

Lívia de Oliveira Monteiro

**MEIO URBANO, SUAS VOCAÇÕES E SUAS REGRAS:
ATIVIDADES TERCIÁRIAS E INSTRUMENTOS DE ORGANIZAÇÃO EM
BUSCA DO DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DE BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Teoria e prática do projeto de Arquitetura e Urbanismo

Orientadora: Prof. Dra. Jupira Gomes de Mendonça

Universidade Federal de Minas
Gerais

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2007

RESUMO

As atividades do setor terciário da economia são para Belo Horizonte as maiores fontes de empregos e de geração de recursos financeiros. São os estabelecimentos voltados à prestação de serviços e os que atuam na distribuição de produtos os maiores responsáveis pela promoção de qualidade de vida à população e pelo reconhecimento da capital mineira como um pólo de desenvolvimento econômico nacional, cujo raio de abrangência, decorrente da diversidade característica dos centros e centralidades que oferece, ser de grande amplitude.

Para entender Belo Horizonte enquanto núcleo urbano que é, primeiramente, tentou-se reconhecer a realidade urbana em que se vive. Posteriormente, a pesquisa buscou identificar como a cidade se desenvolveu para aumentar sua influência enquanto espaço onde se organizam as práticas do mercado, bem como o papel da legislação urbanística nesse processo. Procurou-se perceber o contexto que originou as atuais leis urbanísticas e como as mesmas atuam na distribuição de equipamentos do setor terciário na malha urbana.

Embora a legislação urbanística tenha promovido condições para a expansão do setor terciário a grande parte do território belorizontino, observou-se que a mesma não está sendo capaz de administrar a dinâmica e variável realidade da cidade, de controlar as intervenções dos agentes formadores do espaço e de corrigir as desigualdades estruturais contidas na malha urbana.

As conclusões apontam para a urgência da participação popular nas decisões da vida da cidade e para a adoção de ações de planejamento e gestão constantes, voltadas para o reconhecimento de porções menores do espaço urbano e das características que lhes são únicas. O planejamento feito no nível local deve ser capaz de estimular o desenvolvimento de centros e centralidades promotores de qualidade de vida à população, integrados entre si e a um centro maior, detentor da história e da tradição da cidade.

ABSTRACT

Third sector activities are the primary source of jobs and major generator of financial resources in Belo Horizonte. It is the businesses related to service providing and product distribution that are the most responsible for the population's improvement in quality of life and the recognition of the capital of Minas Gerais as a hub of national economic development, whose reach is of great amplitude and a result of the diversity of the centres and centralities that it provides.

To understand Belo Horizonte as the urban centre that it is, it becomes necessary to first try and recognise the urban reality lived. The research then seeks to identify how the city has developed itself to increase its influence as a space where market practices take place, as well as what the urbanism legislation's role is in this process. It also tries to understand the context that created the ongoing urbanism laws and how these laws act in the distribution of third sector equipment in the urban network.

Although the urbanism legislation has provided conditions for the third sector to expand itself into a large part of the city's territory, it has been observed that it is not currently able to manage the dynamic and variable reality of the city, to control the interventions made by the space formation agents and to correct the structural inequalities existent in the urban life.

The conclusion indicates the urgency for popular participation in the decisions related to the city's life and the adoption of constant planning and management actions, directed to recognize smaller portions of the urban space and the characteristics that make them unique within the city's reality. The execution of planning in the local level should be able to stimulate the development of centres and centralities that promote quality of life to the population and are integrated among themselves and to a main centre, that holds the city's history and tradition.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01	Planta Geral da Cidade de Minas	39
FIGURA 02	Espaços de Referência Simbólica	45
FIGURA 03	Espaços de Referência Simbólica- Recorte	46
FIGURA 04	Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985 Lei n.º 4.034 - Zoneamento	85
FIGURA 05	Belo Horizonte - Regiões Administrativas e Unidades de Planejamento	93
FIGURA 06	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996/2000- Lei n.º 8.137- Zoneamento	99
FIGURA 07	Quarteirões com zoneamento ZC2 no Bairro Cidade Nova	128
FIGURA 08	Quarteirões margeados por vias do tipo local no Bairro Cidade Nova	128
FIGURA 09	Mancha de ZC-2 em área do Barreiro	129
FIGURA 10	Antiga mancha de ZC-2 em área do Barreiro pertencente à ZCBA	129
FIGURA 11	Mancha de ZC-3 no Bairro São Francisco	132
FIGURA 12	Bairro São Francisco: predominância de vias locais. Restrições de usos.	132
FIGURA 13	Clusters de Empresas no Setor de Serviços em Belo Horizonte 1998	144
FIGURA 14	Clusters de Empresas no Setor de Serviços em Belo Horizonte 2003	144
FIGURA 15	Clusters de Empresas de Serviços Pessoais 1998	144
FIGURA 16	Clusters de Empresas de Serviços Pessoais 2003	144
FIGURA 17	Clusters de Empresas de Serviços Produtivos 1998	145
FIGURA 18	Clusters de Empresas de Serviços Produtivos 2003	145
FIGURA 19	Clusters de Empresas de Serviços Distributivos 1998	145
FIGURA 20	Clusters de Empresas de Serviços Distributivos 2003	145
FIGURA 21	Cluster de faturamento no setor de serviços de Belo Horizonte em 1998	146

FIGURA 22	Cluster de faturamento no setor de serviços de Belo Horizonte em 2003	146
FIGURA 23	Taxa de Crescimento Populacional por Unidade de Planejamento 1991 a 2000 – em porcentagem	150
FIGURA 24	Renda média da população residente em Belo Horizonte em Salários Mínimos	150
FIGURA 25	Índice de Qualidade dos imóveis residenciais por unidade de planejamento	151
FIGURA 26	Projetos Aprovados entre janeiro de 1997 e janeiro de 2006 segundo o uso e ocupação do solo de Belo Horizonte	157
FIGURA 27	Equipamentos Culturais Públicos- 2002	160
FIGURA 28	Rede Hospitalar SUS- 2002	160
FIGURA 29	Vilas e Favelas de Belo Horizonte - 2003	163
FIGURA 30	Principais Elementos da Estrutura Urbana	165
FIGURA 31	Principais Elementos da Estrutura Urbana- Recorte	166

LISTA DE TABELAS

TABELA 01	População ocupada por setor de atividade em Belo Horizonte em 1980	56
-----------	--	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01	Classificação dos serviços	34
QUADRO 02	Categorias de uso e modelos de assentamento da Lei n.º 2.662/76 para Belo Horizonte	74
QUADRO 03	Características dos Modelos de Assentamentos Urbanos de Belo Horizonte conforme a Lei n.º 2.662/76	75
QUADRO 04	Anexo 1 da Lei n.º 4.034/85 - Zonas, Categorias de Uso, Modelos de Assentamento	83
QUADRO 05	Anexo 2 da Lei n.º 4.034/85 – Características dos Modelos de Assentamento	84
QUADRO 06	Zoneamento e parâmetros urbanísticos da Lei n.º 7166/96 - Anexo VI	96
QUADRO 07	Localização dos usos - Anexo XI	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE- Área de Diretrizes Especiais

AH- Áreas Homogêneas

BHTRANS- Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A

BNH- Banco Nacional de Habitação

CA- Coeficiente de Aproveitamento

CDPCM- Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município

CEDEPLAR- Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional

CEMIG- Companhia Energética de Minas Gerais

CNDU- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CNPU- Comissão Nacional de Política Urbana

COMAM- Conselho Municipal de Meio Ambiente

COMPUR- Conselho Municipal de Políticas Urbanas

EIV- Estudo de Impacto de Vizinhança

EME- Esquema Metropolitano de Estruturas

FGTS- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMHP- Fundo Municipal da Habitação Popular

GEINF- Gerência de Informação e Monitoramento

INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPTU- Imposto Predial e Territorial Urbano

ISSQN- Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza

JK- Juscelino Kubischek

LDU- Lei de Desenvolvimento Urbano

LUOS/76- Lei n.º 2.662, de 29 de dezembro de 1976; Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte de 1976

LUOS/85- Lei n.º 4.034, de 25 de março de 1985; Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte de 1985

LPOUS/96- Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996 ou Lei de Parcelamento Ocupação e Uso do Solo de 1996

LPOUS/00- Lei nº 8.137, de 21 de dezembro de 2000 ou Lei de Parcelamento Ocupação e Uso do Solo de 2000

OD- Pesquisas de Origem e Destino
OP- Orçamento Participativo
MINTER- Ministério do Interior
PAC- Plano da Área Central
PBH- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PDIES- Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PIB- Produto Interno Bruto
PLAMBEL- Plano Metropolitano de Belo Horizonte
PND- Plano de Desenvolvimento Nacional
POS- Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana
PUC/MG- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RMBH- Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAGMACS- Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
SE- Setor Especial
SFH- Sistema Financeiro de Habitação
SMDU- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SUPURB -Superintendência de Urbanização
SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SMARU- Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana
SMURBE- Secretaria Municipal de Políticas Urbanas
SNPLI- Sistema Nacional de Planejamento Integrado
SUDECAP- Superintendência de Desenvolvimento da Capital
TO- Taxa de Ocupação
UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais
UP- Unidade de Planejamento
ZA- Zona Adensada
ZAP- Zona de Adensamento Preferencial
ZAR- Adensamento Restrito
ZC- Zona Comercial
ZCBA- Zona Central do Barreiro
ZCBH- Zona Central de Belo Horizonte
ZCVN- Zona Central de Venda Nova

ZE- Zona de Grandes Equipamentos

ZEIS- Zona de Interesse Social

ZHIP- Zona Hipercentral

ZP- Zona de Proteção

ZPAM- Zona de Preservação Ambiental

ZR- Zona Residencial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 AUTORES E TERMOS: BUSCA DE CONCEITOS QUE EXPLIQUEM O MEIO URBANO.....	21
2 DO FINAL DO SÉCULO XIX AO INÍCIO DO SÉCULO XXI: A CONSOLIDAÇÃO DE BELO HORIZONTE COMO CAPITAL MINEIRA E COMO CENTRO URBANO.....	38
2.1 Da formação da cidade administrativa à complexidade de um núcleo urbano.....	38
2.2 Complexa realidade: novas tendências e novas regras.....	54
3 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO SÉCULO XX: A CONSOLIDAÇÃO DE PARÂMETROS PARA O CONTROLE DO USO DO SOLO EM BELO HORIZONTE.....	68
3.1 A concepção do planejamento territorial abrangente pautado no modelo tecnicista e funcionalista.....	68
3.2 Novas diretrizes para o planejamento das cidades: mudanças nas formas de organização do espaço.....	87
4 DUAS LEGISLAÇÕES: CLASSIFICAÇÕES DIFERENTES, IMPRESSÕES DIFERENTES E UM MESMO ESPAÇO.....	104
4.1 Análise da transformação gerada pela LPOUS/96 e LPOUS/00 sobre as zonas residenciais da LUOS/85.....	113
4.1.1 Áreas classificadas como ZR-1 e ZR-2 pela LUOS/85: manutenção das características residenciais.....	113
4.1.2 Áreas classificadas como ZR-3, ZR-4, ZR-4A e ZR-4B pela LUOS/85: flexibilização.....	119
4.1.3 Áreas classificadas como ZR-5 pela LUOS/85: continuação do controle da forma de instalação de usos não residenciais	

através da ADE Residencial Central e flexibilização em algumas áreas.....	122
4.1.4 Áreas classificadas como ZR-6 pela LUOS/85: manutenção da diversidade de usos.....	123
4.2 Análise da transformação gerada pela LPOUS/96 e LPOUS/00 sobre as zonas comerciais da LUOS/85.....	124
4.2.1 Áreas classificadas como ZC-1 pela LUOS/85: diferentes graus de flexibilização.....	125
4.2.2 Áreas classificadas como ZC-2 pela LUOS/85: manutenção de características em algumas áreas e restrições em outras....	126
4.2.3 Áreas classificadas como ZC-3 pela LUOS/85: restrições de usos por diferentes meios.....	130
4.2.4 Áreas classificadas como ZC-4 pela LUOS/85: diferenciação de possibilidades de instalação de usos não residenciais.....	133
4.2.5 Áreas classificadas como ZC-5 e ZC-6 pela LUOS/85: manutenção da diversidade.....	134
4.3 Repercussões nas possibilidades de localização dos usos não residenciais no espaço.....	135

5 ALGUNS CAMINHOS PELOS QUAIS SEGUIRAM AS CENTRALIDADES E CENTROS EM BELO HORIZONTE.....141

5.1 A confirmação da Área Central como centro principal da metrópole e apontamentos sobre a formação de possíveis centros e centralidades em outras regiões da cidade.....	141
5.2 Sob as mesmas regras, exemplos diferenciados de centros e centralidades em formação.....	152
5.3 Breve abordagem sobre os equipamentos de uso público: locais de concentração e pontos de carência.....	158
5.4 Dispersão de terciário através dos corredores viários.....	164
5.5 Processos de desconcentração identificados e suas conseqüências.....	170

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....174

REFERÊNCIAS.....	185
-------------------------	------------

ANEXOS.....	189
--------------------	------------

ANEXO A	Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e principais vias/ 2003 - Regional Centro Sul	190
ANEXO B	Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e principais vias/ 2003 - Regional Barreiro vias/ 2003 - Regional Leste	191
ANEXO C	Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e principais	192
ANEXO D	Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e principais vias/ 2003 - Regional Nordeste	193
ANEXO E	Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e principais vias/ 2003 - Regional Noroeste	194
ANEXO F	Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e principais vias/ 2003 - Regional Norte	195
ANEXO G	Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e principais vias/ 2003 - Regional Oeste	196
ANEXO H	Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e principais vias/ 2003 - Regional Pampulha	197
ANEXO I	Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e principais vias/ 2003 - Regional Venda Nova	198

INTRODUÇÃO

O olhar de quem conhece algumas das teorias da ciência que surgiu para tentar explicar a realidade do meio urbano, o “urbanismo”, incita que se questione a cidade em sua estrutura e que sejam feitas novas investigações para se compreender uma situação ainda em formação, o ambiente urbano. A conjuntura de desigualdade em todos os níveis, vivenciada na cidade, causa incômodos aos pesquisadores, que tentam entender suas causas e controlar suas consequências.

