover a execução de parcelamentos do solo urbano de interesse social, observadas as disposições da Lei Federal n.º 6.766/79, portanto, mais uma vez, a regularização continuará sendo tratada pela Lei Municipal n.º 1.212/65.

Com a aprovação do Decreto n.º 5.332, de 07 de maio de 1986, é extinta a Comissão Especial. Dessa forma, são transferidas, para a Secretaria Municipal de Obras Civas, as competências da Comissão Especial. Esse Decreto extinguiu a Comissão Especial, incorporando a atividade de regularização de loteamento à rotina do órgão encarregado de aprovação de projetos de parcelamento do solo.

A Tabela 1 mostra, conforme já foi exposto, o reflexo imediato da extinção da Comissão Especial na continuidade do processo de regularização, pois se observa que não houve lotes regularizados nesse período e, em 1987, apenas 218 lotes foram regularizados. Isso mostra que a Comissão Especial realmente teve um papel importante no processo de regularização e, ainda que o Poder Público, realmente, quando concentra esforços para uma ação, ela é viabilizada com maior rapidez e eficácia.

Extinta a Comissão Especial, a Prefeitura de Belo Horizonte inicia o programa de regularização em 1988, denominado Programa PROBAIRRO, que dará início a uma terceira etapa do processo analisado neste trabalho e que será tratado no Capítulo 3.

3. OS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS, A LEGISLAÇÃO E A CIDADE ILEGAL EM BELO HORIZONTE: DE 1988 ATÉ OS DIAS DE HOJE

3.1. DA CRIAÇÃO DO PROGRAMA PROBAIRRO À CRIAÇÃO DO PROGRAMA BH LEGAL: DE 1988 A 1994

Neste tópico da pesquisa desenvolve-se uma reflexão sobre uma nova etapa da regularização de loteamentos clandestinos em Belo Horizonte. Analisa-se, para tanto, o período compreendido entre a criação dos Programas PROBAIRRO, em 1988, e BH Legal – Bairros, em 1994. Este período em análise inicia-se exatamente no mesmo ano em que é aprovada a Constituição de 1988, marco jurídico no Brasil, pois é a partir dela que os municípios adquirem maior autonomia em relação aos processos de planejamento e regulação urbana, levando em conta suas peculiaridades locais. Além disso, é a partir desse momento que se consolida o princípio da função social da propriedade, introduzido pela primeira vez na Constituição de 1934, em detrimento do caráter individualista preconizado pelo Código Civil de 1916.

De modo geral, devem ser considerados alguns avanços da Constituição de 1988 no processo jurídico brasileiro: ela deu significado à idéia de função social, estabelecendo que o direito de propriedade privada de um imóvel urbano está condicionado ao cumprimento de regras definidas por legislação local (art. 5º; art. 182; art. 170); reservou, para os municípios, o papel mais importante no processo de planejamento e de regulação urbana (art. 182; art. 30); garantiu a possibilidade de participação popular no processo de tomada de decisões sobre as questões urbanas, reconhecendo que este é um

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.510/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

processo político (art. 1º; art. 5º); dedicou um capítulo à Política Urbana, inspirado no ideário do movimento pela Reforma Urbana (art. 182; art. 183).

É importante ressaltar a presença, no artigo 182 e no artigo 183 do capítulo sobre Política Urbana²⁰ da Constituição de 1988, da exigência de que sejam elaborados Planos Diretores em todos os municípios com mais de vinte mil habitantes. Além disso, o tema da Política Urbana na Constituição cria outros instrumentos legais importantes, como edificação compulsória, tributação progressiva e, sobretudo, o usucapião especial urbano. Ainda sobre a Constituição Federal de 1988, observa-se:

A Constituição Federal de 1988 pôs fim a todas as controvérsias: além de reconhecer explicitamente o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental como ramos autônomos, a Constituição distribui competências legislativas em matérias urbanísticas e ambientais enfatizando a ação municipal, e, sobretudo, define o princípio da função social da propriedade como sendo o fator fundamental para a determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana e da ação do Estado na condução do processo de desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2001, p. 21).

Em Belo Horizonte, conforme o Decreto nº 5.926, de 03 de maio de 1988, é criado o programa municipal de regularização e urbanização dos *loteamentos existentes de fato*

²⁰ Artigo 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. "§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor; § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro; § 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais [...]". Artigo 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural; § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil; § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez; § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião".

(clandestinos) — o PROBAIRRO. Esse programa compreende, a título de regularização, o conjunto das seguintes obrigações de iniciativa direta ou indireta do Poder Público Municipal: verificar se o loteamento se enquadra na legislação que regulamenta a aprovação de Loteamentos Clandestinos (Decreto Municipal nº 2.337/73); examinar as plantas apresentadas pelos interessados, promovendo sua aprovação ou modificações julgadas necessárias; promover, caso julgue necessário, a aprovação de loteamento, mesmo que não haja manifestação por parte dos proprietários ou outros interessados; executar necessárias obras de urbanização para a aprovação de loteamentos, visando à adequação ao traçado urbanístico local, bem como dar solução a problemas de erosão e escoamento de águas pluviais. O Decreto estabelece que ficam incluídos no PROBAIRRO, em uma primeira etapa, 90 loteamentos listados no Anexo I do Decreto, podendo, posteriormente, ser estendido aos demais loteamentos que se enquadrem na legislação que regulamenta a aprovação de Loteamentos Clandestinos. Estabelece ainda que o programa será implantado pela Secretaria Municipal de Obras Civas.

Com o Decreto nº 5.926/88, a atividade de regularização de loteamentos é reativada e formatada como um Programa, apresentando uma listagem das áreas objeto de regularização.

O Decreto nº 6.186, de 09 de dezembro de 1988, modifica artigos do Decreto nº 4.055/81, que reorganizou o processo de aprovação de *loteamentos existentes de fato* e estabelece que aqueles, cuja existência tenha sido constatada nos anexos constantes na Lei Municipal nº 2.662/76, deverão satisfazer, para sua aprovação, as exigências da Lei Municipal nº 1.212/65 e do Decreto nº 2.337/73. Estabelece, também, que deverá constar da planta aprovada o carimbo da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL).

O Decreto Municipal nº 6.186/88 amplia a área objeto de atuação do Programa, adicionando a referência do levantamento planimétrico cadastral constante na Lei Municipal nº 2.662/76. Ele ainda considera os loteamentos que pudessem ter sua existência documentada anteriormente a 31 de dezembro de 1979. A dificuldade que se apresentava para incluir os loteamentos existentes a partir da aplicação da Lei Federal nº 6.766/79 se deu, principalmente, porque ela impõe maiores restrições à aprovação de loteamentos, principalmente no que se refere a percentuais de áreas transferidas ao Poder Público Municipal.

Esse período também é marcado pela adequação da legislação municipal à federal com relação a parcelamento do solo. O que se observa com a publicação da Lei Municipal nº 4.034/85 e, posteriormente, com a Lei Municipal nº 7.166/96 — Leis de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo —, é que nada de novo foi acrescentado à conceituação do Programa de Regularização de loteamentos.

A criação do Programa PROBAIRRO, em 1988, já acenava para a busca de uma maior agilidade no processo de regularização de loteamentos no município. Isso pode ser detectado pela iniciativa da Prefeitura de Belo Horizonte de ampliar o quadro de profissionais ligados ao Programa, através da terceirização das atividades relacionadas à elaboração dos projetos de regularização. Tal iniciativa daria suporte, principalmente, às atividades nas quais a Prefeitura não dispunha de técnicos qualificados e que fizessem parte da equipe do departamento responsável pelo Programa, como em situações envolvendo glebas localizadas em áreas de risco, por exemplo.²¹

Um dos principais avanços percebidos em relação à regularização dos loteamentos em Belo Horizonte, a partir do Programa PROBAIRRO, é que a Prefeitura adota o

²¹ Essas informações são fornecidas pelo arquiteto Júlio de Marco, funcionário da Prefeitura de Belo Horizonte, através de entrevista.

procedimento de elaboração do levantamento topográfico das glebas a serem regularizadas e, a partir desse levantamento, implementa um processo de regularização através da compatibilização desse levantamento com a situação existente ou implantada. Anteriormente, como já mencionado, os loteamentos eram regularizados apenas pelo reconhecimento oficial da situação existente nas plantas de origem, ou seja, plantas que serviam de base para a venda dos lotes.

A Tabela 3, a seguir, ilustrada pelo Mapa 3 (em anexo), apresenta o número de lotes regularizados no período em estudo e mostra, mais uma vez, que o processo de regularização de loteamentos clandestinos no município, iniciado a partir de 1965, mereceu atenção contínua por parte do Poder Público, mas, de maneira geral, aconteceu de forma lenta, apesar das iniciativas adotadas.

Tabela 3
Número de Lotes Regularizados (1988-1993)

| Ano de Referência | Número de Lotes Regularizados |
|--------------------------|--------------------------------------|
| 1988 | 5.042 |
| 1989 | 2.457 |
| 1990 | 5.501 |
| 1991 | 7.495 |
| 1992 | 4.743 |
| 1993 | 2.420 |
| Total 1988 - 1993 | 27.658 lotes |

Fonte: Pesquisa direta na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005.

Esse processo lento, porém contínuo, de regularização de loteamentos em Belo Horizonte segue ao longo de todos os anos, paralelamente aos processos de

planejamento urbano do município, como se pode perceber neste estudo. De forma geral, também reflete a política e o arsenal legal adotados pelo governo federal.

Um dos grandes movimentos que realmente trouxe transformações significativas para a política urbana no Brasil foi o movimento pela reforma urbana. Algumas anotações sobre o movimento:

A reforma urbana não aparece como a panacéia contra todos os males, porém visa atacar os problemas urbanos a partir da priorização de dois princípios fundamentais no trato da questão urbana, quais sejam: estabelecer a prevalência da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade (COSTA, 1988, p. 894).

O envolvimento da administração de Belo Horizonte com os princípios básicos da reforma urbana é verificado na legislação municipal, podendo ser considerado como o marco inicial deste processo de ruptura a aprovação da Lei Orgânica do Município, em março de 1990. Essa lei orientou as diretrizes do planejamento, evidenciando a superação de enfoques tradicionais e pautando-se na direção da descentralização, da integração e do incentivo à participação. Como exemplo pode-se citar o Art.18, do Capítulo IV – “Da Administração Pública – A ação administrativa do Poder Executivo será organizada segundo os critérios de descentralização, regionalização e participação popular”.

Com relação à regularização fundiária, a Lei Orgânica estabelece, em seu inciso V, Art.185, Capítulo XI: “Da Política Urbana — São instrumentos do planejamento urbano, entre outros: urbanização, regularização e titulação das áreas ocupadas por população de baixa renda”. Estabelece, também, no § 4º, do Art.190: “Áreas de regularização são as ocupadas por população de baixa renda, sujeitas a critérios especiais de urbanização, bem como a implantação prioritária de equipamentos urbanos e comunitários”. No inciso VI, §1º, do Art. 204, Capítulo XIII, a legislação ainda ressalta:

DIREITO AUTORAL
 Todos os direitos reservados e protegidos
 pela Lei 9.510/1998.
 Este arquivo não pode ser reproduzido ou
 transmitido sem que sejam os meios
 empregados: eletrônicos, mecânicos,
 fotográficos ou quaisquer outros.

Da Habitação – Compete ao Poder Público formular e executar política visando à ampliação da oferta de moradia destinada prioritariamente à população de baixa renda, bem como à melhoria das condições habitacionais. Para os fins do artigo, o Poder Público atuará: na regularização fundiária e na urbanização específica de favelas e loteamentos.

Em um ambiente de fortalecimento dos poderes locais, o governo municipal esboça uma nova lógica de produção e apropriação do espaço urbano, em sintonia com o ideário do movimento nacional pela Reforma Urbana. Costa (1995), quando analisa o papel do Estado frente à questão dos pressupostos do projeto de Reforma Urbana, acrescenta:

Acredito que o que o projeto prevê é um novo direcionamento deste poder regulador no sentido não de afirmar o Estado como um agente hegemônico no processo de transformações urbanas mas como uma entidade democrática, que, em conjunto com outros representantes dos diversos setores da vida urbana, promova as ações necessárias às transformações. Se a hegemonia do Estado neste processo é hoje inviável e até mesmo indesejável, há que afirmar, e no entanto, sua liderança, como com propriedade colocou Jordi Borja em recente palestra, como condição para quebrar a hegemonia de certos agentes, exercida através da produção de um espaço homogeneizado, hierárquico e segregado (COSTA, 1995, p. 271).

