

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

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 consequências 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 mantém 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).

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).

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.