Discutir sobre o que não está pronto, refletir sobre coisas mutáveis, dinâmicas e complexas... Como compreender a ação de tantos sujeitos, sua real importância e sua capacidade de atuação? Ao mesmo tempo, como apenas viver sem questionar o que está em volta, sem tentar melhorar o que se tem? A situação de “ser urbano” parece inexorável e, portanto, requer que se faça dela um modo de se viver com qualidade.

Há ainda certa fragilidade nos estudos feitos acerca do meio urbano e nas proposições de melhoria e condições nele vivenciadas. Essa fragilidade começa quando se fraciona a realidade urbana em partes a serem estudadas. Usa-se esse recurso das ciências naturais para se entrar em processos analíticos, como se fosse possível utilizar esse método de fracionamento para as ciências sociais (SANTOS, 2004). Tendo a realidade urbana uma escala global, porém, fica impossível estudá-la em toda sua complexidade.

Autores como Lefebvre, Jacobs, Rolnik, Milton Santos e Soja analisam essa realidade. Alguns dos seus estudos foram utilizados nesse trabalho para se constituir um raciocínio que dê aos espaços seus nomes e às situações seus significados, delineando, assim, o reconhecimento da realidade urbana. Sobrepondo-se conceitos, é possível tentar simplificar a situação vigente e construir categorias que sirvam como base para se enunciar o contexto global, que se conforma na figura do tecido urbano, e se chegar ao núcleo urbano, à cidade.

Chegando-se à cidade busca-se seu cerne, o que a faz se diferir do espaço que a cerca. A concentração de serviços variados faz a cidade ser

procurada como unidade espacial capaz de suprir necessidades humanas, pela concentração de meios que possui para isso, e ser capaz de subordinar as localidades a seu comando, por ser sede do poder, da festa e local de reprodução do capital. Apesar de possuírem divergentes linhas de trabalho, os autores acima citados concordam que o que diferencia um núcleo urbano no tecido urbano e na rede ininterrupta de relações criadas entre as diversas localidades do globo é a concentração de comércio e serviços em uma porção territorial.

A organização espacial do setor terciário na cidade foi escolhida como foco desse trabalho. Buscou-se discutir as formas de planejamento urbano utilizadas para regular a distribuição de riquezas no território citadino de modo a proporcionar às pessoas que nele vivem acesso a bens e serviços de que necessitam. Chegando-se a Belo Horizonte, reconhece-se e exemplifica-se um núcleo urbano, uma cidade: a capital de Minas Gerais, com uma problemática realidade, inacabada e em formação, cheia de problemas e desigualdades.

A extensão territorial relativamente pequena e a evolução da cidade como pólo regional, fizeram com que a capital mineira se especializasse nas atividades do setor terciário. Desde sua criação, o município começou a colecionar um aparato de equipamentos ligados ao ensino, à cultura, às artes, à tecnologia, aos serviços públicos, à saúde, aos negócios industriais e a outras atividades afins, que, atualmente, são as principais fontes de emprego e renda de sua população e atraem pessoas provenientes de grande raio de influência. Belo Horizonte congrega as mais diversas atividades: das mais tradicionais às mais modernas, das mais simples às mais especializadas e das mais populares às mais sofisticadas. A economia da cidade teve sua força consolidada na capacidade de polarização que conseguiu exercer devido ao "parque de serviços" instalado em seu território.

Belo Horizonte, entretanto, como qualquer grande cidade, vivencia o que o urbano, realidade inacabada de formação espacial, tem de melhor e de pior. De um lado estão os serviços e o comércio modernos que se beneficiam da condição de estarem próximos no território para se desenvolverem. De outro, estão as conseqüências de um crescimento fragmentado e heterogêneo, com a formação de uma população marginalizada que não tem acesso aos benefícios de se morar na cidade.

A expansão da capital mineira não foi acompanhada pelo desenvolvimento de centros e centralidades¹ com qualidade suficiente para atenderem às necessidades de grande parte de sua população e promoverem o desenvolvimento do espaço urbano nas diversas localidades, bem como a conexão desses pontos como regiões complementares às atividades de um Centro Principal, guardião da maior diversidade, da história e da tradição. Os benefícios gerados pelas atividades do setor terciário e a distribuição de equipamentos que as sediam são bastante desiguais pelo território belorizontino. A cidade que pratica ações de planejamento desde seu surgimento ainda não foi capaz de criar condições satisfatórias de acesso às atividades e aos benefícios do modo de vida urbano a muitos de seus habitantes.

As atividades do setor terciário estão concentradas, em sua grande maioria, na porção central da capital, mais especificamente, em sua área projetada e na periferia imediata dessa região. Com isso, o emprego, a cultura, o lazer, a educação, a saúde estão reunidos nesses locais. A democracia do espaço ainda é uma conquista a ser perseguida. O morador de Belo Horizonte vive cotidianamente a desigualdade e suas conseqüências tais como a violência, os problemas de tráfego e trânsito, o comprometimento da paisagem urbana com poluição em todos os níveis e a perda da qualidade ambiental de alguns espaços.

Como profissional interessada na ciência urbana, busquei através desse trabalho, entre o estudo de outras questões, conhecer algumas das teorias existentes sobre o assunto, sua aplicabilidade à situação real que se apresenta diagramada no espaço físico e as formas como o poder público rege as práticas da cidade. A pesquisa realizada é aqui apresentada de forma a sistematizar algumas das tantas perguntas levantadas e as principais conclusões, a partir das quais, surgem novas indagações.

A metodologia de trabalho não seguiu uma linearidade. A solução de problemas ou a descoberta de novos entraves em cada parte dessa

¹ Nesse trabalho foram reconhecidas como centros as áreas onde predominam as atividades de consumo e serviços e há concentração de pessoas que delas usufruem. Neles, normalmente, as atividades do setor terciário são diversificadas e modernas. O conceito de centralidade, por sua vez, foi adotado para designar espaços de convivência que possuem algum simbolismo ou servem de referencial.

dissertação direcionava novas discussões. O eixo de raciocínio, entretanto, prendia-se ao tema principal que, resumidamente, pode ser colocado como a forma de organização espacial do setor terciário no município de Belo Horizonte, a sua importância para o desenvolvimento mais igualitário das diversas porções territoriais e da cidade como um todo, bem como o papel da legislação urbanística nas possibilidades que oferece à sua distribuição no espaço citadino. Buscou-se verificar a adequação das leis e do planejamento urbano aos processos de formação espacial realizado nas últimas décadas, tentando-se avaliar o quanto as ações e instrumentos utilizados pelo poder público estão auxiliando na distribuição de riquezas e oportunidades de desenvolvimento econômico-social pelo espaço citadino.

O primeiro capítulo constituiu-se no registro dos principais conceitos adotados no decorrer do trabalho. Com base na produção teórica de diversos autores, tentou-se identificar alguns dos principais aspectos da realidade urbana, fracionada pela impossibilidade de se estudar sua complexa estrutura. Objetivou-se nele, também, reconhecer o setor de serviços e comércio como importante para a formação e manutenção da cidade.

O segundo capítulo foi produzido com o intuito de comprovar a formação de Belo Horizonte como núcleo urbano e a pertinência de utilizar essa cidade como exemplo no trabalho desenvolvido. Para a constatação da importância do setor terciário na economia do município, pesquisou-se a história do mesmo desde sua formação, recortando dos arquivos analisados fatos importantes à evolução do centro principal da cidade, núcleo urbano inicial projetado para ser a sede administrativa do Estado de Minas Gerais. Nas pesquisas, também foram consideradas as formas de expansão e adensamento da malha citadina, que fizeram da capital mineira importante pólo econômico nacional, mas com desigualdades internas de difícil solução quanto ao acesso ao modo de vida urbano por grande parte de seus moradores. Verificaram-se os acontecimentos mais importantes na cidade e algumas das causas que fizeram o meio urbano belorizontino se configurar tal como é atualmente quanto à distribuição de usos não residenciais pelo território.

Reconheceu-se a preocupação com a disseminação de atividades econômicas pela cidade nas ações de planejamento urbano coordenadas pelo poder público em várias épocas. Viu-se que, sobretudo a partir da década de

1970, quando o meio urbano da capital mineira se encontrava com relações complexas na reprodução e adensamento do espaço, as ações de planejamento ficaram mais urgentes para tentar desconcentrar as atividades econômicas pelo território e evitar a saturação de áreas que apontavam sinais de acúmulo de atividades e construções.

No terceiro capítulo, as atenções foram concentradas no estudo das legislações urbanísticas que regulamentaram o uso e a ocupação na cidade nos últimos 30 anos. Foram pesquisadas as leis de uso e ocupação do solo promulgadas em Belo Horizonte, as quais receberam formulações importantes nos anos 1976, 1985, 1996 e 2000. Foram enunciados os princípios mais importantes de cada uma delas e enfatizadas as formas que dispunham para disciplinar a instalação de usos não residenciais no território belorizontino.

O quarto capítulo reuniu as principais conclusões depreendidas das comparações entre os textos das leis de uso e ocupação do solo que vigoraram subsequentemente no município, a Lei nº 4.034/85 e a Lei nº 7.166/96 (acrescida das modificações e complementações feitas pela Lei nº 8.137/00).

Segundo os estudos compilados pela equipe multidisciplinar responsável pela elaboração da lei promulgada em 1996, a mesma significava uma ruptura com os padrões tecnicistas e funcionalistas inerentes às regulamentações urbanísticas que vigoraram anteriormente e seria capaz de disseminar centros e centralidades qualificados pelas diversas regiões da cidade. No capítulo 4, então, pesquisou-se até que ponto as normalizações contidas na Lei nº 7.166/96 foram capazes de proporcionar meios para a distribuição de atividades do setor terciário pelo território e se significaram avanço em relação aos parâmetros estabelecidos pelas legislações anteriores para esse fim. Partia-se do questionamento de que as mudanças na forma de se disciplinar o espaço urbano não teriam sido tão significativas como pregava o discurso que embasava a nova regulamentação constituída em meados da década de 1990.

Para esse estudo, foram resgatadas algumas definições feitas em cada uma das leis quanto aos parâmetros que utilizavam para classificar os tipos de usos não residenciais. Posteriormente, foi feito um minucioso estudo comparativo, com a finalidade de verificar as conseqüências das novas proposições trazidas pela Lei nº 7.166/96 sobre cada zona estabelecida na Lei nº 4.034/85. Considerou-se, além das disposições gerais para a

regulamentação de usos do solo em vigência na lei de 1996, as prerrogativas de cada sobrezoneamento feito aos espaços que delimitavam. Assim, foram comparados os textos das leis e seus anexos, os quais trazem o mapeamento das zonas, no caso da lei de 1985, e o macrozoneamento, sobrezoneamento e classificações viárias no caso da lei de 1996.

Concluiu-se que a forma utilizada para regulamentar as atividades econômicas no espaço urbano, trazidas pelas legislações que passaram a vigorar a partir de meados dos anos 1990 em Belo Horizonte, geraram maiores possibilidades de instalação de usos não residenciais em muitas partes da malha urbana antes coibidas de terem esses tipos de uso em seus espaços. Algumas outras áreas, entretanto, não obtiveram grande transformação na capacidade de instalação de usos não residenciais. Percebeu-se que houve a manutenção de muitas das tendências estabelecidas pela lei anterior na regulamentação do espaço urbano, algumas das quais significaram a continuação da setorização de algumas regiões. Novos parâmetros legais fizeram com que antigas diretrizes de uso e ocupação do solo fossem mantidas.

O quinto capítulo demonstra algumas conseqüências da flexibilização das normas que regem o uso do solo e como estão organizados alguns centros e centralidades urbanos antigos e atuais dentro do município. Foram localizadas porções com essas características, na tentativa de entender sua formação, suas principais especificidades e sua importância dentro da malha citadina.

Foi possível observar que os parâmetros de flexibilização implantados pela Lei nº 7.166/96 podem servir para disseminar usos diversos pelo território citadino, mas podem, também, gerar regiões com graves problemas decorrentes da exploração excessiva de áreas contíguas, causando sobrecarga à infra-estrutura instalada, diminuição da diversidade de alguns locais e conseqüente perda de qualidade ambiental para as populações vizinhas aos mesmos, bem como para toda cidade.

Verificou-se que os textos legais são estáticos frente à dinamicidade e à força que o capital encontra para se reproduzir na cidade. Constatou-se que o planejamento, o monitoramento e as práticas de gestão na cidade não são levados em consideração como deveriam no cotidiano da administração do

município. O que se pratica para se admitir ou não a instalação das atividades econômicas nas diversas regiões da cidade são as disposições contidas na lei de uso e ocupação do solo. Apesar de o município dispor de documentos e legislações para que a gestão popular aconteça e que se construam formas de planejamento local direcionadoras do desenvolvimento de cada porção do território, na prática isso não ocorre. Desta forma, nas considerações finais, é apontada a urgência da participação popular nas decisões da vida na cidade e nas ações de monitoramento do espaço urbano.

A pesquisa permitiu comprovar que as normalizações contidas em lei são insuficientes para colocar limites às ações do mercado e direcionar a cidade para seu desenvolvimento, se não acompanhadas constantemente das práticas de planejamento e gestão urbanos. Essas conclusões vão de encontro a trabalhos como o de Campos Filho (2003), Rolnik (2001) e Feldman (2005), alguns dos quais foram consultados pela própria similaridade com as idéias depreendidas do fechamento dos estudos realizados.