Essa ação do Estado como uma entidade democrática já desenhada pela Constituição de 1988 e, em Belo Horizonte, também pela Lei Orgânica do município, é realmente colocada em prática a partir do ano de 1993, quando, no município, assume um governo democrático-popular — iniciando-se o processo de gestão baseado na construção de uma cidade a partir da participação popular em vários setores da administração. Dentre eles, pode-se citar a criação de conselhos, fóruns e processos de discussão pública, tais como: Conselho e Conferência Municipais de Política Urbana; conselhos e conferências municipais vinculados a políticas urbanas setoriais; conselhos regionais, fóruns e comissões municipais, setoriais ou locais; processos de discussão pública do orçamento, como o Orçamento Participativo Regional e o Orçamento

LEI DO DIREITO AUTORAL
 Todos os direitos reservados e protegidos
 pela Lei 9.510/1998.
 Este arquivo não pode ser reproduzido ou
 transmitido sem que sejam tomados os meios
 empregados: eletrônicos, mecânicos,
 fotográficos ou quaisquer outros.

Participativo da Habitação; e processos participativos incorporados à metodologia de programas implementados no âmbito de políticas urbanas setoriais (COSTA, 2000; SOUZA, 2000).

No que diz respeito à regularização de loteamentos clandestinos, Belo Horizonte cria, a partir de 1994, dois programas. São eles: O Programa BH Legal – Bairros e o Programa BH Legal – Edificações. Dá-se início, assim, a um outro momento do processo de regulamentação de áreas irregulares.

3.2. A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BH LEGAL – BAIRROS: DE 1994 ATÉ OS DIAS DE HOJE

Em 1994, com o objetivo de dar maior incentivo aos programas de regularização, a Prefeitura de Belo Horizonte, através do Departamento de Edificações da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, cria o Projeto More Certo. Esse projeto se subdividia em dois programas: o BH Legal – Bairros e o BH Legal – Edificações.

O Programa BH Legal – Bairros, foi criado para ter uma duração de dezoito meses, disponibilizando de um orçamento de US\$ 360.949, 48 (Trezentos e sessenta mil, novecentos e quarenta e nove dólares americanos e quarenta e oito centavos de dólares americanos), e tinha a meta de analisar 57 loteamentos clandestinos. Celebrou-se um contrato com a PRODABEL S.A. (Empresa de Processamento de Dados do Município de Belo Horizonte) para o fornecimento de levantamentos aerofotogramétricos das áreas consideradas. A empresa foi incumbida da contratação tanto de assessorias nas áreas jurídica e geológica como de profissionais das áreas de engenharia e de arquitetura, para

a complementação da equipe que atuaria sob a coordenação do então Departamento de Parcelamento do Solo, da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas.²²

O Programa se desenvolveu satisfatoriamente frente ao universo de trabalho encontrado, apesar de, em várias ocasiões, se mostrar bem mais complexo que aquele primeiramente prospectado, com o surgimento de obstáculos de natureza jurídica, jurisdicional, geomorfológica, ocupacional e outras, tais como: a) informações incompletas, incongruentes, equivocadas ou dúbias, relacionadas às plantas de origem e numerações de lotes e de quarteirões, dificultando a identificação de imóveis; b) superposição de plantas particulares de origem dos loteamentos com plantas oficiais de parcelamento do solo; c) interferências de área do loteamento com áreas específicas de atuação de órgãos como URBEL, RFFSA, DNER, SUDECAP, BHTRANS, CEMIG, bem como áreas de outros municípios, conforme atestado em laudos fornecidos pelo IGA; d) ocupação de modo precário, inclusive de áreas de risco geomorfológico e de contaminação; e) ocupação divergente daquelas indicadas nas plantas particulares de origem dos loteamentos; f) demora na obtenção de dados e alcance de acordos junto aos proprietários envolvidos; g) omissão legislativa no tratamento de algumas situações, exigindo-se a elaboração de estudos jurídicos mais detalhados; h) exigência de alteração de legislação para a oficialização da denominação de logradouros e próprios públicos.²³

Os dados do Cadastro Técnico Municipal da base do geoprocessamento do município foram utilizados auxiliando o diagnóstico de problemas, permitindo-se obter informações sobre edificações existentes, lançamento de tributos, localização de imóveis, aferição de endereços e consultas em aerofotos. Teve início o desenvolvimento de

²² Informações obtidas, através de entrevista com o arquiteto Júlio de Marco, funcionário da Prefeitura de Belo Horizonte, através de entrevista.

²³ Informações obtidas, através de entrevista com o arquiteto Júlio de Marco, funcionário da Prefeitura de Belo Horizonte, através de entrevista.

aplicativos de software para utilização em sistemas de geoprocessamento, auxiliando o estudo de áreas ocupadas. A equipe passou por um treinamento, mesmo que introdutório, nesses sistemas. Um dos maiores ganhos foi a incorporação ao programa de meios mais modernos de coleta de dados e análise, com a introdução de sistemas de informatização e geoprocessamento, permitindo o acesso mais fácil às informações e identificação de sítios.²⁴

Portanto, percebe-se que o processo de regularização realmente tem um avanço a partir da introdução dessa *nova* metodologia, tendo em vista que, a partir daí, torna-se possível compatibilizar as plantas dos loteamentos que eram vendidos, à realidade da implantação dos mesmos. Além disso, a população beneficiada começa a participar do processo no reconhecimento das adequações para obtenção de uma planta final.

A Tabela 4, a seguir, ilustrada pelo Mapa 4 (em anexo), mostra o número de lotes que foram regularizados no período após a criação do Programa BH Legal – Bairros. Observa-se que, nessa época, o Programa apresenta um menor número de lotes regularizados do que os períodos anteriores. Talvez isso possa ser explicado pelo aumento das dificuldades no processo de regularização, pois os loteamentos clandestinos que ainda não foram regularizados estão localizados em áreas onde as condições para a regularização esbarram em exigências ambientais definidas em legislação federal ou estadual e, para isso, demandam obras de adequação que necessitam de recursos para se viabilizarem.

Observa-se ainda que Belo Horizonte não possui um programa e uma legislação definidos que dêem suporte jurídico para a regularização dos loteamentos implantados após 1979. A ampliação dos programas ainda não se deu na direção desse universo.

²⁴ Informações obtidas, através de entrevista com o arquiteto Júlio de Marco, funcionário da Prefeitura de Belo Horizonte, através de entrevista.

Outro aspecto relevante a ser destacado refere-se aos loteamentos clandestinos que continuam sendo regularizados pela Lei nº 1.212/65, instrumento jurídico mais utilizado para a regularização de loteamentos em Belo Horizonte.

LEI DO DIREITO AUTORAL
 Todos os direitos reservados e protegidos
 pela Lei 9.610/1998.
 Este arquivo não pode ser reproduzido ou
 transmitido sejam quais forem os meios
 empregados: eletrônicos, mecânicos,
 fotográficos ou quaisquer outros.

Tabela 4
Número de Lotes Regularizados (1994-2004)

| Ano de Referência | Número de Lotes Regularizados |
|--------------------------|--------------------------------------|
| 1994 | - |
| 1995 | 1.498 |
| 1996 | 3.712 |
| 1997 | 318 |
| 1998 | 790 |
| 1999 | 30 |
| 2000 | 328 |
| 2001 | 140 |
| 2002 | 113 |
| 2003 | 300 |
| 2004 | 100 |
| Total 1994 - 2004 | 7.329 lotes |

Fonte: Pesquisa direta na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005.

A adoção de uma política mais democrática e participativa que se instaura em Belo Horizonte a partir da década de 1990 rompe gradativamente com o processo de formação da cidade historicamente excludente e pouco comprometido com a qualidade de vida e com o meio ambiente. Nesse momento político, a Prefeitura Municipal aprova a Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Pode-se dizer que, em termos gerais, essa lei, norteadora da política urbana do município, possui como princípios fundamentais a inclusão social, a descentralização e o desenvolvimento econômico sustentado.

Vários artigos dessa lei tratam da questão da regularização fundiária.²⁵ Em termos efetivos, o instrumento que já foi utilizado para a regularização é a Operação Urbana. A Lei nº 9.065 de janeiro de 2005, por exemplo, institui a operação urbana na área denominada *Gleba 1* da antiga fazenda Capitão Eduardo. Essa operação urbana promove “[...] intervenções com o objetivo de viabilizar e regularizar parcelamento do solo de interesse social, adequando-o às exigências ambientais e buscando alternativas para seu financiamento”. A lei ainda estabelece as responsabilidades a serem executadas em regime de parceria entre a Prefeitura e a Associação dos Voluntários do Bairro Guarani (ASVOG), que é uma Cooperativa Habitacional. Salienta-se que a partir da transferência obrigatória, pela Cooperativa, de 4% da gleba em lotes destinados a uso não residencial,

²⁵ “Dos Objetivos Estratégicos: Art. 7º - São objetivos estratégicos para promoção do desenvolvimento urbano: VII - a regularização fundiária, a melhoria das moradias e a urbanização das vilas e favelas, inclusive por meio de programas que possibilitem sua verticalização; [...] Da Política de Desenvolvimento Econômico [...] Art. 9º - São diretrizes da política de desenvolvimento econômico: [...] IV - a regularização, a manutenção e a promoção das atividades de indústria, comércio e serviços já instaladas, definindo os critérios habitacionais referentes a novos assentamentos devem ser implantados de acordo com as seguintes diretrizes: I - promoção do assentamento da população de baixa renda em lotes já urbanizados, preferencialmente em áreas próximas à origem da demanda; II - utilização preferencial de pequenas áreas inseridas na malha urbana, dotadas de infra-estrutura básica e de equipamentos comunitários; III - priorização de conjuntos com até 150 (cento e cinquenta) unidades, preferencialmente próximos à origem da demanda; [...] V - regularização fundiária obrigatória na implantação dos novos assentamentos. [...] Art. 32- A - Os programas habitacionais referentes a assentamentos existentes devem ser implantados de acordo com as seguintes diretrizes: I - elaborar Plano Global Específico para cada assentamento, considerando as particularidades de cada área e abordando de forma integrada os aspectos físico-ambiental, jurídico legal, sócio-econômico e organizativo, promovendo a integração à cidade; II - adequar as intervenções dos diversos órgãos e esferas de governo às diretrizes do Plano Global Específico, ressalvadas aquelas para atendimento a situações emergenciais, de calamidade pública ou de manutenção; III - desenvolver programas para a urbanização e a regularização fundiária de favelas, a complementação da infra-estrutura urbana de loteamentos populares e o reassentamento de população desalojada em decorrência de obras públicas ou calamidades; IV - efetivar a regularização fundiária de loteamentos populares e favelas localizados em terrenos pertencentes ao Município, mediante a aprovação de projetos de parcelamento, urbanização da área e titulação dos moradores; V - promover a regularização fundiária de loteamentos populares e favelas localizadas em terrenos particulares e em áreas públicas federais e estaduais, visando à execução de projetos de parcelamento, urbanização da área e a titulação dos moradores; [...] Art. 57 - Devem-se identificar áreas nas quais, por razões sociais, haja interesse público em ordenar a ocupação — por meio de urbanização e regularização fundiária — ou em implantar programas habitacionais de interesse social. Parágrafo único - Nas áreas a que se refere o *caput*, devem ser estabelecidos critérios especiais para o parcelamento, a ocupação e o uso do solo”. No capítulo sobre os instrumentos urbanísticos consta que *as operações urbanas dentre outras coisas poderá ser elaborada visando a regularização de edificações em áreas não parceladas*. “Art. 66 - A operação urbana envolve intervenções como: I - tratamento urbanístico de áreas públicas; II - abertura de vias ou melhorias no sistema viário; III - implantação de programa habitacional de interesse social; IV - implantação de equipamentos públicos; V - recuperação do patrimônio cultural; VI - proteção ambiental; VII - reurbanização; VIII - amenização dos efeitos negativos das ilhas de calor sobre a qualidade de vida; IX - regularização de edificações localizadas em área não parcelada oficialmente”.

é de responsabilidade do município incentivar a instalação, nesses lotes, através da sua venda para investidores que tenham atividades que possam constituir fonte de emprego e renda para os moradores do loteamento.

Essa iniciativa representa importantes avanços no que se refere à regularização de loteamentos, não só porque ela inaugura a aplicação efetiva dos instrumentos urbanísticos instituídos pelo Plano Diretor para a regularização de loteamentos irregulares no município, mas, principalmente, porque demonstra a preocupação de integrar iniciativas de regularização como a de incentivar a instalação de atividades que possam constituir fonte de emprego e renda para os moradores do conjunto.

O Plano Diretor avança também quando institui a criação do COMPUR (Conselho Municipal de Política Urbana), que, entre outras atribuições, deve convocar a Conferência Municipal de Política Urbana de quatro em quatro anos, com o objetivo de avaliar o próprio Plano e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Esse Conselho e a Conferência são importantes instrumentos de participação e monitoramento da política urbana municipal.

