

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 PROBAIRO 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 PROBAIRO, 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

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 PROB AIRRO. 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 PROB AIRRO, 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 Cívicas.

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:

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

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 – BAIROS: 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.

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 para tanto, conforme legislação vigente; [...] Da Política Habitacional [...] Art. 32 - Os programas 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

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 2001, 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.

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.