1 AUTORES E TERMOS: BUSCA DE CONCEITOS QUE EXPLIQUEM O MEIO URBANO

Centro e centralidade, cidade e campo, rural e urbano, núcleo urbano e tecido urbano, urbano: esses são apenas alguns dos termos usados para se tentar dar nomes à complexa realidade que se vive no mundo atual, mas que ainda não é completamente entendida. A "nova ordem mundial" já fez alguns aniversários e continua jovem nas teorias de velhos autores. Debatida por urbanistas, arquitetos, geógrafos, sociólogos, entre leigos e outros técnicos, poucas conclusões foram feitas sobre ela, até mesmo pela sua organização continuar em pleno processo de constituição. Sem entender o que está acontecendo, fica difícil tomar uma posição. Planejar o futuro de uma forma sustentável, então, é praticamente impossível.

Sem planejamento, o caos se alastra. Cidades excludentes, mortas em tradição, sem sentido de *polis*, sem festa, sem limites e desordenadas vão crescendo sem desenvolvimento, sem qualidade.

Recorrendo a alguns autores como Lefebvre, Jacobs, Rolnik, Milton Santos, Soja, entre outros, os sentidos dos termos podem ser, mesmo que sucintamente, retomados e pode-se ir do global ao centro, ou aos centros e, quem sabe, achar aí a cidade perdida. Entendendo os conceitos pode-se analisar a realidade e tentar, pelo menos, entendê-la. Mesmo sendo o processo analítico um método de estudos fracionário, funcionando muito mais para as ciências naturais do que para as sociais, é dele que se tira partido ao se pesquisar o meio urbano.

O urbano dominou as relações sócio-econômicas e espaciais de toda a esfera terrestre e, por isso, torna-se impossível estudar as características inerentes ao espaço urbano se o mesmo não for dividido em partes. As novas discussões do que é "ser urbano" passam pelo conceito do que seja tecido urbano.

O que se adota desse termo é que a relação de interdependência cidade-campo, ou mesmo a dominação do meio citadino sobre o rural, foi superada e que a dualidade que existia anteriormente entre esses dois

espaços, teria sido transposta por uma terceira ordem, a qual se vive atualmente e que foi denominada de urbana². Nessa ordem, não é possível colocar limites no espaço tão rigorosamente como se fazia.

A dificuldade em se marcar o território não significa afirmar que os espaços tenham se homogeneizado em uma realidade única. Cada lugar guarda características e configurações próprias, mas todos eles são partes que compõe o que se chamou de tecido urbano.

Na conjuntura do tecido urbano que se forma atualmente, coexistem dois processos: a urbanização do campo e a ruralização da cidade. Esses processos ocorrem concomitantemente, se diferindo e se confundindo a todo instante. A cidade entra no campo levando os equipamentos modernos, as novas tecnologias e submetendo sua produção ao seu interesse. O campo entra na cidade na vida dos condomínios suburbanos, na proteção da natureza que resta na malha citadina e na agricultura urbana, cada vez mais difundida, principalmente, entre a população de baixa renda.

O crescimento das cidades e o modelo econômico capitalista teriam sido os grandes causadores dessa realidade atual. O mundo globalizado, que por ora se retrata, convive com um encurtamento de tempo e espaço considerável que faz com que as relações de necessidades, trocas e produção sejam feitas de forma contínua, rápida e entre localidades antes alheias aos processos umas das outras.

Essas localidades adquirem relações de complementaridade e de competitividade e organizam-se de forma hierárquica em uma rede de convivência ininterrupta, metaforizada pela figura do tecido. Os espaços mais avançados, ou seja, que desempenham atividades econômicas e possuem organização territorial mais complexas, adquirem uma forma de destaque perante os demais e chegam a exercer domínio sobre os mesmos.

Tais locais seriam polaridades identificadas no espaço mundial pela qualidade e desenvolvimento de serviços, da economia, da tecnologia e de

² Há autores, como Veiga (2004), que afirmam que o processo de urbanização não pode ser considerado capaz de subordinar todas as relações da esfera terrestre. Particularmente, esse autor afirma que a dualidade cidade-campo não foi quebrada e que o contraste entre esses dois meios, pelo contrário, tem se intensificado. Ele aponta países muito desenvolvidos que possuem grande parte da população em áreas agrícolas, tentando demonstrar que urbanização e desenvolvimento são processos independentes.

diversos outros pontos que os fazem se destacar e até subordinar outros espaços. A eles dá-se o nome de núcleos urbanos.

Os núcleos urbanos são pontos no espaço que exercem a função de centro, de polarização. O conceito que Lemos (1988b) adota para descrever o que seja um núcleo urbano se fundamenta no fato dessas localidades poderem ser diferenciadas como locais concentradores de serviços que têm necessidade de estar na cidade pela complementaridade das relações entre eles. Mesmo divergindo em idéias e conceitos e tendo linhas de trabalhos bem diferenciadas, autores como Rolnik, Lefebvre, Milton Santos e Soja, concordam em que o que diferencia o núcleo urbano em um tecido urbano é a concentração do setor econômico terciário.

Tendo como base as teorias de Lefebvre (1999b), localizar-se-iam os núcleos urbanos como pontos próximos à extremidade final de um eixo espaço-temporal que ele usa para explicar a evolução da sociedade, desde os primeiros grupos humanos que praticavam a coleta, a pescaria e caçavam para suprir suas necessidades básicas, até se chegar a sociedades organizadas e modernas no que se refere aos meios de produção e de consumo. Essas sociedades, que chegam a condições complexas de relação, entretanto, se deparam com um emaranhado de questões. A problemática urbana faz parte da realidade da Zona Crítica enunciada por Lefebvre (1999b). Esse termo traduz uma situação limite da linha "evolutiva" que retrata a passagem da cidade política para a cidade mercantil e, posteriormente, para a cidade industrial até culminar nesse ponto, em que se entra em uma fase de conflitos e problemas complexos inerentes ao meio urbano, presentes em todas as metrópoles mundiais.

Sem prolongar nas teorias lefebvrianas, é possível dizer que muitas cidades surgiram antes da organização do mercado em sua conjuntura. Essas cidades podem ter se configurado como cidades políticas ou, mais recentemente, como cidades industriais. Pode-se depreender, entretanto, que qualquer que seja a origem da cidade - política, mercantil ou industrial - é certo que uma característica específica e inerente a todas é a concentração de comércio e serviços em seu território. Volta-se, assim, às questões anunciadas anteriormente, e pode-se afirmar que as grandes concentrações urbanas

vivenciam problemas semelhantes, decorrentes de seus processos de formação e de crescimento.

Esses problemas aparecem quando

[...] o crescimento da produção industrial superpõe-se ao crescimento das trocas comerciais e as multiplica. Esse crescimento vai do escambo ao mercado mundial, da troca simples entre dois indivíduos até as trocas dos produtos, das obras, dos pensamentos, dos seres humanos. A compra e a venda, a mercadoria e o mercado, o dinheiro e o capital, parecem varrer obstáculos (LEFEBVRE, 1999b, p. 26).

Ao ultrapassar o limite de cidade industrial, a cidade sofre um processo de implosão e explosão em que acontece concentração urbana, êxodo rural acentuado e subordinação completa do agrário pelo urbano, configurando a chamada Zona Crítica. Na implosão das cidades, assiste-se a concentração de pessoas, atividades, riquezas, coisas, objetos, instrumentos, meios e pensamentos na realidade urbana. Na explosão, processo normalmente concomitante, ocorre a projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos pelo território. São as periferias, os subúrbios, residências secundárias, cidades satélites, etc, que surgem para além do núcleo urbano e se ligam a ele, fisicamente, pelas vias e, hierarquicamente, pela dependência de uma centralidade e/ou de um centro.

Os centros e centralidades, cujos conceitos são diferentes quanto à significação, podem espacialmente coexistirem. Os centros são áreas onde a diversidade do setor terciário é significativa e capaz de gerar atratividade e concentração de pessoas. Neles predominam as atividades de consumo e serviços, normalmente, diversificadas e modernas. Um centro pode se tornar uma centralidade pela possibilidade do encontro que ocasiona ou, apenas, gerar volume de pessoas e não promover a sociabilidade, não podendo, assim, atingir essa significação.

A centralidade não fica presa ao conceito do consumo. Ela pode estar ligada ao lugar onde há concentração de indivíduos devido à existência de equipamentos de cultura, lazer, arte ou onde se mantém a tradição, por

exemplo. São espaços de convivência que possuem algum simbolismo ou servem de referencial.³

Esses conceitos acima descritos sobre centro e centralidade serão os adotados nesse trabalho. A diferenciação entre os termos permite identificar o tipo de localidade à qual se está referindo e são essas as definições resguardadas pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte e pelo Plano Diretor municipal em vigor.

Nos centros e centralidades é onde se manifesta a complexidade das práticas urbanas. Com poder de atração sobre categorias de usos variados e de pessoas que deles, por vários motivos, dependem, esses espaços se diferenciam no tecido urbano pela forma de organização e o tipo de equipamentos que possuem. Eles são capazes de gerar raios de influência de proporções diferenciados, segundo o nível de especificidade das atividades que contém, que podem ser das mais cotidianas às mais especializadas.

É a cidade o local onde se desenvolvem os centros e centralidades, ou seja, onde se instalam os serviços indispensáveis à *urbe*. Ela, seja qual for sua origem, insere-se como lugar de acumulação de capital, da extensão dos mercados, da formação da taxa média de lucro e das intervenções políticas.

O capital encontra na cidade meio físico, econômico e social para se desenvolver e dar a tudo o que existe valor de troca e valor de uso. "O valor de uso corresponde à necessidade, à expectativa, à desejabilidade." (LEFEBVRE, 1999b, p. 135). O valor de troca corresponde à relação de uma "coisa com outras coisas, com todos os objetos e com todas as coisas, no mundo da mercadoria" (LEFEBVRE, 1999b, p. 135).

O mundo da mercadoria se estende por todo planeta. A urbanização extensiva leva ao mundo o capitalismo e sua dinâmica de compra e venda de produtos ou serviços, transformando a superfície do globo e a sociedade, colocando-os todos em rede, tecendo a rede urbana.

Soja (2000) descreve essa realidade da nova ordem mundial, denominada por ele de período Pós-fordista, que se inicia com grandes

³ Há autores, entretanto, que adotam outros conceitos. Como exemplo, ao explicar sobre centralidade Campos Filho (2003) enuncia: "Estas devem ser equacionadas como participando de um sistema de oferta de serviços e de comércio com diversas frequências de demanda, desde a frequência diária até muito ocasional" (CAMPOS FILHO, 2003, p.113).

transformações no modo de produção industrial e conformação espacial em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Como marco do princípio desse processo pode-se considerar a década entre os anos de 1970 e 1980.

Durante o Fordismo, segundo esse autor, viu-se a produção das metrópoles centralizadoras, concentradoras da produção, dos serviços e das moradias. A sociedade pós-fordista conhece o que o autor chama de mega cidades, que explodem para fora de seus limites em subúrbios e periferias de variadas tipologias, situação já observada por Lefebvre. Mesmo com a urbanização extensiva, entretanto, a concentração de serviços especializados dentro dos núcleos urbanos torna-se fundamental para seu desenvolvimento e para o funcionamento do processo industrial.

As mega cidades são também denominadas por Soja (2000) de pós-metrópoles. Apesar de essa terminologia ter sido escolhida pelo autor para identificar processos inerentes ao desenvolvimento de pólos urbanos norte americanos, há características inerentes à descrição que faz dos mesmos que podem ser encontradas em várias outras grandes cidades mundiais. Como por exemplo, o fato delas terem como um enorme contingente populacional e um crescimento descontínuo, fragmentado, policêntrico e aproximando-se de uma estrutura sócio-espacial "caleidoscópica". Há a instalação de populações diferentes que exercem atividades diversas no tecido urbano conformando uma estrutura mutante que se adequa às variações de conjunturas econômicas, sociais ou políticas. A cidade, atualmente, é um espaço permanentemente consumido e refeito.

A metrópole moderna não desapareceu. Apenas suas características sociais, culturais, políticas e econômicas como organização formal do habitar humano não são mais como foram e, por isso, uma nova forma urbana surgiu, segundo afirma o autor. Essa nova forma urbana, batizada de pós-metrópole, imprime no espaço dualidades como a descentralização e recentralização, desterritorialização e reterritorialização, homogeneidade e heterogeneidade, integração sócio-espacial e desintegração.

Na atualidade, a sociedade do começo do século XXI, vive o que o urbano, realidade inacabada de formação do espaço, tem de melhor e pior. De um lado conjuga-se a melhoria de vida de uma parcela da população com o avanço dos setores tecnológicos, de saúde, de educação, entre outros ramos

de atividades que se beneficiam da concentração populacional em núcleos urbanos para desenvolverem serviços especializados em atender as necessidades e os desejos humanos.

De outro lado, o meio urbano convive com os problemas da Cidade Fractal, conceituada por Soja (2000) para caracterizar a segregação social das metrópoles atuais em espaços com grandes diferenças sócio-econômicas. A cidade pós-moderna convive com a cidade legal, que participa e usufrui da qualidade dos serviços avançados, e a cidade "marginal", que tem que desenvolver formas de estar próxima ao centro para sobreviver.

A cidade formal alimenta a cidade informal e vice-versa. Exemplo disso pode ser obtido quando se entende o que Santos (1979) denominou como Circuito Superior e Circuito Inferior da economia.