A Lei nº 7.166 (Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte) é aprovada em 27 de agosto de 1996. Ela constitui-se no principal instrumento de implementação do Plano Diretor e também incorpora novas e significativas mudanças aos instrumentos jurídicos municipais, eliminando, por exemplo, os até então denominados *modelos de assentamento*, vinculados a categorias de uso. A partir dessa lei, é introduzido o princípio do macrozoneamento, que considera os limites, em termos de ocupação, e potencialidades das zonas previstas. Esse princípio define áreas com padrão de ocupação diferenciado além de novas centralidades. As categorias de zonas passam a ser definidas por critérios relativos às condições de adensamento, condições ambientais e

LEI DO DIREITO AUTORAL

Os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sem que sejam os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

de infra-estrutura, áreas definidas para população de favelas e conjuntos de interesse social, assim como áreas com diretrizes especiais, dependendo das identidades locais.

A Lei nº 7.166/96 estimula a maior diversidade na periferia da cidade e o aparecimento ou fortalecimento de novos centros de comércio e serviço, e, conseqüentemente, a valorização de espaços na cidade localizados fora da região Centro-Sul.

Entretanto, a pesquisa²⁶ *Belo Horizonte do Século XXI* revela que, atualmente, a organização das atividades de serviços territorializadas no município continua a ser caracterizada pela preponderante centralidade da área localizada na região Centro-Sul, mostrando que áreas polarizadoras da região Leste apresentam um potencial de concentração²⁷ de representação 8,5 vezes menor do que o da região Centro-Sul. O estudo revela que, em outras regiões, se verifica o mesmo fenômeno, ou seja, os seus potenciais de concentração são bem menores quando comparados com o da região Centro-Sul: Nordeste, 13,0; Noroeste, 6,7; Norte, 21,8 e Oeste, 8,5. Algumas anotações recolhidas da pesquisa desenvolvida pelo CEDEPLAR:

Como todos os dados aqui analisados indicam, a rede de centros e as possíveis centralidades são qualificadas em um quadro descontínuo e fragmentado. A condição de primazia da Área Central e a concentricidade da expansão belo-horizontina geraram uma composição de centros heterogênea e incompleta. Além do mais, o caráter segregador tanto das políticas reguladoras quanto da própria lógica do mercado imobiliário e da economia em geral confirmou essa tendência (CEDEPLAR, 2004, p. 54).²⁸

²⁶ Pesquisa realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG (CEDEPLAR), encomendada pela Prefeitura de Belo Horizonte.

²⁷ O *Potencial de Concentração*, em linhas gerais, corresponde ao grau de diferenciação do conjunto de atividades comerciais de serviços, dentre outras, que polariza e condiciona os fluxos populacionais e de transporte numa determinada região.

²⁸ Sub-módulo: Questões Urbanísticas e Sócio-culturais do Município de Belo Horizonte – MG, coordenado por Celina Borges Lemos.

A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, apesar de representar avanços no sentido de contemplar a realidade da cidade, em relação às leis anteriores, ainda é insuficiente, pois estabelece parâmetros bastante genéricos para toda a cidade — não considerando realidades cotidianas e peculiares de cada lugar. Entende-se que instrumentos como a elaboração dos Planos Diretores Regionais e a criação e regulamentação das Áreas de Diretrizes Especiais (ADE's) são importantes porque, através deles, considerando as peculiaridades, potencialidades e dificuldades de cada lugar, tornam possível ou permitem maior inclusão socioespacial da população das áreas periféricas.

Com relação ao Programa BH Legal – Bairros, a Lei nº 7.166/96 veio ampliar ainda mais sua área de atuação, mantendo o limite temporal estabelecido no Decreto nº 6.186/88, porém considerando outros documentos comprobatórios sobre a existência de fato ou de direito dos loteamentos. A maior mudança que a lei estabelece refere-se a procedimentos de aprovação.

O artigo 109 dessa lei permitiu que algumas áreas fossem consideradas aprovadas. O texto referente ao artigo 109 relata:

São considerados lotes aprovados as partes de lotes que possam ser inequivocamente identificadas na planta cadastral de Belo Horizonte de 1942, elaborada na administração Juscelino Kubitschek, nos § 1º, 2º e 3º: para que se constituam em planta de parcelamento do solo aprovada, devem os lotes receber identificação que os correlacione com a planta cadastral; o proprietário do lote citado no *caput* deve regularizar sua situação junto ao cartório de registro de imóveis, por meio de certidão de origem fornecida pelo Executivo; os loteamentos correspondentes a vilas e bairros que tenham sua existência anterior a 1979 comprovada por meio de registro em cartório, escrituras, contrato de compra e venda, levantamento aerofotogramétrico ou documento similar podem ser regularizados, desde que atendam à legislação em vigor na época de sua instalação.

Entretanto, apesar de todo o mencionado aparato legal sobre regularização, verifica-se que, na década de 1990, o processo de implantação de loteamentos irregulares

persiste em Belo Horizonte e, mais uma vez, em áreas totalmente impróprias para a ocupação e, até mesmo, naquelas consideradas de preservação e proteção ambiental. Esse fenômeno pode ser verificado em assentamentos promovidos pelas cooperativas habitacionais²⁹ relacionadas a seguir:

- a) COHABITA (Cooperativa Habitacional Metropolitana) – Empreendimentos: 1) Loteamento Fazenda Souza Lima – localização: Bairro Jardim Vitória; 458 lotes de 200 m²; em processo de aprovação, já licenciado; 2) Loteamento Ribeiro de Abreu – localização: Bairro Ribeiro de Abreu; 536 lotes de aproximadamente 180 m²; em processo de licenciamento.
- b) ASVOG³⁰ (Associação dos Voluntários do Bairro Guarani): loteamento aberto e em fase de regularização; 326 lotes.
- c) HABITER (Associação Habitacional Terra Nossa): loteamento aberto sem perspectiva de regularização, por situar-se em ZPAM e áreas de risco; total de famílias que ocupam a área: 150; localização: Fazenda Capitão Eduardo.
- d) HANOVI (Associação Habitacional Nossa Vitalidade): loteamento aberto sem perspectiva de regularização, por situar-se em ZPAM e áreas de risco; total de famílias que ocupam a área: 114; localização: Fazenda Capitão Eduardo.
- e) ASVAP (Associação dos Voluntários da Polícia Militar): loteamento parcialmente aberto, em processo de aprovação na Secretaria Adjunta Municipal de Regulação Urbana; total de 500 lotes.

²⁹ Cooperativa Habitacional é uma empresa de economia solidária, formada por pessoas físicas que se unem para satisfazer aspirações e necessidades econômicas, sociais e culturais comuns a seus integrantes. Para tanto, constitui-se num processo de engenharia financeira, capaz de reunir recursos para formar o mínimo necessário ao desenvolvimento do projeto pretendido, seja a compra do terreno ou a execução do loteamento ou moradia.

³⁰ A regularização desse loteamento utiliza o instrumento referente à operação urbana, conforme já foi detalhado quando da abordagem à Lei do Plano Diretor Municipal.

As cooperativas habitacionais representam um novo agente imobiliário no mercado de terras informais em Belo Horizonte e, mais uma vez, fica muito claro que a escolha das áreas está condicionada ao baixo valor da terra, pois se verifica que essas áreas apresentam condições ambientais extremamente precárias para a ocupação, com altíssimas declividades, às vezes em áreas sujeitas a inundações, dentre outros problemas. Parte dessas áreas está, inclusive, zoneada, de acordo com a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, como ZPAM (zona de preservação ambiental) e como ZP's (zonas de proteção ambiental). Essas características e condições das áreas fazem com que o preço da terra seja baixo, o que, conseqüentemente, favorece investimentos destinados à população de baixa renda. Com o objetivo de tornarem seus empreendimentos mais seguros e institucionalizados, essa população se organiza através de cooperativas.

O estudo do CEDEPLAR destaca a relação ainda existente na cidade entre o preço da terra, o tipo de zoneamento, o tipo de ocupação das áreas e a qualidade de vida dos assentamentos:

[...] o custo por metro quadrado dos lotes vagos distribuídos na malha belo-horizontina é também elucidativa da articulação da lei à engenharia do mercado imobiliário. Constata-se que a lógica de discriminação de valores e sua organização na malha definem-se coadunadas com a classificação hierarquizada sobre a qualidade dos bairros (IPEAD, 2004). Não desconsiderando os aspectos que regem o próprio mercado, a legislação urbanística e os seus condicionantes, os quais antecipam a definição das tipologias das zonas, são adotados para a eleição do custo do terreno. Nesse contexto, os fatores locacionais e de acessibilidade, a infra-estrutura e a topografia estão acrescidos de outros, também enaltecidos na determinação das zonas e no custo dos terrenos. Esses situam-se entre os condicionantes que definem o índice de qualidade de vida, como eficiência do sistema de transporte coletivo, comércio local, escolas, espaços verdes e proximidade de centros. Muitas vezes a definição de valores cria uma relação paradoxal com a lei, posto que os locais mais valorizados são geralmente os já consolidados e concentrados de atividades (CEDEPLAR, 2004, p. 21-22).³¹

³¹ Sub-módulo: Questões Urbanísticas e Sócio-culturais do Município de Belo Horizonte – MG, coordenado por Celina Borges Lemos.

Continuam a surgir em Belo Horizonte outros loteamentos implantados nessas condições, além das cooperativas. Entretanto, atualmente esse fato tem ocorrido de forma pontual, em locais onde ainda existem áreas vazias na cidade, o que é cada vez mais raro no município. Podem-se citar, como exemplo, áreas próximas à região do Isidoro, ao norte de Belo Horizonte, na divisa com o município de Santa Luzia. Esses loteamentos são implantados sem aprovação na Prefeitura, à revelia da lei, produzindo-se, ainda que de forma pontual, a cidade ilegal.

A cidade ilegal de Belo Horizonte, atualmente, tem como característica predominante a ilegalidade das edificações. Entretanto, os loteamentos irregulares continuam a ser implantados nas divisas municipais em áreas conurbadas, principalmente no eixo em direção a Santa Luzia e Sabará, em glebas com precárias condições de infraestrutura.

A proliferação desse tipo de loteamento já não encontra espaço físico na cidade de Belo Horizonte e, assim, estende-se para outros municípios da Região Metropolitana, onde há proximidade com a Capital, o preço da terra é mais barato, há espaço físico e fiscalização incipiente — condições propícias para a produção da cidade ilegal.

No nível nacional, é aprovada a Lei Federal nº 9.785, de 19 de janeiro de 1999, que altera a Lei Federal nº 6.766/79. Apesar das poucas mudanças introduzidas, a nova lei apresenta alguns avanços a exemplo do tratamento dado às áreas que passam a ser transferidas para o domínio público no ato da aprovação do loteamento. A lei não define a percentagem a priori, delegando aos municípios sua definição, sendo que essas áreas devem ser proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situa o loteamento. A partir dessa mudança, os loteamentos implantados a partir de 1979, que têm problemas quanto à

transferência de área ao poder público, poderiam ser regularizados. Entretanto, por falta de iniciativa do poder público, isso não acontece em Belo Horizonte.

Algumas flexibilizações referentes ao registro de loteamentos após a regularização constam do § 6º do artigo 26 da Lei nº 9.785/99: "[...] os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação". A lei ainda trata no artigo 53:

São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos. [E, no parágrafo único deste artigo, lê-se:] às ações e intervenções de que trata este artigo não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo.

Entretanto, as alterações, apesar de seus objetivos estarem voltados para facilitar o processo de regularização e seu registro imobiliário, não desencadeiam, como observado anteriormente, nenhum processo de regularização de loteamentos irregulares no município.

Ainda com relação à legislação federal, o Estatuto da Cidade foi aprovado em 200, após mais de dez anos de tramitação no Congresso Nacional, representando, sem dúvida nenhuma, um dos maiores avanços da legislação urbana brasileira dos últimos tempos. Através dele definiram-se, com maior precisão, as diretrizes e os instrumentos para a política urbana no país, colocando na ordem do dia dos municípios a discussão sobre o planejamento das cidades e suas leis.

Consta no Estatuto da Cidade em seu capítulo I — sobre as Diretrizes Gerais —, o estabelecimento dos parâmetros que devem orientar a construção da política urbana em todas as instâncias do poder público. Entre estes parâmetros está a questão da regularização:

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

Este parâmetro aponta para a necessidade da constituição de um novo marco regulatório urbano que constitua uma proteção legal ao direito à moradia para as pessoas que vivem nas favelas, nos loteamentos populares, nas periferias e nos cortiços, mediante a legalização e a urbanização das áreas urbanas ocupadas pela população de renda mais baixa das cidades brasileiras. Outra diretriz do Estatuto trata da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais. Isso significa que o Estatuto da Cidade sinaliza as dificuldades de aplicação da legislação urbanística referente ao parcelamento e edificação, que possui caráter complexo e, além disso, contribui para o aumento dos custos dos lotes, o que, conseqüentemente, reduz a possibilidade de compra pela população de baixa renda.