Também chamado de Circuito Moderno ou Formal, o Circuito Superior da economia está mais ligado à população com maior renda e se destaca em pontos mais nobres das cidades com artigos de melhor qualidade que, normalmente, são produzidos por tecnologia de alto nível. "Simplificando, pode-se apresentar o circuito superior como constituído pelos bancos, comércio e indústria de exportação, indústria urbana moderna, serviços modernos, atacadistas e transportadores" (SANTOS, 1979, p.31). As relações de troca que ocorrem nesse circuito da economia são, em sua maioria, feitas entre produto ou serviço e moeda.

O Circuito Superior se articula com o mundo, mas não está alheio à produção local, que determina a conformação do outro tipo de circuito, denominado como Circuito Inferior. Essa segunda forma de organização econômica é mais popular, predominantemente artesanal e se realiza por contratos informais e trocas em que a moeda não é fundamental.

A cidade se expande para seus arredores para dar suporte às novas necessidades da população. As grandes cidades vêem novos centros e centralidades surgindo e misturando os dois circuitos sob fórmulas e proporções que combinam a qualidade, a diversidade e a forma de troca dos produtos de acordo com os freqüentadores e moradores do local.

Entre as novas centralidades, é formada uma rede de interdependência em que cada espaço tem uma função e uma importância diferente e se integra a um centro principal de alguma maneira. Na maioria dos centros e

centralidades que surgem não se manifestam a mesma qualidade do Centro Tradicional e, muito menos, diversidade semelhante de equipamentos nele instalados. Esses novos centros sempre guardam uma relação de dependência com a cidade antiga, principal polaridade urbana.

Nesses últimos 30 anos, houve essa explosão dos subúrbios e a formação de novos centros e centralidades, mas esse fenômeno não configura, obrigatoriamente, o surgimento de novas cidades. A idéia de Exopolis, enunciada por Soja (2000), nasce com o processo de globalização que vem ocorrendo de forma intensiva. Soja escolhe o prefixo “exo” do termo como uma referência direta ao crescimento para “fora” das cidades e também para sugerir o crescimento de forças externas conformando o espaço das metrópoles na era da globalização.

A industrialização pós-fordista instala suas fábricas longe dos velhos centros urbanos. Ela transforma os arredores da cidade tradicional em pólo industrial e promove o crescimento de subúrbios e pequenas cidades vizinhas, ao usar seus espaços como substrato para a produção industrial. O espaço urbano, quanto mais central torna-se mais caro e, por isso, acaba por concentrar atividades lucrativas, mas de pequeno porte. A grande indústria é expulsa para além das fronteiras municipais. Há então uma conurbação, mesmo que descontínua, dos espaços urbanos.

Com o desenvolvimento das áreas contíguas aos limites da cidade antiga, há um esvaziamento do Centro Tradicional e o aumento da diversidade dos subúrbios, formados por causa das indústrias, pela busca de pessoas por um ambiente mais natural ou pela conformação de aglomerados constituídos pela parcela da população que não pode pagar para estar na cidade. Muitos setores de serviços e comércio são deslocados para áreas suburbanas onde se multiplicam edifícios de escritórios especializados em certos ramos de atividades e tipos de comércio de maior porte como os de atacado.

Mesmo que haja uma grande expansão do tecido urbano, com a formação de novas centralidades conformando o que Soja (2000) convencionou chamar de Exopolis é comum que seja mantido em cada localidade um Centro Histórico em que são encontrados os traços da cidade política e da tradição. Eles significam o próprio coração das cidades.

Sobre os Centros Históricos ou Tradicionais, Jacobs (2001) alerta quanto à importância de mantê-los vivos, pois

[...] quando o coração urbano pára ou se deteriora, a cidade enquanto conjunto de relações sociais, começa a sofrer: as pessoas que deveriam se encontrar deixam de fazê-lo, em virtude da falta das atividades do centro. As idéias e o dinheiro que deveriam se complementar - o que ocorre naturalmente num lugar cujo centro tenha vitalidade - deixam de fazê-lo. A rede de vida pública urbana sofre rupturas insustentáveis. Sem um coração central forte e abrangente, a cidade tende a tornar-se um amontoado de interesses isolados. Ela fracassa na geração de algo social, cultural e economicamente maior do que a soma de suas partes consecutivas (JACOBS, 2001, p.181).

Seja pela idade, importância histórica ou simbólica, o Centro Tradicional tem que ser qualificado a dar unicidade ao município e identidade aos cidadãos. Nele a diversidade deve ser estimulada em todos os aspectos. A presença de prédios antigos e novos, serviço e comércio dos mais variados, parques, praças, teatros, cinemas e todos os aparatos que promovam o movimento e o encontro do maior número de pessoas durante todo o dia devem ter espaço nas ruas do Centro.

O crescimento e desenvolvimento de subúrbios de todos os tipos, por algum tempo, pode deixar o Centro em uma posição desfavorecida dentro do caleidoscópio urbano, o que deve ser evitado. A conformação de vários tipos de subúrbio, com diferentes usos e ocupados por diversas classes sociais, não é sempre sinônimo de progresso e prosperidade e nenhum deles tem o potencial da diversidade guardado no Centro Tradicional.

Como a cidade policêntrica ou polinucleada é um fato presente na organização das grandes cidades, torna-se necessário ter cuidado no ato de planejar o meio urbano, não só para que o Centro sempre permaneça como local de destaque na vida cidadina, mas para que os subúrbios cresçam com qualidade.

A organização das periferias deve ser pautada na instalação de usos que vão de encontro com as atividades nelas desenvolvidas. Jacobs (2001) usa a metáfora do jogo de xadrez para explicar que não é qualquer uso que irá dar dinamicidade e trazer vida a um lugar. Há certos tipos de usos, segundo a autora, denominados por ela de usos principais, que atraem pessoas a um lugar específico porque atuam como âncoras. Pode-se citar, como exemplo, a

presença de escritórios, fábricas, moradias e de alguns tipos de locais de diversão, educação, lazer e cultura. Ao dialogar sobre esses equipamentos Jacobs afirma:

O deslocamento deles, caso encontrem locais que lhes sejam adequados, pode representar uma boa oportunidade para a cidade. Eles ajudam a intensificar e acelerar a formação de uma cidade ainda mais complexa (JACOBS, 2001, p.183).

A mistura de usos principais é necessária em vários locais da cidade, mas há de se considerar que as possibilidades para que isso ocorra são diferentes. É certo que a diversidade esperada nas localidades pericentrais não será nunca a que o Centro Tradicional pode proporcionar. Entretanto, "nos distritos predominantemente ou quase residenciais, quanto maior for a complexidade e a variedade de usos principais que possam ser cultivadas, tanto melhor, assim como nos centros das cidades" (JACOBS, 2001, p.192).

O que se defende para o desenvolvimento das áreas suburbanas é que se estabeleça, pelo menos, uma quantidade de usos principais básicos como mercearias, escolas, floriculturas e outros equipamentos de comércio e serviço que desvinculem a população da dependência do Centro Tradicional para realizarem as atividades cotidianas. São essas atividades, por vezes bastante simples, que aliadas às moradias, irão conduzir uma área a um poder de atração de usos diferenciados e promoverem seu enriquecimento com movimentação e diversidade, gerando conforto e segurança aos cidadãos. A difusão de centros de qualidade pelos subúrbios significa a acessibilidade à própria vida urbana dos conjuntos.

Entre as múltiplas centralidades, existem áreas alheias aos processos, chamadas zonas intermediárias, e subúrbios que se configuram como novos *guetos*. Esses locais concentram a população de baixa renda, principalmente, e sofrem com a falta de acesso à infra-estrutura, aos serviços urbanos e a meios de transportes eficientes.

A população ocupa as periferias de baixa qualidade por falta de condições de se manterem no Centro e, muitas vezes não encontram maneira, nem mesmo, de freqüentá-lo. A melhoria de questões como saneamento, água, transporte entre outros elementos de infra-estrutura urbana são obrigações do

poder público. É errado pensar, entretanto, que as pessoas, por piores que sejam suas condições de vida, não se identifiquem com o local onde moram e nele não tenham desenvolvido relações de sociabilidade e de afetividade com o espaço circundante. A remoção de populações para lugares que tenham infraestrutura completa e equipamentos do setor terciário deve ser uma segunda alternativa. A primeira deveria ser a promoção de condições para o desenvolvimento de centros e centralidades dedicados à própria identidade da população e à supressão de suas carências, levando informação e emprego às comunidades.

Não está se falando em banir essas pessoas do uso do Centro. Esses "subcentros" nunca terão a tradição e a história do coração da cidade, como afirmado anteriormente. Eles, pelo contrário poderiam ensinar a ver e usar o Centro Tradicional de outras maneiras. Na requalificação dos espaços centrais principais, sempre se deve resguardar espaços para que essa população seja bem recebida.

A re-significação dos espaços centrais, valorizados como parte do patrimônio urbano, às vezes elitizados com ações "gentrificadoras" patrocinadas pelo poder público, tem sua contrapartida na proliferação de centralidades periféricas que, se por um lado fragmentam a velha cidade da centralidade única, por outro recriam identidades e vivências dando oportunidades de acessibilidade e diversidade de grupos e populações urbanas nunca dantes vistas. É necessário então garantir espaços centrais para apropriação popular, que promovam o sentido solidário da vida urbana, que resgatem a presença no centro da cidade das suas identidades periféricas, e para tanto, nada melhor do que revalorizar espaços centrais tradicionais dos quais a população já se apropria mesmo sem contar com ações públicas expressivas visando seu fortalecimento (MONTE-MÓR; PAULA, 2004a, p.262).

Centros diversificados, quando espalhados pelo meio citadino, podem amenizar os conflitos urbanos e a marginalidade dessa parcela da população, ainda alheia a seus serviços. Eles disseminam pelo espaço condições de desenvolvimento e qualidade de vida urbana.

O surgimento de novos centros significa, como exemplo, o aumento de postos de emprego, visto que, nos núcleos urbanos, normalmente, o setor terciário é o que mais gera ocupação de mão de obra. A distribuição de serviços e comércios de qualidade pela cidade demonstra, também, o avanço do provimento de redes de infra-estrutura na mesma, pois os empreendimentos

do setor terciário, principalmente os ligados ao Circuito Superior, procuram áreas para se instalarem que contenham serviços estruturais cada vez mais completos e modernos.

A prática do planejamento urbano deveria trabalhar alternativas que caminhem em busca de um território menos desigual, com desconcentração dos pontos de consumo e encontro, com maior qualidade e distribuição da infra-estrutura e dos serviços ligados ao modo de vida citadino. A população mundial, globalizada, é humana na vizinhança, ao seu redor, no seu dia a dia. As trocas comerciais e as novas formas de prestação de serviços, que ultrapassam fronteiras, não exterminaram as relações interpessoais e a maioria das atividades cotidianas dos indivíduos, que ainda encontram prazer em viver em comunidade e em desfrutar de ambientes compatíveis com suas necessidades, memórias e identidades.

Mesmo que a cidade, perdida, não retornasse com a formação de centros e centralidades acessíveis, pelo menos seriam produzidos no tecido urbano espaços mais vivificados. As relações humanas teriam lugares até mesmo para procurar a tradição, ou sentir sua falta. Dos centros e centralidades, nasceriam sedes para a sociabilidade, a inclusão, e poderia até se criar uma forma de representação simbólica nesses locais. Daí quem sabe não surgiria um maior apreço pela busca da Cidade?

Vale dizer, a cidade, espaço de disputa, será tão mais humana, quanto mais a periferia e as centralidades democráticas e solidárias voltarem a ter lugar na cidade, quanto mais o espaço público, valorizado, ampliado, expandir-se (MONTE-MÓR; PAULA, 2004a, p.243).

A escolha dos ramos de serviços e a forma de inserção de equipamentos âncoras que façam desenvolver centros e centralidades nas periferias não podem obedecer a critérios únicos. Existem muitas categorias de serviços para serem selecionadas quando se pensa a nova ambiência a ser criada e as decorrências que dela se espera. A diversidade dentro do setor terciário é tanta que são organizadas catalogações para agrupar tipos similares e complementares de atividades, de forma a se originar subcategorias dentro do grande conjunto de serviços urbanos.

A palavra serviço é usada para designar as atividades produtivas que não têm como objetivo final a materialização de um objeto. Elas ocorrem em um determinado espaço, demandam tempo pertinente a cada etapa de trabalho e se tornam, por isso, "inestocáveis" sendo produzidas ao mesmo tempo em que são consumidas. São, normalmente, ações feitas por profissionais especializados a clientes ou por pessoas qualificadas em objetos, visando a transformação dos mesmos. O trabalho é reconhecido pela quantidade e valor do material utilizado, pelo tempo transcorrido para a execução da atividade e/ou pela dificuldade e atenção que a tarefa suscita.

A variedade das atividades do setor terciário da economia possibilita que o agrupamento das modalidades de prestação de serviços existentes seja feito de várias formas. Amaral, Diniz, Hermeto e Simões, (2004), pesquisadores ligados ao CEDEPLAR⁴, utilizam uma classificação baseada na que Browning e Singelman (1978) fazem entre os ramos inerentes a esse setor. Esses dois autores usam quatro grupos para catalogarem os tipos de serviços existentes, quais sejam: serviços produtivos, demandados por empresas no decorrer de seu processo produtivo; serviços distributivos, demandados também por empresas mas que são posteriores ao processo produtivo; serviços pessoais, de demanda final e individual e serviços sociais, ligados à demanda coletiva.

O grupo de pesquisadores ligados ao CEDEPLAR, entretanto, separa os serviços em cinco categorias. As três primeiras classificações são mantidas em conformidade com as enunciadas por Browning e Singelman (1978). Ao invés de adotarem a denominação de serviços sociais porém, Amaral, Diniz, Hermeto e Simões, (2004) preferem a nomenclatura de serviços públicos para as atividades de demanda coletiva e, criam um quinto grupo, onde inscrevem os serviços de ensino e saúde. A classificação sugerida por esses autores pode ser vista no quadro a seguir.