Essa lei ainda prevê a utilização de alguns instrumentos urbanísticos que poderão ser utilizados com o objetivo de facilitar, agilizar ou permitir a regularização desses assentamentos.

EL DO DIRETORIA AUTORA
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei nº 9.271/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

Quanto ao direito de preempção³², artigo 26, consta que este instrumento será utilizado sempre que o poder público necessitar de áreas para a regularização fundiária. Outro instrumento do Estatuto da Cidade refere-se às operações urbanas consorciadas³³, nas quais poderão ser previstas, entre outras medidas: “[...] a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.” No que se refere à transferência do direito de construir, o Estatuto prevê:

Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, a administração de Belo Horizonte convoca e realiza, em 2001/2002, a II Conferência Municipal de Política Urbana.

A Conferência Municipal de Política Urbana é um instrumento de fundamental importância no processo de planejamento urbano, pois é através dela que se dá, efetivamente, a participação popular no processo de elaboração e monitoramento da política de planejamento urbano do município, através da revisão da legislação urbanística de quatro em quatro anos. Não há dúvidas de que a Conferência trouxe frutos de grande importância no que diz respeito à questão da regularização na cidade, pois um dos resultados das discussões diz respeito ao dever do executivo de elaborar uma lei

³² De acordo com o Estatuto da Cidade, “[...] confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, sendo que estas áreas serão delimitadas por lei municipal, baseada no plano diretor, com prazo de vigência”.

³³ De acordo com o Estatuto da Cidade, “[...] lei municipal específica, baseada no plano diretor poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas que são o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

específica sobre regularização de parcelamentos do solo e de edificações. Outro resultado dessa Conferência, que complementa o processo de regularização, consiste na diretriz de criação do serviço de arquitetura e engenharia públicas. Esse serviço caracteriza-se pela assistência técnica gratuita na área de arquitetura e engenharia para a população de baixa renda que, anteriormente, por desconhecimento ou por falta de condições financeiras, não utilizava os meios legais instituídos pelo poder público para a elaboração e aprovação de projetos, a construção de edificação, regularização urbanística, dentre outros.

Em 16 de janeiro de 2004, é aprovada a Lei nº 8.758, que institui o Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas e, em 13 de maio deste mesmo ano, aprova-se, também, o Decreto nº 11.709, que a regulamenta. Com essa lei, inaugura-se uma nova fase na administração pública. Pela primeira vez na história do processo de regularização municipal, se constitui uma ação preventiva com relação às irregularidades praticadas na cidade. Isso mostra mais maturidade no tratamento dessa questão, indicando uma visão mais ampla e abrangente quando comparada às ações empreendidas para a regularização de loteamentos propostas anteriormente.

Ficam definidos pela lei que institui o Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas, no artigo 2º, os seguintes objetivos:

I – conscientizar a população da necessidade do serviço de arquitetura e engenharia e de regularização de seu patrimônio, para a melhoria da qualidade de vida sua família e do município; II – disponibilizar serviço de arquitetura e engenharia a parcela da população que não consiga acessá-lo por conta própria, por desconhecimento ou por incapacidade financeira; III – oferecer assessoria técnica gratuita a pessoa comprovadamente carente de recurso financeiro; IV – garantir a formalização legal de processo de construção perante órgão público; V – assegurar e prevenir a não ocupação de área de risco e de interesse ou proteção ambiental; VI – buscar a ampliação da regularização e construção, mediante aproximação entre legislação, técnica construtiva e prática da população na produção de espaço construído.

No Decreto nº 11.709, que regulamenta a lei em questão, o serviço é definido, no artigo 1º:

[...] constituído por um conjunto de ações destinadas à promoção de assistência técnica e jurídica no âmbito urbanístico, à elaboração de projeto, à construção de edificação e regularização urbanística de imóveis no Município, a preços acessíveis à população, de modo a viabilizar o acesso universal aos serviços de arquitetura e engenharia.

De acordo com o artigo 3º, o serviço prevê:

I – ações corretivas, destinadas à adequação de projetos de parcelamento do solo e de edificações, com vistas a sua regularização; II – ações corretivas e preventivas, relativas à elaboração de projetos de assistência técnica a situações isoladas de risco à moradia; III – ações preventivas, compreendendo: a) a aplicação de instrumentos de educação urbana, destinadas a conscientizar a população acerca da importância da regularização de seu patrimônio, na melhoria da sua qualidade de vida e da cidade; b) a elaboração de projetos de novas edificações; c) a assistência técnica a obras para a construção de novas edificações; d) a elaboração de projetos de reforma; e) a assistência técnica a obras de reforma; f) a assessoria técnica e jurídica a comunidades e entidades assistenciais, em projetos de parcelamento do solo, construção de edificações e regularização de posse e domínio; g) a intensificação da orientação, com caráter educativo, visando à prevenção de ocupação de áreas de risco e de interesse ou proteção ambiental.

Consta ainda no regulamento que, para assegurar a eficiência, a eficácia e o cumprimento dos objetivos sociais do Serviço, compete ao Executivo:

I – celebrar convênios e ou firmar contratos com instituições de ensino, sindicatos e entidades profissionais, com Cartórios de Registro de Imóveis e com outros órgãos públicos e empresas interessadas; II – garantir o atendimento descentralizado à população; III – simplificar e agilizar o processo de regularização de parcelamento do solo e edificação.

Também, como já anotado anteriormente, a partir das diretrizes da II Conferência Municipal de Política Urbana, é elaborada e aprovada em 18 de janeiro de 2005, a Lei nº 9.074, que dispõe sobre a Regulação de Parcelamento do Solo e de Edificações, e o

Decreto nº 11.984/05, que a regulamenta. Assim, é aprovada, pela primeira vez na história do processo de regularização de loteamentos em Belo Horizonte, uma lei específica que trata da regularização de loteamentos implantados, após a vigência da Lei nº 6.766/79. Esse instrumento jurídico registra um avanço para o processo de regularização de loteamentos no município, pois, com as flexibilizações da legislação federal pertinente — mencionadas anteriormente neste capítulo —, é possível empreender maior abertura e abrangência no processo de regularização de parcelamentos do solo no município. Observa-se ainda, a partir dessa lei específica municipal, a possibilidade de promover as flexibilizações dos parâmetros e condições constantes na lei de parcelamento municipal.

Em termos gerais, essa lei dispõe que: podem ser regularizados, no todo ou em parte, parcelamentos existentes até 19/01/05; entende-se por existentes os parcelamentos que já possuíam acesso aos lotes implantados e, no mínimo, 10% dos lotes ocupados; não são passíveis de regularização os parcelamentos situados em área de risco ou em área considerada *non aedificandi*, conforme avaliação realizada pelo executivo; dependerão de prévia anuência dos órgãos competentes os parcelamentos situados em: ZPAM e ZP – 1, área tombada, preservada ou contida em perímetro de área protegida.

Os processos serão analisados pelo Executivo que:

[...] fixará as diretrizes e os parâmetros urbanísticos; avaliará a possibilidade de transferência para o Município de áreas a serem destinadas a equipamentos públicos e a espaços livres de uso público, na área ou em outro local; definirá as obras de infra-estrutura necessárias e as compensações, quando for o caso.

Podem propor a regularização de parcelamento do solo: o proprietário; o portador de Compromisso de Compra e Venda, de Cessão, de Promessa de Cessão, ou de outro

documento equivalente que represente a compra de um lote deste parcelamento, ou ainda associação ou cooperativa habitacional; e o poder executivo.

Pode-se dizer, portanto, que Belo Horizonte avança conceitualmente no que diz respeito ao seu processo de regularização — inaugurado desde a aprovação da Lei nº 1.212/65 —, quando institui o Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas, e, também, quando aprova a nova lei de Regularização de Parcelamentos e de Edificações. Verifica-se que essas ações voltadas para a regularização caminham em um processo conceitualmente mais amplo e integrado, possibilitando uma ação preventiva, no caso do Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas, e uma ação corretiva, no caso da lei de regularização. Contudo, sabe-se que outros importantes fatores atuam no processo de produção da irregularidade e o alimentam e, para superá-los, seria necessária a criação de uma política de regularização fundiária que abrangesse dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais integradas, além de revisão da legislação e maior fiscalização no município.

Entretanto, o que se observa no processo de regularização de loteamentos clandestinos e irregulares na cidade de Belo Horizonte é que não houve essa integração, pois, em um primeiro momento, a regularização se deu apenas através do reconhecimento do loteamento pela Prefeitura o que possibilitou, conseqüentemente, o direito do proprietário efetuar o registro da escritura e, em um outro momento, a partir de 1993, quando a administração pública inicia, através das obras do Orçamento Participativo, um processo de adequação urbanística dos loteamentos.

Esse fato permitiu a incorporação gradativa da cidade ilegal à cidade legal através de mudanças físicas pontuais em todo o seu território, e isso, em grande medida, altera a estrutura espacial da cidade.

Como primeira aproximação para identificar e quantificar as populações diretamente beneficiadas pelos empreendimentos do OP, é tomada como parâmetro a distância média de quinhentos metros, ou menos, entre os domicílios e a localização de uma, ou mais obras do OP. A partir desta referência constata-se que 1.779.883 pessoas, ou seja, que correspondem a 79,78% da população de Belo Horizonte, se encontram a esta distância média de uma obra do OP (GOMES, 2005, p. 57).

A falta de infra-estrutura, que caracteriza a maioria dos loteamentos clandestinos e irregulares, passa a ser suprida pelo poder público através da participação popular, o que caracteriza uma mudança de prioridades nos investimentos públicos.

O Mapa 5 (em anexo) mostra a localização das obras realizadas pelo Orçamento Participativo na cidade e, a partir dele, pode-se chegar a algumas conclusões com relação aos loteamentos clandestinos e irregulares. Observa-se que as obras realizadas na Região Centro-Sul estão localizadas principalmente nas favelas, ao passo que as obras na periferia são disputadas pelas favelas e loteamentos clandestinos. Há informações de que a proporção diferenciada de aprovação das obras pode ser creditada a níveis diferentes de organização da população de favelas em cada regional. Contudo, também, deve ser considerado que nas regionais em que o nível de infra-estrutura implantado é alto — ou seja, onde as carências não são tão primárias, como ocorre nas favelas — não há tanta disputa pelos recursos do OP, como é o caso da Regional Centro-Sul, principalmente, mas, também, pode ser o caso das Regionais Oeste, Leste, Noroeste e Pampulha. Nas regionais em que há, além de favelas, uma presença maior de loteamentos clandestinos, que também demandam investimentos em urbanização, esta disputa é mais acirrada, como são os casos das Regionais Barreiro, Norte, Nordeste e Venda Nova.

O trabalho desenvolvido pelo Orçamento Participativo em Belo Horizonte atua como um complemento ao processo de regularização jurídica dos loteamentos, empreendido pelas iniciativas já realizadas de regularização e, apesar de serem em momentos distintos, qualifica, em termos urbanísticos, além das favelas, as áreas

periféricas da cidade garantindo melhorias na qualidade de vida e inclusão socioespacial da população beneficiada.

No nível federal, as iniciativas do Ministério das Cidades, criado em 2002, impulsionam a questão da regularização em todas as cidades brasileiras. Esse ministério vem atuando na gestão de uma política que visa promover maior consciência sobre o direito e a importância da regularização para os cidadãos e conseqüentemente para as cidades brasileiras.

O trabalho do Ministério das Cidades já vem promovendo alguns resultados de âmbito nacional, principalmente com relação às alterações nos procedimentos junto aos cartórios, na legislação federal de parcelamento do solo. Hoje, no Congresso Nacional, existe uma proposta de alteração da Lei nº 6.766/79, assim como formas de financiamento aos municípios destinado às ações de regularização.

Em Belo Horizonte essa política já se faz sentir através de um financiamento obtido no final de 2004, através do projeto Habitar Brasil BID para os Programas de Regularização. Como proposta para a obtenção do recurso, a Prefeitura apresenta um projeto que visa, principalmente, o conhecimento dos loteamentos clandestinos e irregulares, uma vez que eles ainda representam um universo desconhecido para a administração pública.

Em 2005, têm-se ainda dificuldades em saber onde estão exatamente os loteamentos irregulares e em que condições físicas eles se encontram; e ainda, quantas famílias habitam esses loteamentos e em quais condições de habitabilidade.

Esse talvez seja o grande desafio que sempre permeou a questão da irregularidade: a falta de informações dessa realidade e, conseqüentemente, a falta de controle desse universo da cidade.

O espaço das periferias — espaço real e ilegal — precisa ser conhecido e reconhecido para que possa ser contemplado na elaboração e gestão das políticas públicas. A integração das ações jurídicas, urbanísticas e sociais, a revisão da legislação urbanística, a ampliação da fiscalização e, principalmente, as ações preventivas junto à população, com o propósito da conscientização de cada um na construção do coletivo são fundamentais para a transformação social dessa realidade.