⁴ CEDEPLAR: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional ligado à Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadores ligados a esse centro realizaram um estudo denominado "Projeto PBH séc. XXI". Esse trabalho foi dividido em vários módulos temáticos que tratam sobre diversos assuntos que fazem parte da dinâmica da cidade, alguns dos quais foram consultados nesse trabalho.

QUADRO 01

Classificação dos serviços

SERVIÇOS PRODUTIVOS
Administração, comércio e incorporação de imóveis
Bancos, financeiras e capitalização
Informática
Instituições científicas e tecnológicas
Seguros privados
Serviços de assessoria e consultoria
Serviços de publicidade e propaganda
Serviços de radiodifusão e televisão
Serviços de reparação de veículos
Outros serviços prestados às empresas
SERVIÇOS DISTRIBUTIVOS
Transportes terrestres
Transportes marítimos, fluviais e lacustres
Transportes aéreos
Serviços de correios, telecomunicação e auxiliar de transportes
SERVIÇOS PESSOAIS
Comércio em geral
Organizações e atividades de entretenimento
Serviços de alojamento
Serviços de vigilância e segurança
Serviços domésticos remunerados
Supermercados e lojas de departamentos pessoais
Outros serviços pessoais
SERVIÇOS PÚBLICOS
Abastecimento de água
Administração pública
Assistência e beneficência
Forças armadas
Limpeza pública e remoção de lixo
Organizações internacionais e representações estrangeiras
Previdência social pública
Produção e distribuição de energia elétrica e gás
Segurança pública
SERVIÇOS DE ENSINO E SAÚDE
Serviços educacionais
Serviços de saúde

Fonte: SIMÕES, 2004, p.27.

Apesar dos autores supracitados considerarem o comércio como um ramo classificado dentro do setor de serviços, tratar-se-á essa atividade separadamente das demais no decorrer desse trabalho. Serão consideradas atividades comerciais aquelas em que se realiza permuta, compra e venda de produtos, independentemente do tipo da troca que se faça, se de moeda por objeto ou se de objeto por objeto.

A adoção dessa prática será válida para que fiquem claros quais os ramos de atividades que se estará descrevendo ao longo desta dissertação, principalmente quando o estudo envolver as legislações urbanísticas de Belo

Horizonte. Nessas leis, comércio e serviços aparecem como atividades diferentes.

Dentro da gama de atividades do setor terciário que estão presentes na cidade, existem algumas bastante complexas, que necessitam de especialização e envolvem elevado capital e outras que são simples, demandando menores custos, sendo, na maioria das vezes, as mais utilizadas no cotidiano. Para que os centros sejam vivenciados pela população e se desenvolvam, deve-se escolher, dentre as diversas categorias de comércio e serviços que se colocam, aquelas que serão capazes de serem compatíveis às necessidades locais e que combinem, ao máximo, os interesses das comunidades às direções que se pretende dar à organização e gestão da cidade como um todo, pois centros e centralidades não sobrevivem isoladamente. A complementaridade e hierarquização dos subcentros entre si e deles com o Centro Tradicional é indispensável à evolução dos mesmos e à unicidade do núcleo urbano, da cidade.

A relação entre os centros e a forma de hierarquia entre eles se dá dependendo das distâncias a serem percorridas por seus principais usuários, da forma de acesso das pessoas a esses espaços e das dinâmicas sócio-espaciais que definem. O raio de influência entre os centros se sobrepõe e nunca conseguem suprir as demandas dos cidadãos feitas ao centro principal. Mesmo que se especializem, esses locais nunca irão superar a força do Centro Tradicional.

A especialização dos centros e centralidades depende das demandas existentes no núcleo urbano e nos locais vizinhos. São as carências que estimulam o desenvolvimento desses locais e sua capacitação em supri-las.

Dependendo do grau de especialização do centro, o alcance do mesmo é diferenciado. Campos Filho (2004), quando explica as questões de abrangências dos centros urbanos, relaciona três níveis nos quais os mesmos podem ser classificados:

- 1- O comércio e o serviço de apoio imediato à moradia que tende a ter uma frequência diária ou semanal de utilização, caracterizado como "local". Exemplos: o açougue, a quitanda, o bar ou boteco, o pequeno supermercado ou mercadinho, o barbeiro, o cabelereiro, etc.
- 2- O comércio e serviço ainda de apoio à moradia mas de frequência menor de demanda, caracterizado como "diversificado". Exemplos: a

loja de sapatos, de roupas, de eletrodomésticos, o supermercado grande, etc.

3- O comércio e serviço de apoio a outras atividades urbanas, caracterizado como típico centro de hierarquia superior de cidade com toda a diversificação possível coerente com o mercado para o qual é oferecido, com frequência de demanda muito menor, rara e até esporádica (frequência semestral, anual ou até maior). Exemplos: relojoaria, artigos de cama e mesa, de automóveis, de equipamentos para indústria, para a realização das atividades de comércio e serviços, etc (CAMPOS FILHO, 2004, p.17).

Para as pessoas, por causa da frequência da demanda, mais fácil deve ser o acesso aos equipamentos que ofereçam comércio e serviços cotidianos. Isso significa o início da acessibilidade ao modo de vida urbano e da democracia da distribuição dos equipamentos pela cidade. Nesse contexto de organização sócio-econômica e espacial entram tanto a implantação dos serviços públicos como a criação de condições para instalação de empreendimentos privados.

A partir desse primeiro núcleo de comércio e serviço, pode haver atração de outras atividades. A diversificação e sofisticação dos centros é um fato esperado quando as condições de reprodução dos equipamentos do setor terciário são favorecidas pela ação do poder público e pela receptividade sócio-econômica das comunidades. A expansão desses centros deve ser planejada e coerente com a função de cada localidade no contexto citadino, evitando-se processos de gentrificação decorrentes do distanciamento do planejamento econômico-espacial de fatores ligados às características e práticas da população que participa do contexto social de cada área.

Os empreendimentos de comércio e serviço não devem fazer desenhos aleatórios pela malha da cidade. Apesar de significarem grande parte do progresso dos núcleos urbanos, sobretudo das pós-metrópoles, por serem grandes geradores de capital para o município e postos de emprego e renda para a maioria de seus habitantes, o incentivo à implantação dos mesmos tem que ser controlada. Há de se pensar na compatibilidade dos usos do setor terciário em harmonia com as condições de moradia, de circulação, de preservação ambiental e espacial, enfim, com todas as demais funções do meio urbano. Os interesses coletivos devem ser sempre priorizados na implantação de empreendimentos na cidade, resguardando o espaço público à

sua função social e trabalhando-se pela qualidade de vida urbana extensiva a todos.

Na sociedade em que vivemos, as regras que ordenam as relações dos diversos agentes dentro da cidade e suas ações sobre o espaço são as legislações. Para que as leis urbanísticas evoluam no sentido de serem transformadoras do espaço citadino, há de se estudar a eficiência delas em tratar as questões urbanas de forma democrática, em defender o espaço como bem público e em contemplar ao máximo os princípios que busquem maior igualdade de acesso ao espaço e aos bens urbanos. Observar o espaço construído, mesmo que se tenha que adotar recortes, bem como os rumos que ele vem tomando, é um bom começo para se tentar entender a realidade vigente, a fim de se poder planejar e evitar que o caos continue se alastrando.

2 DO FINAL DO SÉCULO XIX AO INÍCIO DO SÉCULO XXI: A CONSOLIDAÇÃO DE BELO HORIZONTE COMO CAPITAL MINEIRA E COMO CENTRO URBANO

2.1 Da formação da cidade administrativa à complexidade de um núcleo urbano

Ouro Preto, capital mineira desde 1720, nunca conseguiu exercer o papel de centro econômico de Minas Gerais. Principalmente após o declínio da mineração, essa situação se mostrou mais real e a idéia de se construir uma nova capital para o estado ficou mais latente.

Havia um pacto entre o povo das gerais, fazendeiros de café, e o povo das minas para o desenvolvimento do estado. As pessoas das minas queriam desenvolver uma economia industrial do ferro, enquanto a oligarquia do café queria uma bela cidade. A fusão entre esses dois interesses foi fundamental para se concluir que Minas Gerais necessitava de uma capital que reunisse e desenvolvesse a economia regional.

Decidido que o estado teria uma nova "cidade sede", muitos locais, alguns deles de representação significativa como núcleos urbanos regionais da época, foram alvo de estudos de uma comissão formada por profissionais de várias áreas chefiados pelo engenheiro Aarão Reis, escolhido pelo então Presidente do Estado, Affonso Penna. Após muitas discussões, determinou-se o território para a construção da nova capital no sítio onde se localizava o povoado denominado como Curral Del Rei.

O planejamento da capital foi minuciosamente elaborado pelos engenheiros e arquitetos da época. Belo Horizonte, denominada inicialmente como Cidade de Minas, foi pensada para ser a alternativa urbana ao atraso do resto do estado. Sua concepção reunia os pensamentos mais modernos, aproveitando-se de conceitos inerentes ao positivismo, ao racionalismo, ao higienismo e aos ideários de um país que há pouco tinha passado pelo processo de abolição da escravatura e inaugurado o regime republicano.

O plano de Belo Horizonte foi apresentado em 1892 e já esboçava a Avenida 27 de Dezembro, denominada posteriormente como Avenida do Contorno, como muralha separadora de uma cidade legal, projetada e

construída pelo poder público de forma organizada (ver FIG. 01). A ocupação original existente no terreno foi desconsiderada e uma malha urbana, simetricamente pensada, daria forma à nova cidade. As ruas traçadas sob as concepções do que o urbanismo havia desenvolvido de mais moderno eram entrecortadas por largas avenidas que marcavam eixos de visadas importantes para elementos da paisagem, como a Avenida Affonso Penna que se direciona para a Serra do Curral, ou para edificações e conjuntos arquitetônicos importantes, como a Avenida Liberdade, atual Avenida João Pinheiro, que possui a Praça da Liberdade como ponto perspectivo ao final do eixo.

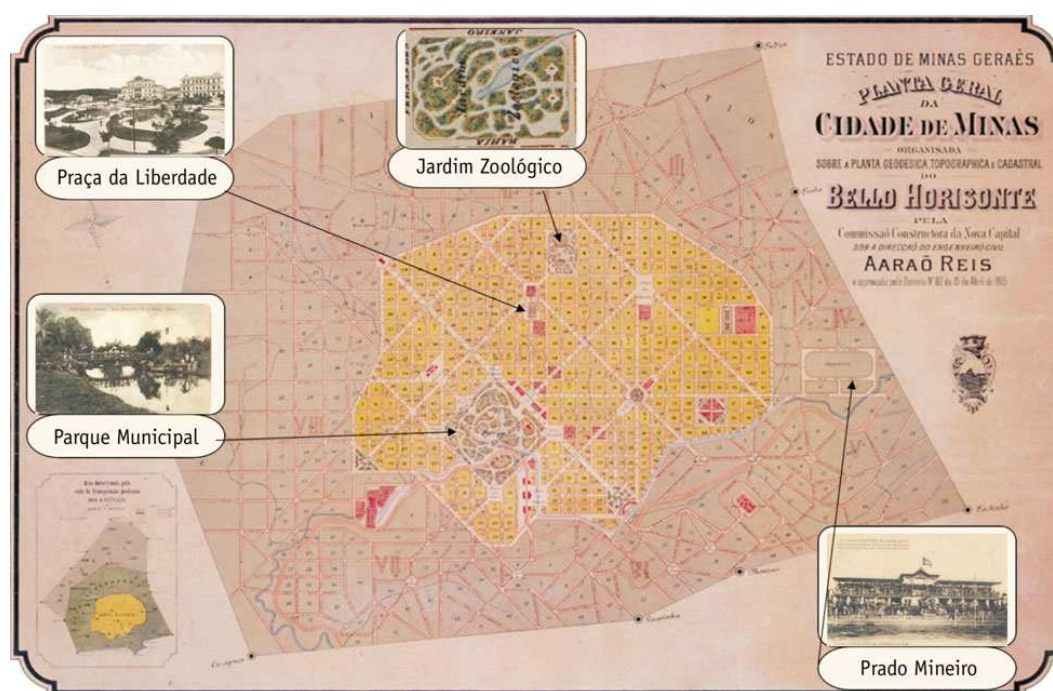


FIGURA 01- Planta Geral da Cidade de Minas
Fonte: BELO HORIZONTE, 2004, p. 67.

A cidade, entretanto, subverteu seu planejamento desde o início de sua constituição. Crescia construída pelo povo da periferia para o centro e de forma orgânica. Belo Horizonte foi planejada para abrigar aproximadamente 200 mil habitantes, em sua maioria, funcionários públicos, com suas necessidades e prazeres. Aos operários, que vieram construir a nova capital, restou a ocupação desordenada de outras áreas que não estivessem inseridas nos limites da Avenida do Contorno. A capital mineira, nascida segundo o esquema

de “radiosidade”, reproduzia em seu entorno, sua periferia, a relação casa grande e senzala - cidade legal e aglomerados.

A inauguração de Belo Horizonte visava, mais que constituir uma sede política para Minas Gerais, reconfigurar espacialmente as atividades econômicas mineiras e organizar melhor a infra-estrutura viária, de transportes e comunicação. Seu objetivo, também, era centralizar a economia de Minas Gerais, que se encontrava separada em microrregiões, as quais se interessavam muito mais pelo comércio além das fronteiras estaduais. Muitos movimentos separatistas ocorriam por causa da falta de unidade.

A simples transferência da capital administrativa, entretanto, não fez da nova cidade o centro econômico de Minas. No começo, a cidade não oferecia muito conforto aos seus moradores e poucos investimentos foram feitos, poucos lotes eram comprados e muitas obras planejadas ficaram incompletas por falta de recursos. Até a década de 1910, a modernidade chegava bem devagar à cidade. Mas os altos salários que os funcionários públicos recebiam, faziam de Belo Horizonte um atraente mercado consumidor.

Um fator importante que fez com que a cidade crescesse economicamente foi o fato de ela atuar como zona de redistribuição de mercadorias para diversas regiões, o que fazia desenvolver sua atividade comercial. Gêneros como fumo, gado e produtos de subsistência passavam pelo espaço da nova capital e a inseriam, cada vez mais, no eixo comercial regional, estadual e no eixo Rio/ São Paulo, conquistando e/ou aumentando suas relações em nível nacional.

Houve muitas mudanças quando a cidade política, criada para ser sede administrativa do estado, foi alcançada pelo mercado. A capital mineira só começou a ter sucesso de fato, quando conseguiu fazer uma gama de produtos excedentes chegar até ela. É importante, segundo Singer (1985), que a cidade consiga um excedente regular sobre o qual as classes dominantes trabalhem, mesmo que, para isso, ela tenha que usar de meios de fiscalização como o militar, por exemplo. A cidade política e mercantil se constituiu como resultado de uma atuação que fez o excedente chegar até ela.

Quando Belo Horizonte passou a ser uma cidade mercantil é que realmente mostrou a liberdade e o preceito moderno que carregava desde sua idealização. O espaço urbano se vivificava como lugar de encontro das pessoas, das coisas e da troca. A cidade começou a acumular riquezas e a se desenvolver.

O centro de Belo Horizonte passou a abrigar os principais logradouros e equipamentos comerciais. Foram previstas repartições públicas nos cruzamentos e praças, para criar efeito de visibilidade ao poder. A zona urbana, região circundada pela Avenida do Contorno, que funcionava como limite do centro administrativo, se organizava para concentrar as atividades de comércio e serviços e se diferenciava ainda mais da zona suburbana, que se destinava às chácaras, e da zona rural.

As dinâmicas de produção, consumo e dos negócios ganhavam no Centro⁵ um lugar para seu desenvolvimento dando ao capital e ao mercado formas de se expandirem e se fortalecerem na cidade. À medida que essas atividades se instalavam nesse local, faziam crescer as características que dariam a Belo Horizonte as premissas para se firmar como um núcleo urbano e como um dos pólos mais importantes da economia do país.

A capital mineira, na década de 1920, com pouco mais que 55.500 habitantes, teve retomada sua construção. A cidade, nessa época, possuía um comércio com certa diversificação e especialização, atividades inerentes ao circuito popular e ao sofisticado, com nítida setorização na malha urbana. (MONTE-MÓR; PAULA, 2004b) Possuía, também, um crescente setor de serviços variados, contendo estabelecimentos ligados a serviços públicos, religiosos, de transporte, de comunicação, teatros, cinemas, clubes, hotéis, pousadas, restaurantes, bares, cafés, serviços financeiros, serviços de saúde entre outros. Essas atividades se inter-relacionavam no espaço urbano.

O funcionamento do comércio e dos serviços suscitava o surgimento de locais dedicados a atividades de lazer e entretenimento. Equipamentos de variadas funções eram dispostos lado a lado na eminente centralidade que se conformava. A diversidade era atraída por complementaridade ou competitividade e o Centro ficava cada vez mais rico em equipamentos e em usuários, passando a ser local de encontro. Quanto mais o Centro crescia e se diversificava, mais a cidade administrativa demonstrava que entrara na lógica da produção e do consumo impressas pelo capital.

⁵ No decorrer dessa dissertação, quando a palavra Centro for escrita iniciada com letra maiúscula, estará se referindo à unidade de planejamento com esse nome, ou seja, à delimitação dada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte ao centro comercial principal da cidade.

Mesmo influenciada pelas vanguardas nacionais e internacionais, a forma de consumir dos mineiros continuava guardando em si a tradição e um certo modo da vida interiorano, entretanto. O comércio da cidade republicana continuou como o colonial até 1937, quando a conjuntura do país modificou as condições desse setor, como se verá a seguir. Era frágil, bem como a rede urbana de que participava, que não possuía grandes consumidores além dos limites da capital ou os vindos, esporadicamente, de outras cidades-pólo regionais mineiras.

Os dois circuitos de comércio, moderno e arcaico, sobreviviam com separação de atividades e de localização na capital de Minas. Dentro da malha projetada, a Rua do Comércio, atual Avenida Santos Drummond, ligava a Estação Ferroviária ao Mercado Municipal, situado no local onde, posteriormente, foi construída a Rodoviária Intermunicipal. Nesse antigo mercado, os tropeiros vinham negociar sua produção. Na Rua do Comércio, instalavam-se os estabelecimentos dedicados à venda de produtos populares e atacadistas. O comércio sofisticado era encontrado na Rua da Bahia e próximo à Praça da Liberdade. Nesses locais, configurava-se a centralidade da elite.

Desde os primeiros anos de vida da nova capital, os centros de comércio a varejo popular e sofisticado foram se delineando no espaço para se chegar à configuração que se tem atualmente. As lojas dedicadas ao vestuário, aviamentos, tecidos, livrarias entre outros possuíam lugares próprios dependendo do público para o qual se dedicavam. A tipologia de comércio instalada em cada área atraía a implantação de equipamentos de serviços dedicados ao mesmo público ao qual os produtos em oferta se destinavam. Assim, cafés, lanchonetes, alfaiatarias, cinemas e outros equipamentos se distribuíam na cidade, por entre a ortogonalidade das vias, dependendo dos usuários de cada local.

O comércio popular, segundo os pesquisadores do CEDEPLAR, tendeu a se concentrar no polígono delimitado pelas ruas dos Caetés, Bahia, Tamoios, Olegário Maciel, Tupinambás e Affonso Penna. O comércio sofisticado, por sua vez, teria se instalado dentro do perímetro demarcado pelas ruas da Bahia,

Affonso Penna, Álvares Cabral, São Paulo e Amazonas e, posteriormente, se prolongaria para a área que ficou conhecida como Região da Savassi⁶.

Outra centralidade veio se formando desde as primeiras décadas na região onde foram instalados os hospitais. Essa, entretanto, mesmo se consolidando e ampliando-se com o passar dos anos, não possui a mesma diversidade de atividades que as demais. A predominância de estabelecimentos de comércio e serviços ligados à saúde faz com que a área, conhecida como Região Hospitalar, possua características próprias e grande especialização nesse ramo de atividade.

Essas centralidades que primeiro se configuraram na cidade não foram suplantadas por outras. A expansão da cidade para além dos limites da Avenida do Contorno, ocorria, praticamente, pela construção de imóveis que desempenhavam a função de moradia. As condições de infra-estrutura fora da região central eram precárias, com carências no abastecimento de água, saneamento, energia e transportes. A população deslocada para a periferia continuava usufruindo do comércio e dos serviços instalados no Centro, mesmo para realizarem muitas das atividades mais simples, ligadas ao seu cotidiano.

Foi também nos anos 20, que a queda do preço internacional do café forçou uma tímida industrialização substitutiva de importações em alguns redutos progressistas, influenciados pelas tendências norte americanas.

Até 1919, os prefeitos de Belo Horizonte eram originários da Zona da Mata, sem nenhuma intenção industrial. Aos poucos, outras pessoas como as vindas de Ouro Preto, conseguiram penetrar no cenário político da cidade e comandar mais seus rumos, trazendo à tona o interesse pela industrialização. As fábricas foram se instalando fora dos limites da Avenida do Contorno.

O campo, principalmente a zona rural mais próxima, passou a ter sua produção bastante subordinada às necessidades ditadas pela capital.

⁶ A Região da Savassi é uma porção do Bairro dos Funcionários. Esse local, inicialmente destinado à moradia dos funcionários públicos da capital mineira, teve as condições de uso do solo modificadas com o incremento e instalações de serviços e comércio diversificados no entorno da Praça Diogo de Vasconcelos, atualmente conhecida como Praça da Savassi. A denominação Savassi é decorrente da existência na região de uma Padaria com esse nome, que mesmo não estando mais situada na Praça Diogo de Vasconcelos, como importante ponto de referência na época da transformação do local em centralidade, continua presente na nomenclatura dada ao espaço. A Região da Savassi é oficialmente delimitada pela Lei n.º 5.872, de 14 de março de 1991.

Em meados da década de 1930, a cidade começou a se configurar como núcleo urbano de maneira mais expressiva. O Centro se adensou e as primeiras substituições significativas de edificações ocorreram nesse local.

A expansão do cordão pericentral era nítida. Conjuntos urbanos próximos da Estação Ferroviária como o Bairro Floresta e o Bairro Santa Tereza ficavam cada vez mais populosos. A oeste, o Bairro Carlos Prates constituiu-se com um povoamento coeso (ver FIG. 02 e 03). Essa direção de expansão fora confirmada, posteriormente, com a implantação da Cidade Industrial e com a abertura da Avenida Amazonas, ligando o centro da capital à Contagem.

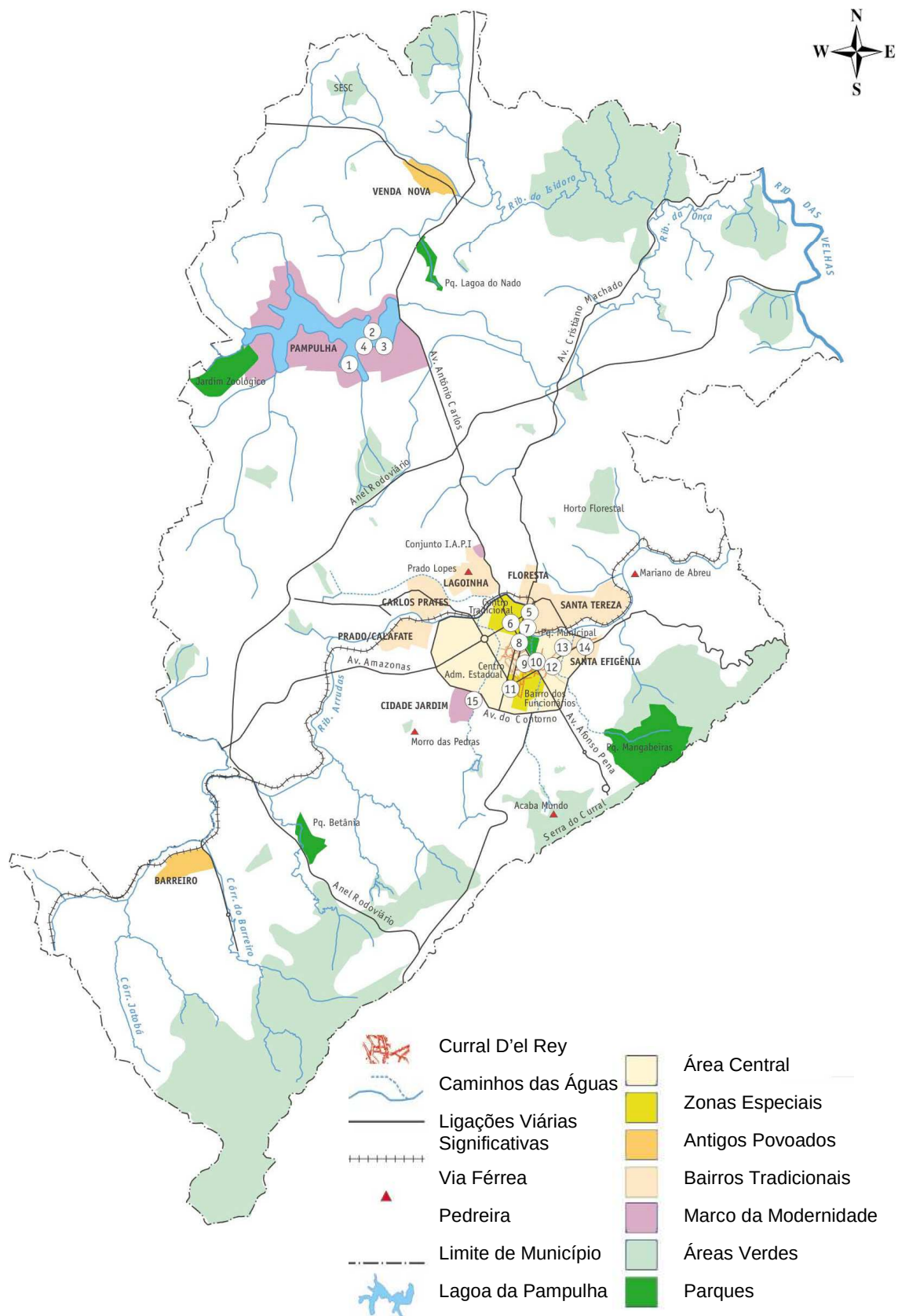


FIGURA 02 - Espaços de Referência Simbólica
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2004, p.117.