Este arquivo não pode ser reproduzido ou
empregado sem a autorização expressa do
INSTITUTO DE DIREITO ADMINISTRATIVO
Pela Lei 5.371/1998.
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa desenvolvida focaliza a produção da cidade a partir da implantação, ocupação e regularização de loteamentos clandestinos e irregulares. Tais loteamentos podem ser considerados a base estrutural da malha urbana de parte da cidade ilegal.³⁴ Assim, se a cidade real, ainda em seu embrião, apresenta esse tipo de loteamento, conclui-se que ela nasce produzindo, concomitantemente, uma cidade ilegal. Mesmo em se tratando de casos como o da cidade de Belo Horizonte, cuja produção tem início sob a orientação de um planejamento específico, percebe-se que não se conteve a emergência de uma cidade ilegal, o que acaba ocasionando a necessidade de se criar iniciativas de regularização para que esse espaço, fazendo parte da cidade real, pudesse ser legalizado.

Os dados e as análises apresentados neste estudo permitem algumas conclusões relativas aos desafios sobre o conhecimento da realidade da produção do espaço da cidade diante de sua diversidade e complexidade. Ressalta-se que a compreensão do processo de produção da cidade ilegal e o seu reconhecimento são fundamentais tanto para a prática do planejamento urbano como para o avanço dos estudos que tratam da questão da ilegalidade nas cidades, como destaca Fernandes:

[...] para o enfrentamento adequado de tal situação, as causas das práticas de ilegalidade precisam ser identificadas; "a cidade legal" e a "cidade ilegal" têm de ser entendidas como as duas faces do mesmo processo de concentração econômica, exclusão socioespacial e política que tem caracterizado o processo de crescimento urbano intensivo. Entretanto, se a ilegalidade urbana é certamente uma expressão da

³⁴ Parte da cidade ilegal: considera-se parte da cidade ilegal, porque há a ilegalidade das favelas, conjuntos habitacionais favelizados e ainda edificações ilegais.

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

combinação poderosa entre mercados da terra e sistemas políticos, ela também é o resultado da natureza dos sistemas jurídicos em vigor em tais países, freqüentemente elitista e excludente, e o Brasil é um dos maiores exemplos dessa situação (FERNANDES, 2001, p. 28).

Na atualidade, os conflitos espaciais em Belo Horizonte se agravam. A segregação socioespacial e a exclusão social se expressam em manifestações tais como: a alta concentração das atividades de comércio e prestação de serviços em apenas algumas áreas; a distribuição desigual de serviços urbanos entre áreas centrais e periféricas; a alta concentração populacional em favelas; as áreas impróprias para a moradia ou em más condições de infra-estrutura.

De modo geral, este trabalho ressalta que, se existe uma cidade ilegal em Belo Horizonte na atualidade, sua produção e seu incremento se deram ao longo dos anos, desde a época da fundação da capital mineira. Além disso, o estabelecimento dessa cidade ilegal, assim como a sua ampliação, se desenvolve através de uma dinâmica própria, tendo como principais agentes o mercado e o Estado.

No entanto, outros atores, certamente, influenciam a produção da cidade ilegal. Sob uma outra ótica, por exemplo, na constituição das favelas, esse processo teria outras peculiaridades a serem ressaltadas, diferentemente daquelas abordadas neste estudo em relação aos loteamentos clandestinos e irregulares. Portanto, afirma-se que esse trabalho não tem a intenção de esgotar a discussão acerca da produção do que é conhecido como cidade ilegal. Pelo contrário, a partir desta iniciativa, espera-se que outros estudos investiguem esse universo ainda desconhecido da cidade.

Entretanto, pergunta-se: por que afirmar que esse universo é desconhecido? Na realidade, o que se percebe é que, no cadastro relativo a plantas de imóveis da Prefeitura de Belo Horizonte, só existem as edificações aprovadas, o que corresponde à menor parte da cidade. Isso significa que a maior parte das construções não se encontra aprovada na

Prefeitura e, conseqüentemente, não está registrada nos Cartórios de Registro de Imóveis. As informações que se têm sobre esse *mundo desconhecido* estão disponíveis apenas no cadastro do IPTU. Neste cadastro é possível conferir o grande número de imóveis existentes, mas, por outro lado, não há como saber em que condições de habitabilidade eles se encontram e quais são suas características de um modo geral. Sabe-se, entretanto, que a maioria desses imóveis possui um valor venal³⁵ menor que R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) e que a maior parte deles está localizada fora dos limites da zona centro-sul da cidade e, principalmente, nas áreas periféricas.

Afirma-se que a cidade ilegal existente em Belo Horizonte representa a maior parte do município. Além disso, verifica-se que a gestão e os instrumentos utilizados pelo planejamento urbano, ou a falta deles, estão corroborando para sua produção e expansão.

A cidade ilegal é produzida pela mesma ordem capitalista que a cidade legal. Entretanto, mesmo reconhecendo-se a existência de uma lógica comum, há algo que pode ser caracterizado como *desconhecido* na cidade ilegal: ela já nasce fora da lei e, portanto, isso a difere da cidade legal. Na verdade, o conjunto de instrumentos utilizados pelo Estado e a sua própria gestão têm resultado, em termos socioespaciais, em uma cidade fragmentada, segregada, excluída de direitos, associada a uma outra cidade periférica, de certa forma ainda desconhecida. Assim, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que o Poder Público adota medidas de regularização, paralelamente a cidade ilegal continua a ser produzida.

Através deste estudo procura-se, ainda, enfatizar a interferência do mercado na produção da cidade ilegal. Essa interferência se expressa pela compra, venda e ocupação de lotes em situação ilegal, que são identificados a partir das iniciativas de regularização

³⁵ Valor venal: somatória do valor do lote mais o valor da edificação, para fins de tributação.

de loteamentos em Belo Horizonte iniciado em 1965, com a aprovação da Lei nº 1.212/65. Foram regularizados, até 2005, aproximadamente 141.600 (cento e quarenta e um mil e seiscentos) lotes, significando que, no período, pelo menos 42% dos lotes da cidade foram comercializados em condições de ilegalidade.

Observa-se, também, que, independentemente da quantidade, a implantação e comercialização de lotes clandestinos e ilegais sempre permeou a ocupação do espaço urbano, geralmente com grandes benefícios aos loteadores. Eles não tiveram gastos com infra-estrutura e obtiveram retorno total nos investimentos realizados. Além de serem beneficiados, os loteadores e os compradores de lotes nunca foram punidos pela prática de implantação, compra e venda de loteamentos clandestinos e irregulares, apesar de várias leis preverem punição. Desde a existência do primeiro decreto municipal que trata da abertura de ruas e loteamentos — o Decreto Municipal nº 54/35 —, já era de responsabilidade do loteador a *terraplanagem, pavimentação e obras complementares das ruas e praças*. Ainda hoje, com a vigência da Lei Federal nº 9.785/99, que altera a Lei Federal nº 6.766/79, a situação é a mesma: as exigências com relação às obras de infra-estrutura continuam sendo de responsabilidade do loteador. Nota-se que, entretanto, os loteamentos são implantados sem aprovação na Prefeitura, sem registro no Cartório de Registro de Imóveis, e, às vezes, quando aprovados ou registrados, em desconformidade com a planta de aprovação. Enfim, as ações se dão sem o devido cumprimento da lei. Ressalta-se, ainda, que esses procedimentos são recorrentes ainda nos dias de hoje.

Tal omissão representa um incentivo à implantação de loteamentos sem infra-estrutura. Ao mesmo tempo, essas transações sempre pareceram um bom negócio também para os compradores, pois os custos desses lotes são menores e a venda é realizada através de prestações, o que, geralmente, se constitui na única forma de realizar o sonho de se obter um terreno e construir a casa própria.

Nestas circunstâncias, observa-se a atuação conjunta do Estado e do mercado imobiliário e o resultado é uma cidade em que a periferia se compõe, geralmente, de uma população pobre, morando em loteamentos sem condições de habitabilidade — em termos de infra-estrutura, carente de equipamentos públicos de saúde, educação, laser, dentre outros.

Na prática, o que se verifica é que o aparato legal não é cumprido, seja pelo mercado imobiliário — proprietários de glebas, vendedores e compradores de lotes —, seja pelo próprio poder público — que, muitas vezes, não possui condições de aplicar a legislação. Portanto, o complexo mecanismo que envolve os instrumentos de aplicação da lei deveria ser revisto, pois o descumprimento da legislação de fato existe e não pode ser negligenciado. Diante dessa realidade, em que os mecanismos legais não estão cumprindo o seu papel, tornam-se necessárias não só uma revisão da legislação e de sua forma de aplicação, mas, também, a adoção de medidas de fiscalização mais rigorosas, que dêem subsídios ao desenvolvimento igualitário da cidade como um todo. Além de uma reforma jurídica, as políticas públicas devem permitir a inclusão social democratizando o acesso ao solo e à moradia. Entende-se que, como destaca Fernandes, o direito à propriedade e à moradia, têm de ser promovidas em um contexto mais amplo no qual reforma urbana e reforma do Direito sejam conciliadas:

A reforma do Direito é uma função direta da governança urbana: requer novas estratégias de gestão urbana baseada em novas relações entre o Estado (especialmente no nível local) e sociedade; relações intergovernamentais renovadas; e a adoção e novas formas de parceria entre os setores público e privado de acordo com um marco político e legal claramente definido. (FERNANDES, 2001, p. 35).

Outro fator importante que contribuiu para a produção da cidade ilegal refere-se à atuação do Estado como indutor desse processo. O Estado interferiu, desde a época da

fundação da cidade, principalmente em relação à moradia dos trabalhadores da construção civil, com o objetivo de se preservar o projeto original da cidade. Esses habitantes eram expulsos das suas cafuas, barracos e barracões para vilas fora dos limites da área urbana, em locais sem infra-estrutura, em que o preço da terra era mais barato, ou seja, nas áreas periféricas (GUIMARÃES, 1991). Esse processo foi incentivado pelo Poder Público que, através de subsídios, induzia os funcionários construtores da Capital a construírem suas casas nas periferias da zona urbana (GUIMARÃES, 1991).

Assim, o Estado induziu a ocupação da área fora da Avenida do Contorno, ou seja, nas zonas suburbana e rural, através do incentivo à moradia da população de baixa renda, ficando as áreas no interior da Avenida do Contorno reservadas para a população de alta renda. Os reflexos desse tipo de atuação do Estado são percebidos até os dias de hoje, pois a área interna à Avenida do Contorno continua sendo a que possui o maior valor da terra em relação ao restante da cidade.

A partir da década de 1940, a Prefeitura fez um grande número de doações e cessões de terrenos a entidades filantrópicas, desportivas, culturais, recreativas, religiosas e profissionais e, de modo geral, essas entidades, ao se instalarem fora da zona urbana, induziam a ocupação para aquela área e criavam a demanda por instalação de serviços básicos de infra-estrutura (PLAMBEL, 1979).

Outra forma de indução da ocupação executada pelo Estado, que também contribuiu para a expansão das áreas de loteamentos clandestinos e irregulares, particularmente entre 1972 e 1976, se deu através da ocupação dos vazios urbanos resultantes dos investimentos realizados pela COHAB que seguem a tendência perifерizadora do processo de ocupação: localizam-se exclusivamente em função do preço do terreno, nas frentes de expansão dos loteamentos populares, representando, quase

sempre, uma penetração dessas frentes em direção aos vazios rurais, constituindo mais uma força de segregação, desagregação e dispersão urbana (PLAMBEL, 1986).

Outras intervenções do Estado sobre o espaço ainda podem ser ressaltadas como forma de abertura de novas frentes de ocupação, com conseqüências na expansão de áreas clandestinas. Na abertura dos grandes eixos viários como as Avenidas Amazonas e Antônio Carlos, por exemplo, a ausência de fiscalização e de controle da ocupação do território pelo Estado induziu o crescimento da cidade ilegal, através dos loteamentos clandestinos e irregulares.

Ainda deve-se salientar outra forma de atuação do Estado na produção da cidade ilegal que se desenvolve através da própria legislação. A tentativa de compreensão da ilegalidade através dos caminhos percorridos pela legislação pode parecer contraditório. Contudo, entende-se que o ilegal só existe como decorrência da própria existência da legislação. Portanto, se a lei cria a ilegalidade, ela, por sua vez, é um dos instrumentos que deve contribuir para explicá-la. Observa-se que a lei, muitas vezes, ajudou a criar a própria ilegalidade, pelo seu excesso de rigor, pela sua inaplicabilidade, por ser elitista, de difícil compreensão, ou, ainda, porque ela, por si só, não consegue reverter aquilo a que se propõe.