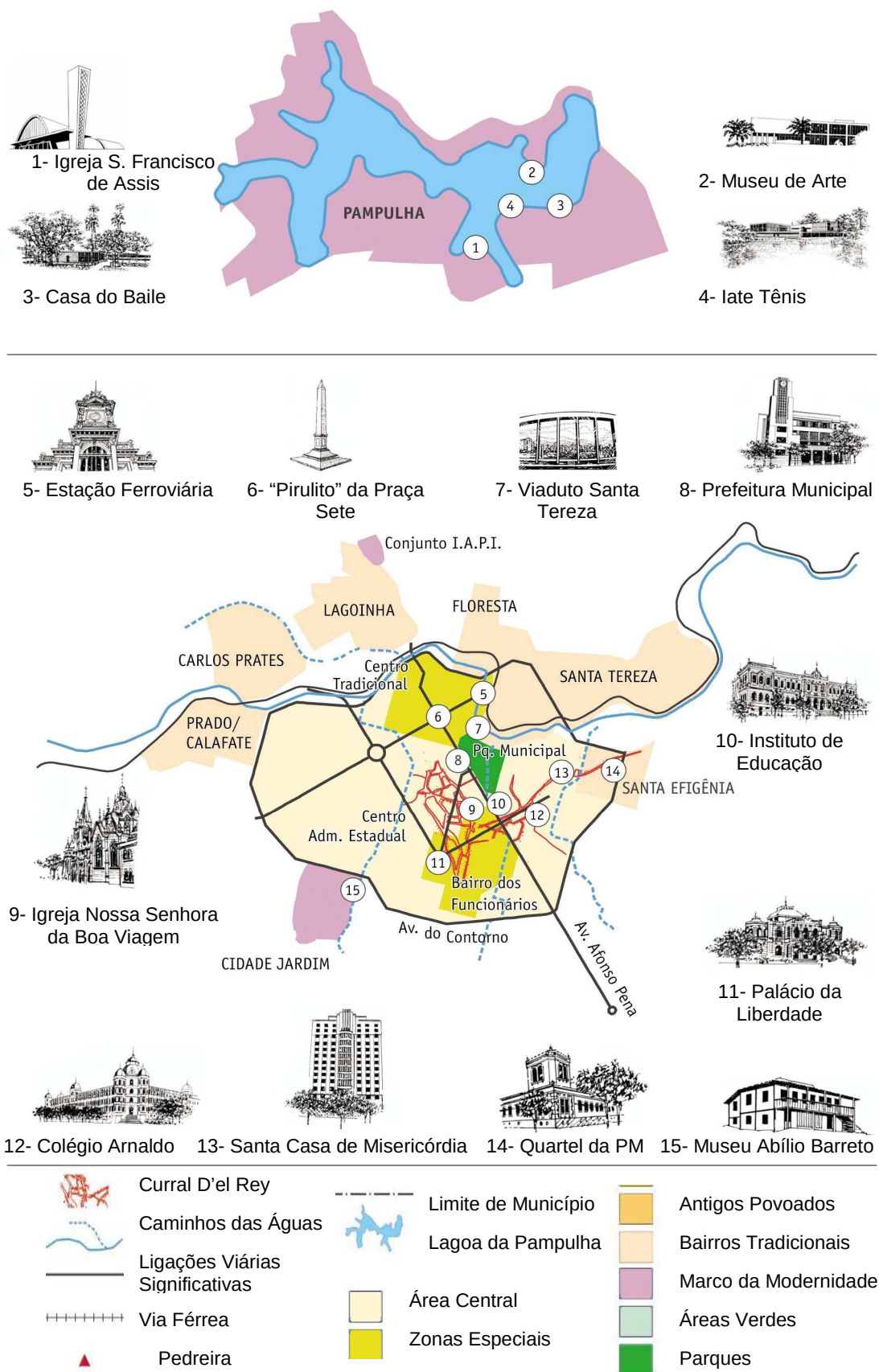


FIGURA 03 - Espaços de Referência Simbólica- Recorte
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2004, p.116.

A realidade vivenciada na época, formada por importantes acontecimentos de âmbito nacional e internacional, como a Revolução de 1930, que colocou Getúlio Vargas no poder, o golpe de estado de 1937 e a eclosão da Segunda Guerra Mundial em 1939, com a conseqüente redução das importações que gerou, fez as configurações econômicas e sociais brasileiras se modificarem nesse decênio. Durante o governo de Getúlio Vargas, a riqueza e o poder de acumulação do capital foram retirados da oligarquia agrária e passados para as mãos da burguesia citadina.

O Estado Brasileiro foi o fortalecedor da burguesia e o criador das condições para a consolidação do proletariado. Ele regulamentou a força de trabalho para servir à burguesia e à produção. Isso pôde dar suporte para a substituição de importações, com o desenvolvimento da indústria de base, e para a fortificação do mercado consumidor nacional.

A maioria dos artefatos produzidos pela indústria brasileira, nesse primeiro momento, visava o mercado interno e a atender as necessidades básicas da população. Pretendia-se organizar o espaço, a divisão do trabalho, os serviços de base, etc. Organizava-se o espaço urbano-industrial brasileiro segundo as condições internas.

Os meios de ligação, principalmente dentro da Região Sudeste do país, foram melhorando com a construção de rodovias e ferrovias. Belo Horizonte se beneficiava da malha viária que se expandia. Por ela, chegavam e saíam muitos produtos e gente.

A população da capital mineira se tornava cada vez maior. Como resultado da chegada de pessoas, mais construções foram realizadas e os sistemas de transportes, tráfego e de infra-estrutura tiveram que ser ampliados e reformulados, a fim de suprirem as demandas geradas. O crescimento urbano, como se sabe, é o resultado de um processo de produção contínuo.

A configuração de Belo Horizonte como núcleo urbano começou a se mostrar, cada vez mais, através da concentração da oferta de comércio e serviços em seu território. A cidade foi tomada pelo modernismo e se expandiu congregando equipamentos de ciência e tecnologia, saúde, administrativos, comerciais, produtivos, espaços de lazer e cultura, lojas e restaurantes, hotéis, bares, cinemas, teatros, museus, entre tantos outros equipamentos inerentes à produção e reprodução do meio urbano e do modo de vida que traz consigo.

Em 1940, Belo Horizonte ultrapassava a máxima população prevista por seus planejadores. A capital mineira via o processo industrial chegar às suas proximidades e no interior do estado com bastante força, principalmente, no ramo de atividades minero-metalúrgicas. A indústria cresceu dentro do município, mas mais do que espaço de produção, a capital mineira começou a se tornar um espaço concentrador de serviços de apoio àquelas atividades. Belo Horizonte dirigiu-se ao desenvolvimento de atividades que demandam poucos recursos naturais e energia, mas que possuem alta lucratividade. A cidade transformou-se em lugar de acumulação de capital, da extensão dos mercados, da formação da taxa média de lucro e das intervenções políticas.

A grande indústria foi subordinando a si as relações de produção que eram alheias aos seus processos como o artesanato, a manufatura, as unidades de produção agrícola e as trocas comerciais que ocorriam pelo interior do estado. A política, segundo Lefebvre (1999a), ajuda a resguardar as condições para o desenvolvimento econômico e as condições para que essas subordinações se dêem. O capital e o capitalismo conseguem então um mercado unificado, a força de trabalho organizada que precisam e a formatação da cidade para funcionar como gestora da produção.

O mandato de Juscelino Kubistchek (JK) como prefeito do município de Belo Horizonte, durante os anos de 1940 a 1945, promoveu uma reestruturação urbana na cidade com as primeiras grandes obras realizadas depois de sua edificação pela Comissão Construtora da Nova Capital.

A criação da Pampulha, na década de 1940, como um complexo urbanístico e arquitetônico bastante sofisticado, dedicado a ser centralidade de diversão da elite, direcionou o crescimento da capital para o norte (ver FIG. 02 e 03). A Avenida Antônio Carlos foi aberta extinguindo construções existentes por onde o eixo passaria e trazendo assentamentos populacionais para as margens do novo traçado. A Cidade Industrial, implantada também nessa década no município de Contagem, incitou a expansão da cidade para oeste⁷. A abertura da Avenida Amazonas como eixo de ligação ao município vizinho impulsionou a ocupação populacional da área.

⁷ Em 1946 o governo do estado inaugurou o Distrito Industrial Juventino Dias no município de Contagem, o qual faz limite com Belo Horizonte a oeste.

O crescimento de outras regiões, entretanto, não impediu o desenvolvimento do Centro e nem promoveu espaços que concorressem com suas características marcantes. A periferia crescia, mas continuava dependente da Área Central⁸. Mesmo com a expansão dos assentamentos, o Centro Tradicional continuou a receber grandes investimentos e a abrigar equipamentos do setor terciário da economia. Nele continuaram a se desenvolver as atividades administrativas, econômicas, sociais e culturais inerentes ao núcleo urbano, ao centro polarizador da metrópole em formação. O que havia de mais moderno nessa época, como os magazines, lojas que vendiam de eletrodomésticos a “roupas prontas”, nele se implantava.

As grandes transformações na organização e na dinâmica da cidade fizeram com que algumas mudanças ocorressem em algumas centralidades específicas dentro da Avenida do Contorno. Desde a década passada, o Centro sofria modificações como a formação de uma centralidade ao longo da Avenida Affonso Penna e em suas adjacências, e a transferência do comércio atacadista da Rua do Comércio para as ruas Oiapoque e Guaicurus e para as proximidades da Praça da Estação. Houve também a transferência do Mercado Municipal para a Avenida Paraopeba, atual Avenida Augusto de Lima.

Não só o ambiente físico, as construções arquitetônicas e urbanas, ganharam incrementos com a gestão de JK. As manifestações culturais voltaram às vanguardas e ressaltaram as vocações que a cidade sempre teve nessa vertente.

Os anos 50, para Belo Horizonte, como para outras localidades do país, trouxeram a vontade e a decisão de "ser moderno". Crescia a quantidade de pessoas que abandonavam o campo para viver nas cidades. O pós-guerra favorecia à América do Sul um momento positivo na situação econômica e política.

Belo Horizonte, marcada pela dominação do estado nas primeiras décadas de vida, passou a ser dominada, cada vez mais, pelo capital. A cidade se expandia para várias frentes, estendendo a urbanização para territórios além da Área Central, para além do município, mesmo estando esse ainda com porções desocupadas.

⁸ É considerada Área Central a região inscrita pela Avenida do Contorno.

Aproximadamente cinquenta novos parcelamentos foram aprovados pela prefeitura entre os anos de 1950 e 1959 (MATOS, 1984). Surgiam bairros sofisticados como o Bairro de Lourdes, dentro da malha projetada, e o Bairro Cidade Jardim, em uma faixa pericentral a sul. Ao mesmo tempo, bairros populares continuavam a se expandir na periferia. A arquitetura moderna ganhou vários expoentes construídos na cidade. O setor terciário crescia com o desenvolvimento das instituições financeiras, com os incrementos trazidos pela indústria de bens de consumo e com a modernização dos serviços, primordialmente, os ligados ao transporte e à construção civil. A reestruturação urbana, iniciada no governo de JK, continuava, estendendo-se nos anos posteriores à sua gestão como prefeito da capital.

De 1950 a 1980, Belo Horizonte teve um crescimento extraordinário. A verticalização, sobretudo das porções mais centrais da cidade, modificava a paisagem. A população multiplicou-se no território e o município passou a ter que investir bastante na malha urbana, buscando atender às demandas por infra-estrutura, sistema viário, equipamentos coletivos estruturantes, etc. Os problemas de energia, que atrasavam o crescimento da capital e do estado, vinham sendo resolvidos com a instalação das Centrais Elétricas de Minas Gerais em 1952, atual Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG).

A quantidade de automóveis cresceu enormemente na cidade. O sistema de transportes coletivos foi elaborado com nítida utilização da Área Central como rede de distribuição. Abrigos de ônibus foram colocados nas proximidades da Praça Sete de Setembro, que a essa época, se conformava como uma grande centralidade pela proximidade de equipamentos de entretenimento, principalmente salas de cinema, que atraíram lanchonetes, bares, entre outros negócios que fizeram da área um ponto diferenciado dentro do núcleo citadino.

Com o governo federal sob o comando de Juscelino Kubitschek, o setor industrial começou a se sofisticar. Os produtos de consumo, provenientes das indústrias estrangeiras, que entravam prontos no Brasil, começaram a ser fabricados no país dentro de indústrias fordistas de bens de consumo duráveis com um certo grau de controle estatal.

Em 1960, o Brasil demonstrava um crescimento urbano-industrial expressivo. Esse desenvolvimento, entretanto, se concentrava em pontos

específicos do território. O avanço do setor industrial se dava, principalmente, dentro ou no entorno das capitais estaduais e em poucas cidades de médio porte no interior dos estados.

Os meios de consumo coletivo e as condições gerais de produção foram pontuais e concentradas até 1964, quando começaram a ocorrer expansões. Deveria haver condições gerais para que os produtos provenientes das indústrias nacionais fossem consumidos.

O consumo de bens duráveis implicou o fortalecimento das camadas médias e sua concentração nas áreas urbanas onde os meios de consumo coletivos requeridos para o consumo individual estavam parcialmente disponíveis. Reforçou-se e hierarquizou-se, então, o incipiente sistema urbano brasileiro. Os investimentos se concentraram nas áreas centrais das grandes cidades do Sudeste, capitais regionais e cidades médias. O novo padrão urbano industrial demandava melhores condições sócio-espaciais para o consumo (coletivo e individual) dos bens fordistas, com concentração espacial de renda das camadas ricas e médias que constituíam sua demanda efetiva (MONTE- MÓR, 2004).

Belo Horizonte era um desses poucos pontos onde se encontravam condições gerais de produção e reprodução coletiva da força de trabalho. A expansão da malha urbana se dava aceleradamente, sobretudo, em direção ao oeste, atraída pelas implantações industriais. O entorno da capital mineira crescia como vertente de desenvolvimento escolhida pelo processo industrial brasileiro, que privilegiava locais com condições geográficas que fossem próximas a fontes de energia e matéria prima para os produtos que se propunha produzir. A capital passou a contar com um aparato de comércio e serviços bastante sofisticado e suficiente para dar suporte necessário às atividades industriais da época. Belo Horizonte apoiava o desenvolvimento industrial e, concomitantemente, servir ao processo industrial se tornava ponto fundamental para seu próprio desenvolvimento.