A análise feita pelo PLAMBEL (1987) mostra que, com a entrada em vigor do Decreto Municipal nº 54/35 e do Decreto-Federal nº 58/37, ocorreram baixas no volume de aprovações de loteamentos durante o período de 1935 a 1949: apenas 56 loteamentos são aprovados e permanece o surgimento de vilas e bairros não legalizados.

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 54/35, especificamente, compreendido como uma legislação de difícil operacionalização pela própria Prefeitura, não se mostrava eficiente para controlar o processo, uma vez que não possuía meios de acionar o proprietário do loteamento. A Prefeitura, diante disso, não conseguiu fazer cumprir o

termo de compromisso assumido pelo proprietário, no qual ele se obrigava a realizar a terraplenagem, a pavimentação e obras complementares das ruas e praças ou, então, a adiantar os recursos do orçamento das obras à Prefeitura. (PLAMBEL, 1987).

Através do Decreto Municipal nº /48, é instituído o *loteamento autorizado* que significava uma *meia aprovação*, ou seja, o loteamento teria sua aprovação definitiva após a execução dos serviços de infra-estrutura exigidos pela Prefeitura, mas essa daria autorização ao proprietário para executar os serviços de terraplanagem e pavimentação dos logradouros. Isso contribuiu para que os loteadores vendessem os lotes ao executar apenas essas obras sem a aprovação definitiva e sem a execução das outras obras de infra-estrutura que eram obrigatórias: uma união perfeita entre o mercado e a lei, favorecendo a ilegalidade.

A Lei nº 2.662/76, que dispõe sobre normas de parcelamento, uso e ocupação do solo no município, apesar de ser um avanço em termos de legislação no Brasil, combinando a lei de uso e ocupação do solo com a lei de parcelamento (FERNANDES, 2001), em linhas gerais, apenas veio reforçar o processo de concentração/dispersão e segregação social do espaço já existentes na cidade desde a época de sua fundação. Seus parâmetros urbanísticos vieram reforçar o caráter de valorização do mercado imobiliário, privilegiando a área central em relação às áreas periféricas (PLAMBEL, 1986).

Considera-se que o fato da lei acentuar as diferenças entre o centro e a periferia contribui para a manutenção de privilégios da área centro-sul da cidade e, conseqüentemente, continua induzindo investimentos efetuados pelos interesses do mercado imobiliário e a valorização da terra. Sendo assim, no que se refere ao valor da terra, as áreas periféricas também permanecem mais desvalorizadas em relação às áreas do centro-sul, favorecendo a manutenção das desigualdades e da segregação, o que

mantém a periferia mais desassistida e menos fiscalizada. Isso, conseqüentemente, contribui para o abuso da ilegalidade e da contravenção.

Outra importante lei que merece ser mencionada é a Lei Federal nº 6.766/79, pois ela é a referência que trata de parcelamento do solo. Alterada através da Lei nº 9.785/99 é o instrumento legal que está em vigor e que continua norteando o processo de aprovação e implantação de loteamentos no Brasil. Como se procura mostrar neste trabalho, as suas exigências, na realidade, criaram alguns entraves para a regularização de loteamentos, na medida em que ela estabelece que, ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas não poderá ser alterada, não prevendo uma flexibilização para os casos em que o poder público é o promotor da regularização. Essa exigência fez com que nenhum loteamento implantado a partir de 1979 pudesse ser regularizado em Belo Horizonte.

Há uma contradição na atuação do Estado, a partir da aprovação da Lei Federal nº 9.785/99, que altera a Lei Federal nº 6.766/79, pois ela delega aos municípios a definição da percentagem de destinação de área para equipamento público, dependendo da densidade onde se situe a área a ser loteada. Entretanto, o município de Belo Horizonte não utiliza esse dispositivo e não elabora qualquer lei específica para a aprovação dos loteamentos implantados após 1979. A ausência de um instrumento jurídico que viabilize a regularização desses loteamentos contribuiu para a ilegalidade, pois esses loteamentos só poderão ser regularizados a partir de 2005 com a aprovação da Lei Municipal nº 9.074/2005, que dispõe especificamente sobre a Regularização de Parcelamentos do Solo e de Edificações existentes até 2005.

Merece também ser citada a Lei nº 7.166/96, a atual Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do Município, que estabelece parâmetros, como a permissão de usos de acordo com a hierarquia viária, por exemplo, no sentido de criar novos centros e

centralidades na cidade. Entretanto, na realidade, o que se verifica é que ela, pelo contrário, não consegue reverter o quadro de privilégios da área centro-sul da cidade e, inclusive, o acentua. A organização das atividades de serviços territorializadas no município continua caracterizada pela preponderante importância da área central, localizada na região Centro-Sul. Com isso, o preço da terra permanece mais alto em relação às áreas periféricas da cidade e são mantidas a fragmentação, a segregação e a exclusão social que caracterizam as diferenças entre a área centro-sul e as áreas periféricas (CEDEPLAR, 2005).

Verifica-se que o processo de gestão revela a debilidade do Estado, sendo tolerante e, de certa forma, inoperante, em algumas situações, em parte devido à incapacidade de sua estrutura administrativa para operar suas próprias determinações diante das várias situações de ilegalidade. Porém, por outro lado, ele mostra uma atuação socialmente bastante positiva quando se apresenta através das iniciativas de regularização e através do Orçamento Participativo.

Um dos graves problemas de gestão da Prefeitura é a falta de integração entre os seus órgãos internos e outros externos, como é o caso da relação com os Cartórios de Registro de Imóveis. Desde 1979 há um equívoco na exigência da documentação para registro de imóveis. Os Cartórios utilizam o artigo 18 da Lei Federal nº 6.766/79, exigindo o registro da gleba e, dessa forma, qualquer loteamento implantado após 1979, mesmo que aprovado pela Prefeitura, só poderia ser registrado se o proprietário da gleba solicitasse a regularização. Entretanto, quando se trata de loteamentos que têm alguma irregularidade, os lotes já teriam sido vendidos e a figura do loteador já ficou diluída no processo. Assim, já não é mais do seu interesse a regularização e sim dos proprietários dos lotes.

Mesmo sendo identificadas dúvidas, observa-se que o Estado, por meio de várias ações, tem conseguido minimizar os problemas relacionados à regularização como é o caso, por exemplo, da aprovação e aplicação da Lei nº 1.212/65, que logrou reduzir os impasses referentes à ilegalidade dos loteamentos. Sua aprovação, anteriormente à Lei nº 6.766/79, permitiu que o município reconhecesse os loteamentos clandestinos em Belo Horizonte. Esse fato, como mostra este estudo, foi de grande importância social, tendo em vista que representou a regularização de aproximadamente 42% dos lotes do município, o que não seria possível sem a aprovação dessa lei. Percebe-se ainda que, a partir da sua aplicação, o processo de regularização fundiária em Belo Horizonte, mesmo que lento, torna-se constante. Num primeiro momento a regularização se deu apenas com o reconhecimento de planta existente no Cartório de Registro de Imóveis. Posteriormente, o reconhecimento passa a ser feito por meio da adaptação da planta existente à gleba em que o lote foi implantado, envolvendo a participação da comunidade local no reconhecimento da planta final adaptada.

Outra importante atuação do Estado, nesse sentido, diz respeito à criação de uma Comissão Especial para a análise e aprovação dos loteamentos em 1973, o que deu grande impulso à regularização de loteamentos clandestinos no município até 19... , quando a comissão é extinta. A criação dos programas de regularização fundiária PROBAIRRO, em 1988, e BH – Legal Bairros, em 1994, também constituem ações positivas voltadas para a regularização de loteamentos no município, como foi mostrado neste estudo.

O grande salto em termos de gestão adotado pelo Estado, com ênfase para a questão da regularização, foi a consolidação do sistema de participação a partir de 1994. Nesse caso, pode-se citar o Orçamento Participativo e as Conferências de Políticas

Urbanas³⁶. Uma das propostas que resultou da II Conferência Municipal de Política Urbana foi a de que o executivo deveria elaborar uma lei específica sobre regularização de parcelamentos do solo e de edificações. Outro importante resultado dessa Conferência, e que complementa a proposta de regularização, refere-se à diretriz de criação de um Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas³⁷. O Orçamento Participativo, por sua vez, leva à execução de obras de infra-estrutura nos loteamentos clandestinos e irregulares, o que favorece a inserção dos loteamentos na malha urbana da cidade e a inclusão social das comunidades beneficiadas. Vale lembrar que a regularização de loteamentos clandestinos em Belo Horizonte não envolve necessariamente obras urbanísticas. Daí a relevância social das obras aprovadas pelo Orçamento Participativo.

É importante salientar que avanços no processo de regularização estão presentes na atual legislação Lei nº 9.074/05 que dispõe sobre a Regularização de Parcelamentos do Solo e de Edificações e o Decreto nº 11.984/05 que a regulamenta: em primeiro lugar, porque, pela primeira vez, trata-se de regularização de parcelamento e de edificação na mesma lei, permitindo a regularização concomitante de ambos. Em segundo lugar, porque, também pela primeira vez, a lei é aprovada depois de ter sido instituído o Serviço de Arquitetura e Engenharia Pública, o que significa uma ação preventiva no ciclo da irregularidade por parte desse Serviço e não apenas corretiva e punitiva.

De acordo com entrevistas e pesquisas efetuadas na Prefeitura,³⁸ junto aos órgãos responsáveis pelo processo de regularização, pode-se realizar uma avaliação sintética da

³⁶ Conferências de Política Urbana: são realizadas de 4 em 4 anos com o objetivo de propor alterações ao Plano Diretor e à Lei de Uso e Ocupação do Solo.

³⁷ O Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas, instituído pela Lei nº 8.758/04 e regulamentado pelo Decreto nº 11.709/04, fica definido no artigo 1º como sendo "constituído por um conjunto de ações destinadas à promoção de assistência técnica e jurídica no âmbito urbanístico, à elaboração de projeto, à construção de edificação e regularização urbanística de imóveis no Município, a preços acessíveis à população, de modo a viabilizar o acesso universal aos serviços de arquitetura e engenharia".

³⁸ Pesquisa realizada em conjunto com a arquiteta Mônica Cadaval Bedê, arquiteta e consultora da Prefeitura de Belo Horizonte.

situação atual, levando-se em consideração os aspectos negativos e positivos das iniciativas de regularização no município.

Os principais aspectos negativos que devem ser ressaltados são: a) atuação isolada dos programas existentes; b) desarticulação entre os órgãos envolvidos; c) falta de infra-estrutura (pessoal / equipamentos / espaço / mobiliário / softwares); d) imprecisão na definição do universo de loteamentos irregulares; e) pouco investimento em ações preventivas; f) altos custos cartoriais; g) alto grau de desinformação da população; h) cultura de anistia periódica; i) dificuldade de pagar serviços técnicos por parte de grande parte da população; j) fiscalização incipiente.

Por sua vez, os aspectos positivos encontrados são: a) existência de instrumentos legais adequados para a regularização de loteamentos, para as edificações irregulares e para regularização de favelas; b) tradição em regularização de favelas e de loteamentos; c) bom nível de conhecimento sobre o universo de favelas; d) criação do Programa de Arquitetura e Engenharia Públicas; e) o processo de gestão participativa, através da Conferência de Política Urbana e do Orçamento Participativo.

Essa avaliação coincide com os resultados que o presente estudo encontrou a partir da análise das ações empreendidas pelo poder público em relação à cidade ilegal. Leva-se em conta a falta de integração das ações, principalmente nos âmbitos jurídico, urbanístico, e social conforme já salientado por Fernandes (2001) e Alfonsin (1997).

Smolka (2003), coloca o desafio de regularizar sem alimentar o círculo da irregularidade, assegurando um conteúdo preventivo a tais políticas e programas. Observa-se que, pelo prisma de uma política preventiva, a questão da regularização avança, atualmente, com a implantação de convênios entre a Prefeitura, o Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia (CREA) e algumas universidades, a partir da criação do Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas que permite ao Poder Público celebrar

convênios e ou firmar contratos com instituições de ensino, sindicatos e entidades profissionais, com Cartórios de Registro de Imóveis e com outros órgãos públicos e empresas interessadas, com o objetivo de dar assessoria técnica gratuita ou a baixo preço para construir, reformar, ou regularizar os loteamentos de forma técnica e legalmente correta. No entanto,

[...] a explicitação da dimensão política do processo de urbanização levou ao reconhecimento inquestionável de que cidade e cidadania são um mesmo tema, como que a discussão sobre o planejamento urbano – seus princípios, metodologias, estratégias e instrumentos – não pode mais ser dissociada da discussão sobre as condições político-institucionais- legais de gestão das cidades (FERNANDES, 2001, p. 36).

Ou seja, observa-se que o entendimento do processo de produção da cidade deve incorporar a dimensão política, reconhecendo, por um lado, a força do mercado no sistema capitalista e, por outro lado, os objetivos de interesse público. A partir desse entendimento, poder-se-ia pensar, por exemplo, em parcerias, para viabilizar ações preventivas no processo de ilegalidade, utilizando-se, por exemplo, financiamentos da Caixa Econômica Federal que possibilitem recursos para o público a ser atendido e, ao mesmo tempo, investidores da construção civil que através de negociação podem estabelecer preços mais acessíveis para esse mesmo público.

É importante salientar ainda que ao se ter maior conhecimento da cidade ilegal pode-se elaborar um planejamento urbano e intervenções públicas mais condizentes com a realidade da cidade. Somando-se a isto a ação participativa, por exemplo, através do Orçamento Participativo, poder-se-á ter uma situação em que o "direito à cidade" realmente é reconhecido como direitos coletivos, expressões do exercício da plena cidadania social (FERNANDES, 2001).

A sociedade civil está reclamando sua inclusão em políticas de planejamento mais democráticas, o que certamente implica na própria redefinição do planejamento, que tem de ser reconhecido como um processo político fundamental para as lutas populares no sentido da construção de cidades sustentáveis e habitáveis, e não como uma mera atividade regulatória estatal (FERNANDES, 2001, p. 41).

Já se mostrou que em Belo Horizonte há avanços na concepção e gestão do planejamento urbano, principalmente com a inclusão da diversidade na sua prática, quando o *outro*³⁹ é ouvido e monitora o processo, o que tem sido possível através de uma gestão participativa. No entanto, entende-se que são ainda inúmeros os desafios a se conhecer e a se revelar na diversidade e complexidade da cidade real. Espera-se que esse estudo tenha contribuído para se avançar nesse processo de conhecimento do objeto real e para motivar análises sobre outras realidades urbanas.

³⁹ Entende-se que o reconhecimento do outro é o reconhecimento da diversidade e da diferença e, a partir desse reconhecimento é possível a definição do limite de cada um e conseqüentemente do direito de cada um ser e manifestar-se.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.
- BELO HORIZONTE. *Plano Diretor de Belo Horizonte*. [Diretrizes para Implantação Urbana de Belo Horizonte – Projeto de Lei Regulador do Uso e Ocupação da Terra]. Belo Horizonte: PLAMBEL, p. 382-711, 29 de julho de 1961. Relatório.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. *Plano diretor de Belo Horizonte*. Lei de uso e ocupação do solo: estudos básicos. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 1995.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- CALDEIRA, Teresa Pires R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 47, p. 179-192, mar. 1997.
- CASTELLS, Manuel. Posfácio. In: CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p. 466-503.
- COMTE-SPONVILLE, André. *Pequeno tratado das grandes virtudes*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- COSTA, Geraldo Magela. Estado e reforma urbana: algumas reflexões. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 5., 1993, Belo Horizonte. *Encruzilhadas das modernidades e planejamento*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1995. p. 265-274.
- COSTA, Heloísa Soares de Moura. A reforma urbana e a busca da cidadania. *Revista Indicador*, Belo Horizonte, v. 6, p. 889-893, 1988.
- COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Gestão urbana e controle: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2000. Mimeografado.
- COSTA, Heloísa Soares de Moura. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto L. de Melo (Org.). *Belo Horizonte: espaço e tempos em construção*. Belo Horizonte: PBH/ CEDEPLAR, 1994. p. 51-77.
- COSTA, Heloísa Soares de Moura. *The production of popular residential land developments in Belo Horizonte*. 1983. 291 f. Tese (Master philosophy in urban planning) – The Architectural Association Planning Department, London, 1983.
- FARRET, L. Paradigmas da estruturação do espaço residencial intra-urbano. In: FARRET, L. (Org.). *O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1985. p. 73-90.
- FERNANDES, Edésio. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

- FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 203-232.
- FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*: uma introdução. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 11-52.
- GOMES, Maria Auxiliadora. Orçamento participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento da gestão democrática. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo B. (Org.). *Orçamento participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 49-65.
- GONZALES, Suely. A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade. In: FARRET, L. (Org.). *O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1985. p. 91-114.
- GOUGH, Philip Fox Drummond. *O contrapeso de ordem: desenvolvimento espacial de Belo Horizonte (1897-1964)*. 1994. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.
- GUIMARÃES, Berenice. *Cafuas, barracos e barracões*. Belo Horizonte, cidade planejada – 1894/1945. 1991. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Ciências, Rio de Janeiro, 1991.
- LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia *et al.* (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR*, ano XI, n. 1-2, p. 113-130, jan./dez. 1997.
- MARTINS, Sérgio M. *Nos confins da metrópole: o urbano às margens da represa de Guarapiranga*, em São Paulo. 1999. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- MARTINS, Sérgio M. Rentismo e autoritarismo: fundamentos seculares de uma urbanização anticidadã. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: [s.n.], 2001. p. 97-126.
- MENDONÇA, Jupira Gomes de. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: Ed. PUC.Minas, 2003. p. 119-158.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. Tese (Mestrado) – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 6, p. 36-54, jun./set. 1982.

PLAMBEL. *A estrutura urbana da RMBH: o processo de formação do espaço urbano*. v. 1. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1986.

PLAMBEL. *O mercado de terras na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1987.

PLAMBEL. *O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte: 1897-1970*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1979.

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

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 351-360.

SAGMACS. *Estrutura urbana de Belo Horizonte: estudo elaborado pela sociedade, para análise gráfica e mecanográfica aplicada aos complexos sociais*. [Autorizado pela Lei Municipal n. 730, de 02 de agosto de 1958]. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1961. Relatório.

SMOLKA, Martin. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, Pedro (Org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras, 2003. p. 119-138.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, São Paulo, n. 15, p. 39-58, 2000.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol México, 1979. p.17-35.

LEGISLAÇÃO

Decreto n. 54, de 04 de novembro de 1935. [s.n.t.].

BRASIL. Decreto Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 13 de dezembro 1937.

BRASIL. Decreto Lei Federal n. 3.079, de 15 de setembro de 1935. [s.n.t.].

Lei n. 1.204, de 13 de outubro de 1965. [s.n.t.].

BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 1.212 de 1935. [s.n.t.].

BRASIL. Decreto Lei Federal n. 271, de 26 de fevereiro de 1967. [s.n.t.].

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 2.337, de 27 de janeiro de 1973. [s.n.t.].

BRASIL. Lei Federal n. 2.662, de 29 de novembro de 1976. [s.n.t.].

BRASIL. Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 de dezembro de 1979.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 4.055, de 22 de outubro de 1981. [s.n.t.].

Deliberação n. 37, de 20 de março de 1984. [s.n.t.].

BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 4.034, de 25 de março de 1985. [s.n.t.].

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 5.332, de 07 de março de 1986. [s.n.t.].

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 5.926, de 03 de maio de 1988. [s.n.t.].

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 6.186, de 09 de dezembro de 1988. [s.n.t.].

BELO HORIZONTE. Lei n. 7.165, de 27 de agosto de 1996. Plano Diretor de Belo Horizonte. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 28 de agosto de 1996.

BELO HORIZONTE. Lei n. 7.166, de 27 de agosto de 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 28 de agosto de 1996.

BRASIL. Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, 01 de janeiro de 1999.

BRASIL. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 de julho de 2001.

BELO HORIZONTE. Lei 8.758, de 16 de janeiro de 2004. Institui o serviço de arquitetura e engenharia públicas, altera a lei 8.574/03, que dispõe sobre facilitação de acesso a espaço público, de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 17 de janeiro de 2004.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 11.709, de 13 de maio de 2004. Regulamenta a lei n. 8.758, de 16 de janeiro de 2004, que institui o serviço de arquitetura e engenharia públicas no Município de Belo Horizonte. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 14 de maio de 2004.

BELO HORIZONTE. Lei n. 9.074, de 18 de janeiro de 2005. Regularização de parcelamento do solo e edificações. [s.n.t.].

BELO HORIZONTE. Decreto n. 11.984, de 01 de janeiro de 2005. Dispõe sobre alocação, denominação e atribuições de órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos sub-níveis da estrutura organizacional da Administração Direta do Executivo, na Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 01 de janeiro de 2005.

LEI DO DIREITO AUTORAL

Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.

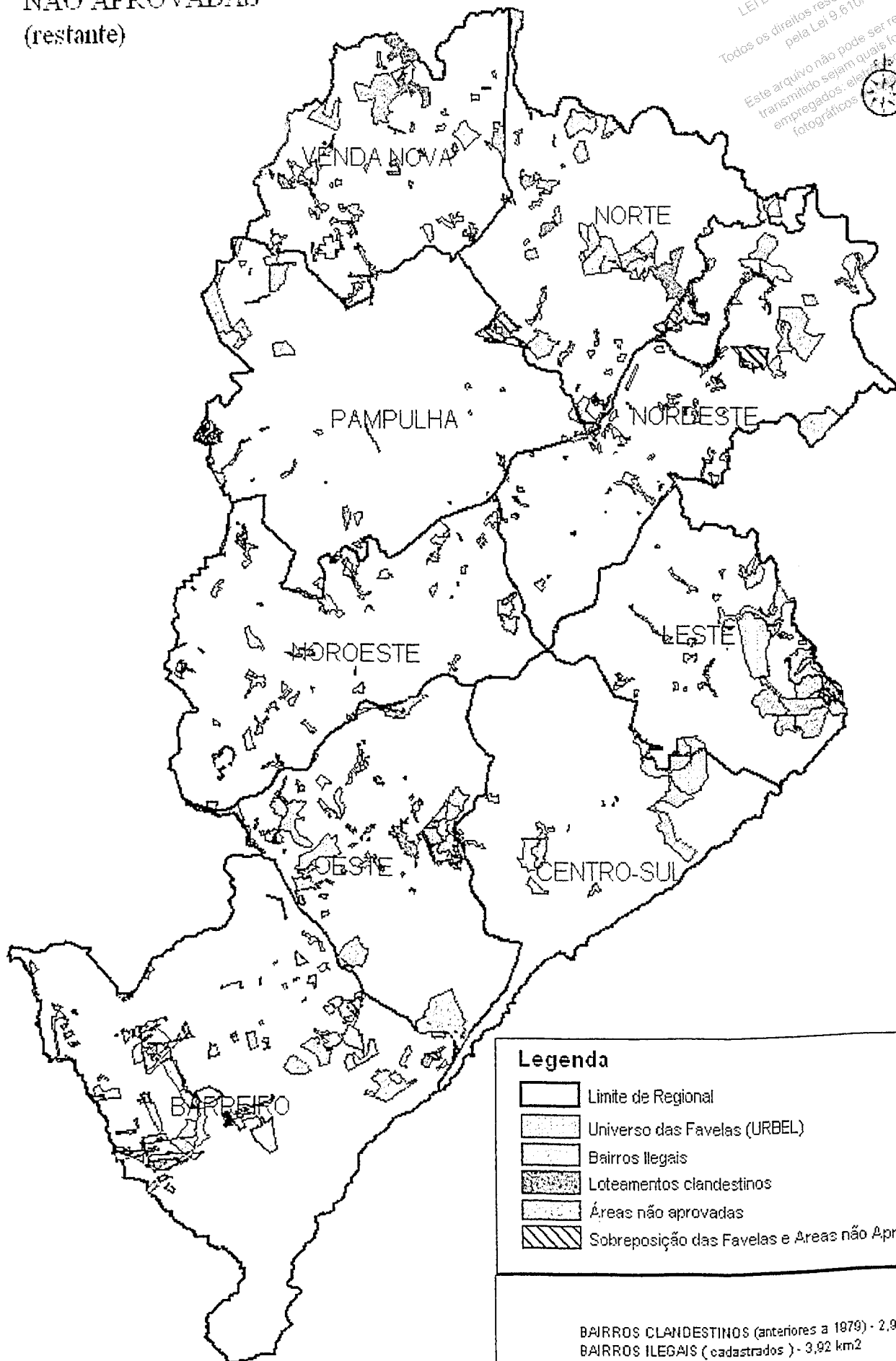
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.

ANEXOS







MAPA 1

LOTEAMENTOS CLANDESTINOS, BAIRROS ILEGAIS, FAVELAS E ÁREAS NÃO APROVADAS

(restante)



Legenda

-  Limite de Regional
-  Universo das Favelas (URBEL)
-  Bairros Ilegais
-  Loteamentos clandestinos
-  Áreas não aprovadas
-  Sobreposição das Favelas e Áreas não Aprovadas

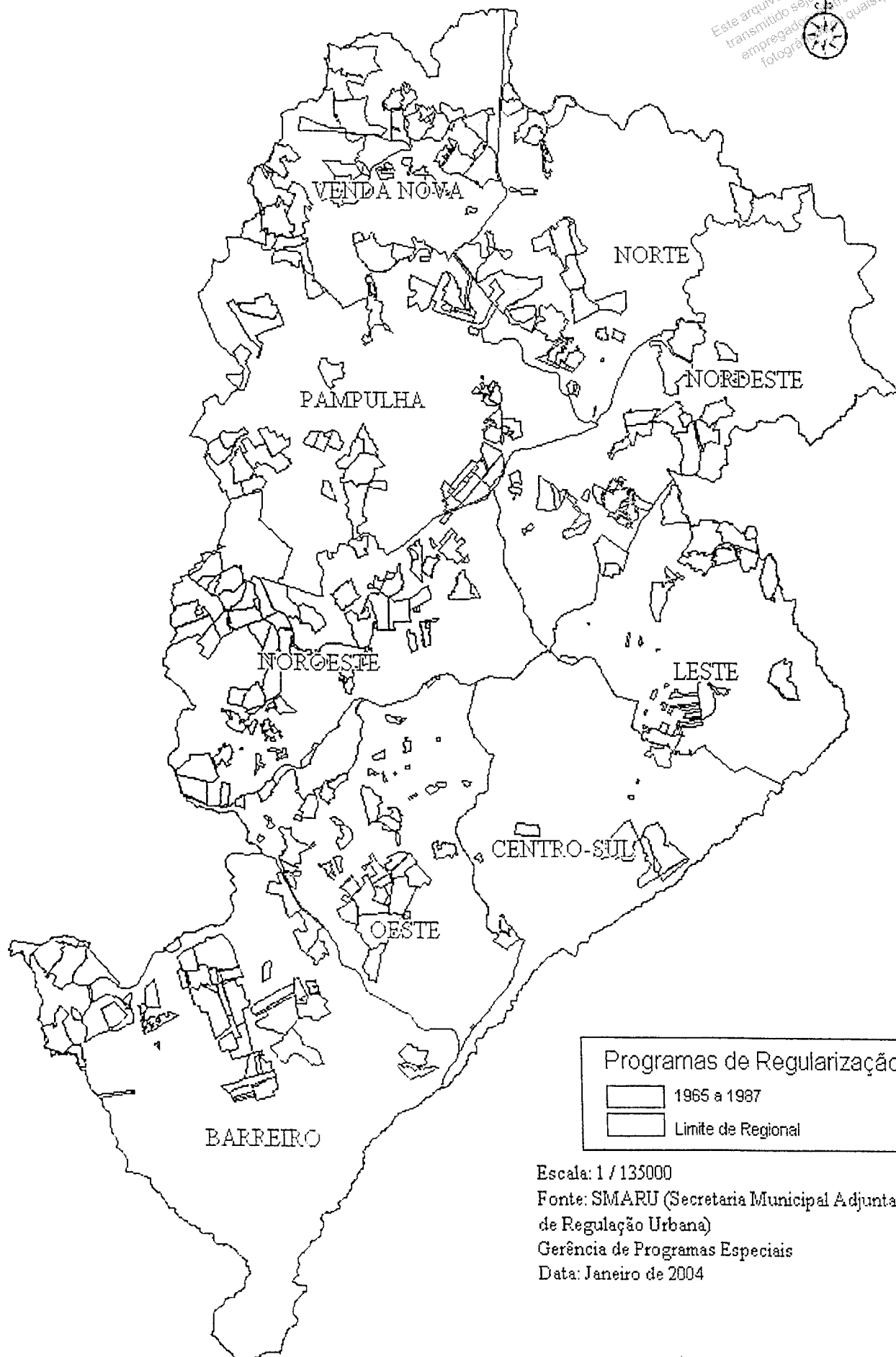
ESCALA: 1 / 135000
 FONTE: URBEL; SMARU
 Gerência de Programas Especiais
 2005

BAIRROS CLANDESTINOS (anteriores a 1979) - 2,91 km²
 BAIRROS ILEGAIS (cadastrados) - 3,92 km²
 FAVELAS (Urbel) - 16,27 km²
 ÁREAS NÃO APROVADAS (restante) - 12,31 km²
 TOTAL DAS ÁREAS NÃO APROVADAS - 19,14 km²



MAPA 2

PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO
1965 a 1987
Município de Belo Horizonte

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos, quaisquer outros.



Programas de Regularização

-  1965 a 1987
-  Limite de Regional

Escala: 1 / 135000

Fonte: SMARU (Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana)

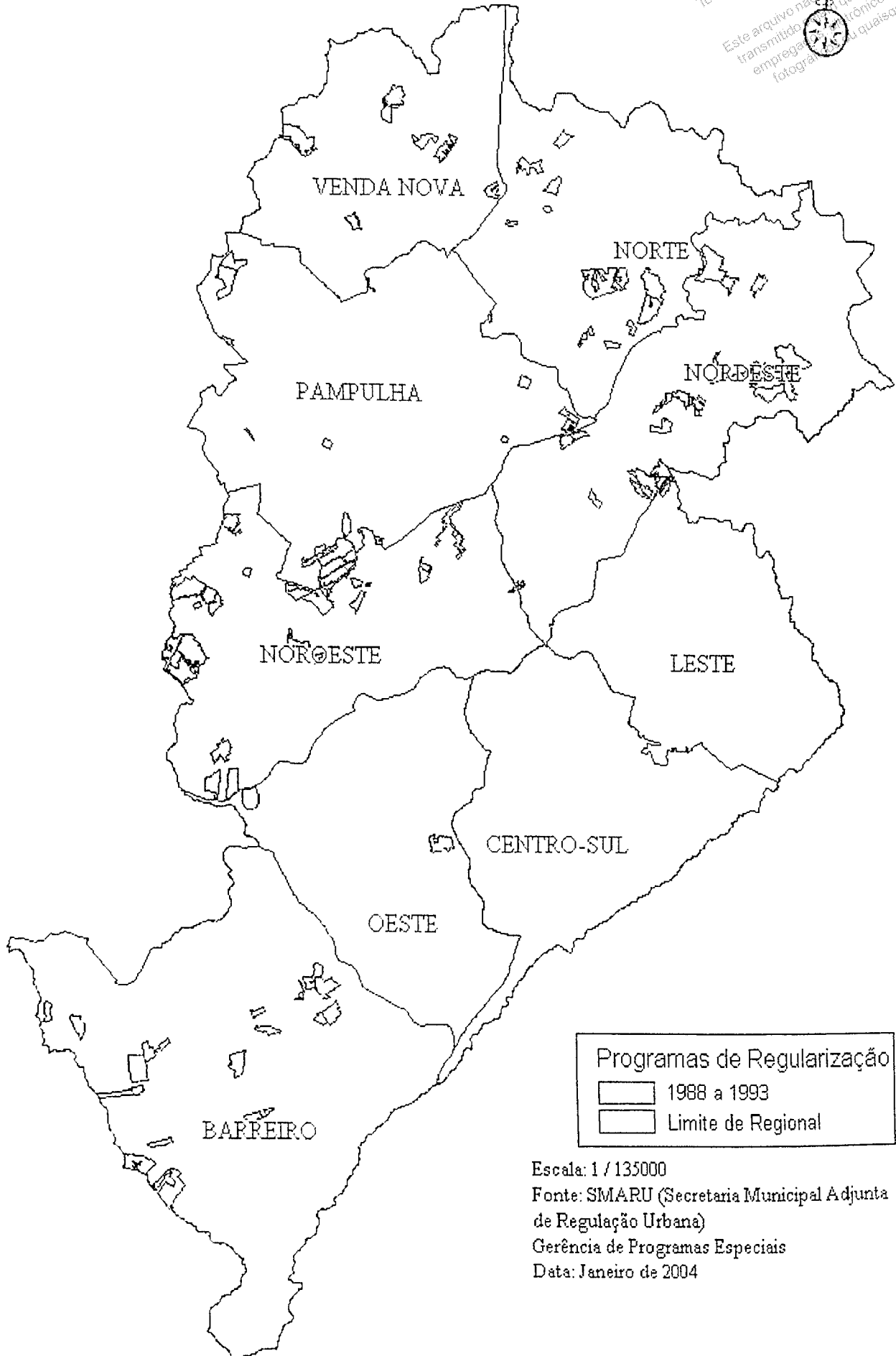
Gerência de Programas Especiais

Data: Janeiro de 2004

MAPA 3

PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO
1988 a 1993
Município de Belo Horizonte

LEI DO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido em quaisquer meios
empregados, eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.



Escala: 1 / 135000

Fonte: SMARU (Secretaria Municipal Adjunta
de Regulação Urbana)

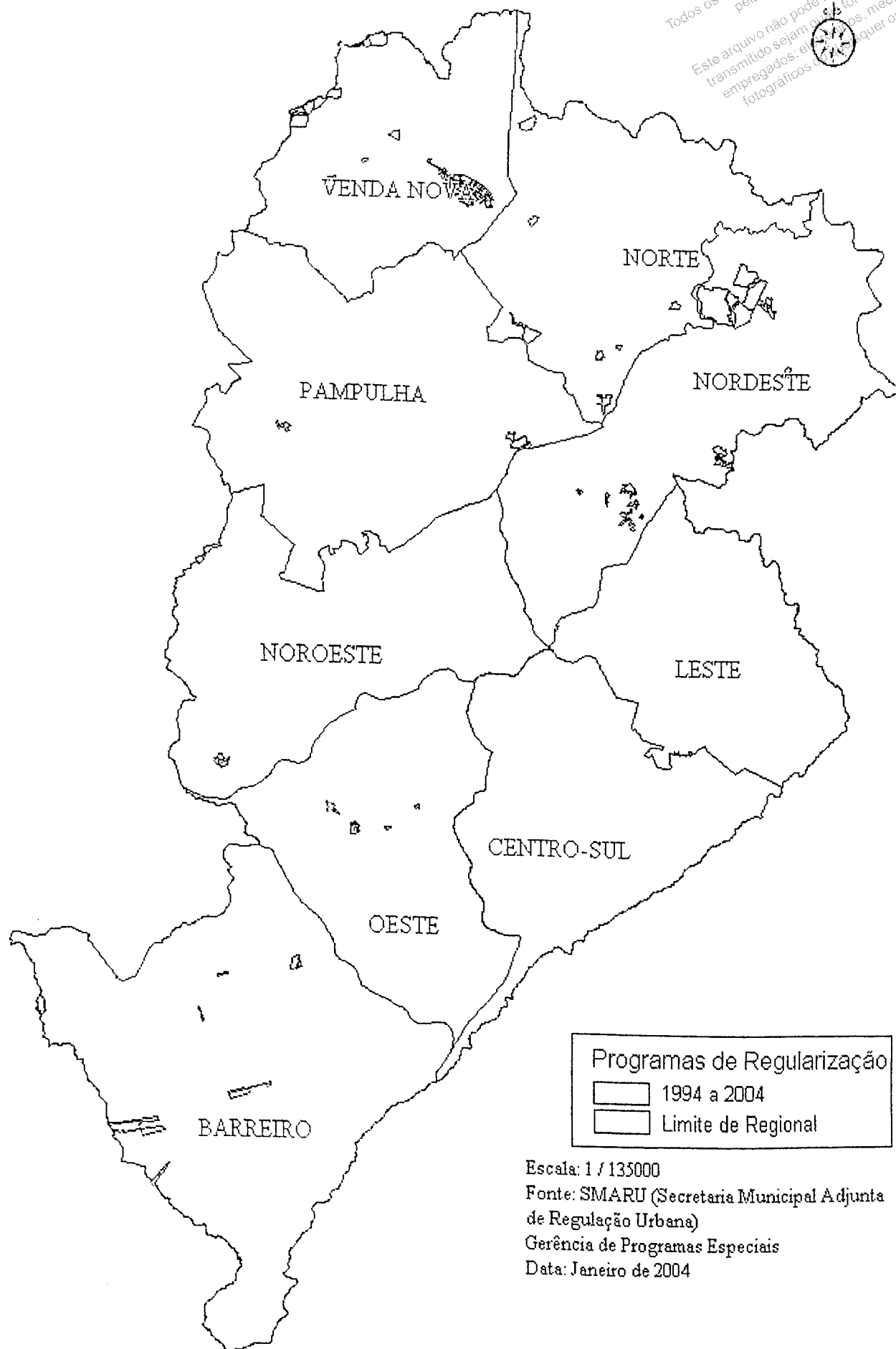
Gerência de Programas Especiais

Data: Janeiro de 2004



MAPA 4

PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO
1994 a 2004
Município de Belo Horizonte

LEIDO DIREITO AUTORAL
Todos os direitos reservados e protegidos
pela Lei 9.610/1998.
Este arquivo não pode ser reproduzido ou
transmitido sejam quais forem os meios
empregados: eletrônicos, mecânicos,
fotográficos ou quaisquer outros.



Programas de Regularização

-  1994 a 2004
-  Limite de Regional

Escala: 1 / 135000

Fonte: SMARU (Secretaria Municipal Adjunta
de Regulação Urbana)

Gerência de Programas Especiais

Data: Janeiro de 2004

MAPA 5
BELO HORIZONTE
OBRAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 1994/2002