Foram surgindo, durante os anos 1960, novos estabelecimentos de vendas na capital mineira, como, por exemplo, os supermercados, as lojas de departamentos, as lojas dedicadas a produtos domésticos e outras que ofereciam peças de vestuário confeccionadas em série. As galerias se estabeleceram contendo variedade de lojas em um mesmo edifício. Além dos equipamentos voltados para o comércio, cresciam e se fortaleciam os aparatos dedicados à prestação de serviços como os ligados à saúde e à educação.

A Universidade Federal de Minas Gerais, fundada desde 1927, começou a construir seu campus em 1960. Esse equipamento urbano de grandes dimensões ajudou a fortalecer a expansão da cidade para o vetor norte, iniciada com a construção do complexo arquitetônico da Pampulha na década de 1940 no governo de JK. Esse lugar destinado ao serviço de ensino e de formação técnico profissional, até então, estava bem distante dos aparatos necessários ao cotidiano de seus usuários e das moradias da maioria de seus estudantes e trabalhadores. Uma forte centralidade começaria a surgir bem mais tarde em seu entorno.

O crescimento significativo do consumo de bens e serviços ficou ainda mais expressivo durante os anos de 1970. O desenvolvimento econômico-industrial do país se dava de forma expressiva e muitas modificações sócio-econômicas foram sentidas nesse período que, pelas características de crescimento acelerado e abrangente, foi denominado "Milagre Brasileiro".

Continuou a haver, entretanto, uma cidade moderna e uma cidade marginal, pois o crescimento de postos de trabalho na indústria fordista, que não pagava a muitos diretamente, integrava grande parte da população indiretamente. Foi mantida uma relação incompleta entre o setor moderno e o arcaico com uma "criadagem" gravitando em volta das atividades formais, pois para cada segmento do setor formal, há um informal em seu contorno.

Além disso, os pólos de desenvolvimento nacional, situados nas capitais estaduais, aumentaram enormemente e se ramificavam para o interior, integrando o campo e partes do espaço regional aos novos padrões de consumo exigidos pela indústria. Iniciou-se um processo denominado como urbanização extensiva, em que a cidade domina e incorpora áreas longínquas, estabelecendo com elas maior número de relações. Para que isso ocorresse, o tecido urbano brasileiro foi se formando de modo a constituir uma rede de relações entre as localidades diversas, para as quais se dirigiam melhorias dos sistemas de transporte, de comunicação, de infra-estrutura urbana, e de transmissão de energia.

A capital mineira, a essa época, via o processo de conurbação ocorrer em seus arredores. Os municípios do entorno iam se configurando como pólos de emprego, como Betim e Contagem a oeste, ou como locais de moradias,

como, por exemplo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano, também chamadas de “cidades dormitório”.

A aglomeração e o crescimento das inter-relações sócio-espaciais se tornavam cada vez mais complexas entre a capital mineira e as cidades vizinhas e entre ela e o interior do estado. A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi legalmente reconhecida em 1973. A cidade, que tem a função de coordenar os grupos de trabalho e disseminar os meios de consumo coletivo, estava cumprindo seu papel.

O capital nacional entrou produzindo espaço. Ele forneceu as condições gerais de produção sob a lógica fordista e, posteriormente, sob a lógica pós-fordista, pois o capitalismo em sua forma urbano-industrial se desenvolve e se reproduz, produzindo espaços. Sua função central é reproduzir as suas relações de produção na técnica, na economia, na sociedade e no território.

Para o desenvolvimento do capitalismo têm de haver condições gerais de produção: transporte e comunicações, infra-estrutura geral, bens de consumo e valores de uso complexos. A forma como cada local recebe e passa a gerenciar as transformações propulsoras do modo de organização do espaço capitalista é, entretanto, bem diversa e direcionadora da evolução de cada território.

As condições de infra-estrutura, o desenvolvimento urbano-industrial e o acúmulo de pessoas que havia em Belo Horizonte na década de 1970 já faziam com que o espaço da cidade ficasse cada vez mais exíguo, mais disputado e mais caro. O governo municipal tinha que investir em infra-estrutura para garantir a continuidade da presença do capital e do empreendedorismo no espaço urbano beloizontino. Muitas obras no sistema viário foram feitas para que a cidade tentasse se adequar à grande quantidade de veículos, por exemplo. A Avenida Amazonas e a Affonso Penna passaram a se cruzar na Praça Sete, antes uma grande rotatória. Houve a abertura das vias expressas norte-sul, Avenida Cristiano Machado, e leste-oeste, Avenida Tereza Cristina.

A terra adquiria mais valor pela localização e se tornava moeda forte a ser explorada em busca de sua multiplicação, de sua lucratividade. A ininterrupta transformação do espaço por vários agentes de interesses dos mais diversos fez surgir a necessidade de que fosse elaborada uma legislação urbanística mais complexa. Foi promulgada, em 1976, a primeira Lei de Uso e

Ocupação do Solo de Belo Horizonte (LUOS/76) abrangendo praticamente todo o município, fixando normas de localização de usos e padrões construtivos para a cidade. As áreas de ocupação irregular não foram consideradas na nova legislação urbanística.

2.2 Complexa realidade: novas tendências e novas regras

A LOUS/76 manteve o Centro como ponto de diversidade, dando a ele condições legais para que continuassem sendo instalados equipamentos de comércio, serviços e habitacionais. Ela proporcionou ao território belorizontino algumas zonas mais flexíveis quanto à implantação de estabelecimentos dedicados a atividades dos setores secundário e terciário, mas fez surgir grandes extensões residenciais dentro dos bairros. Fora dos corredores de tráfego mais intenso, os zoneamentos residenciais eram predominantes.

Durante a década de 1970, houve ocupação de quase a totalidade do território do município. Mesmo com a expansão da malha urbana, porém, a concentração de pessoas no Centro não diminuiu. A forma como o transporte coletivo se organizava, usando a Área Central como nó de distribuição do fluxo e passagem, e a quantidade e a variedade de equipamentos do setor terciário lá existentes contribuíam para que o local estivesse sempre vivificado. A população de classe média e baixa, principalmente, continuou visitando o Centro para realizar suas atividades relativas a consumo e serviços.

Outras centralidades começaram, entretanto, a surgir para suprir as demandas das classes mais altas, que passaram a considerar o Centro como um lugar saturado e desagradável à prática de atividades de lazer e consumo. Espaços como a Região da Savassi e os *shoppings centers* se firmavam como novas opções às atividades de compras e lazer, dedicados, sobretudo, às elites.

Os *shoppings* começaram a ser instalados na capital em 1979. O Central Shopping, o BH Shopping, o Minas Shopping e o Shopping Del Rei foram implantados, respectivamente, nas regiões Sudeste, Sul, Nordeste e Noroeste, trazendo novos ambientes para o consumo. Em cada uma das regiões, os empreendimentos trouxeram conseqüências diferentes. Alguns atraíram equipamentos de outros usos para próximo de si. Outros exterminaram as

atividades locais por algum tempo. Outros ainda, como é o caso do BH Shopping, tiveram a ocupação de seu entorno mais intensificada muito depois de sua implantação, após mudanças nas legislações permitindo o crescimento expressivo da quantidade de moradias em suas proximidades e com a ocupação de condomínios residenciais em outros municípios vizinhos a Belo Horizonte nesse vetor.

Em decorrência da dinâmica urbana, das relações inerentes ao funcionamento do setor terciário e das possibilidades oferecidas pela LUOS/76 formaram-se algumas concentrações comerciais de maior destaque na cidade. Ocorreu a formação de áreas comerciais ao longo de eixos viários e em porções dos bairros Santa Tereza, Barro Preto, Barroca e Funcionários, neste, principalmente, na área denominada como Savassi. Mesmo com a crise econômica da década que se seguiu, esses espaços cresceram e se desenvolveram enquanto locais dedicados ao setor terciário.

O fordismo entrou em crise em diversos países do mundo, aproximadamente, na década de 1970 e os impactos desse processo foram sentidos no Brasil na década posterior, 1980. Sua expansão não foi suficiente para acabar com as diferenças no desenvolvimento e para promover acessibilidade à qualidade de vida de grande parcela da população, configurando sua crise. O capital organizado sob sua estrutura não foi capaz de fazer todas as pessoas consumirem as mesmas coisas, ou seja, terem acessos a produtos e serviços modernos e de qualidade.

O setor capitalista avançado entrou em crise. O capital fugiu do modelo fordista e sindical organizado. Os empregados das fábricas, na maioria das vezes, começaram a ser enxergados como "custos" a serem reduzidos e não como mercado consumidor para o que produziam. Houve uma desindustrialização. Não interessava haver mais dentro da indústria uma estrutura vertical. Começou a se desenvolver o processo batizado de teceirização.

O processo de produção passou a ser mais flexível, assim como o contrato da mão de obra e as relações de compra e venda. O sistema de produção não estava mais dentro da grande fábrica, mas espalhado pela cidade e por seus parceiros, sejam eles subúrbios, campo ou outras cidades. Passou-se a não ter mais uma economia de escala, mas uma economia de

escopo, particularizada para cada caso. O setor de serviços foi ficando cada vez mais moderno, especializado e competitivo, empregando intenso uso de tecnologia e com atenção maior nas características do consumidor e no diferencial.

Serviços de consultoria técnica, educação, informática, publicidade, cirurgias médicas, exames complexos, entre outros, passaram a ser realizados por pessoas especializadas em Belo Horizonte. O comércio acompanhou a tendência, com a venda de produtos próprios para essas atividades. O processo de abertura econômica do país e o processo de concorrência em escala global possibilitaram que isso ocorresse. O circuito informal da economia, paralelamente, se organizava em atividades complementares às do circuito formal ou em concorrência às mesmas. Em 1980, o setor de serviços constituía a fonte de renda da maioria da população da capital mineira como se pode apreender no quadro abaixo:

TABELA 01

População ocupada por setor de atividade em Belo Horizonte em 1980

Setor de Atividades	Pessoal Ocupado	%
Agricultura	2.922	0,4
Indústria	217.575	30,3
Comércio de Mercadorias	94.496	13,0
Transporte, Comercialização e Armazenagem	45.409	6,3
Outros Serviços *	357.555	50,0
Total	717.957	100,0

Fonte: MONTE-MÓR, PAULA, 2004b, p.19

Nota: * Categorizados como "outros serviços" estão as atividades de prestação de serviços ligados a atividades sociais, administração pública e outras terciárias.

A partir de 1980, começou em Belo Horizonte uma fase de adensamento da estrutura urbana já criada, diminuindo a velocidade de expansão do perímetro urbano que vinha ocorrendo desde 1950. Houve nos anos 1980 uma melhoria na qualidade da cidade no que se refere aos serviços urbanos comparando-se aos anos 1970. O crescimento populacional, desde a década de setenta, não era mais tão intenso como nos períodos anteriores.

Nos anos 1980, aconteceu uma certa descentralização das atividades como resultado do encarecimento do Centro Tradicional. Não houve, entretanto, descentralização do comércio e dos serviços no sentido de surgirem outros centros relevantes nas regiões além dos limites da Avenida do Contorno. A desconcentração das atividades ocorreu dentro da própria Área Central, mais especificamente nas regiões da Savassi, do Barro Preto e da Avenida Francisco Sales, locais que já haviam despontado como nós de atividades não residenciais na década anterior. Houve grande crescimento do mercado imobiliário com construção de muitos prédios não residenciais entre 1985 e 1987, concentrados, sobretudo, na região central do município (COTA, 2002).

O Centro Tradicional passou, nessa década, por um processo de degradação, deflagrado pela má conservação do patrimônio construído, congestionamento do sistema viário e uma conseqüente perda de qualidade espacial e ambiental. Ocorreu uma fuga das atividades mais sofisticadas de comércio e serviços para outras localidades. Alguns empresários do setor terciário, com ramos de negócios mais elitizados, preferiam instalar seus estabelecimentos em regiões onde a infra-estrutura oferecia melhores condições espaciais, sem a poluição e os engarrafamentos do Centro e que eram consideradas mais atrativas à população para a qual seus produtos e serviços se dirigiam.

A Região da Savassi consolidou-se na década de 1980 como uma centralidade de elite, seja pela posição estratégica, entre o Centro e a zona sul em expansão, sejam por outros fatores como pela permissividade da lei quanto aos coeficientes construtivos, boa qualidade ambiental, organização espacial, arquitetura de qualidade e terrenos a preços mais acessíveis do que no Centro. Esse processo de deslocamento das atividades dedicadas para a elite interferiu, de certa forma, no funcionamento do Centro Tradicional, por representar uma certa "concorrência" ao mesmo.

O uso do Centro como corredor do tráfego do transporte público fez nascer uma forma de comércio que passou a ser vista como uma ameaça ao patrimônio e à qualidade do mesmo, pela maneira como tomavam as edificações e como usavam o logradouro público.

Lemos (2002) afirma que, nessa época,

[...] à medida que o centro perdia significativamente sua condição simbólica, novas e fragmentadas centralidades começam a multiplicarem-se no tecido urbano, ao mesmo tempo que predominava um policentrismo (LEMOS, 2002, p.119).

Mesmo com esse processo, entretanto, as novas centralidades nunca exerceram o poder conquistado pelo Centro Tradicional. Os aparatos de comércio e serviços mais fortes continuavam concentrados no Centro e em alguns corredores viários nas porções pericentrais. Além dos fatores ligados à dinâmica urbana e às questões de visibilidade e complementaridade que as atividades não residenciais demandam, a organização espacial ocorria pelas premissas fixadas pela LUOS/76 que, praticamente, só permitia a instalação de equipamentos dedicados ao setor terciário com maior porte nessas áreas. Tais diretrizes foram confirmadas pela revisão dessa lei feita em 1985, Lei nº 4.034, como será mais bem trabalhado no próximo capítulo dessa dissertação.

O crescimento no setor terciário nos anos de 1990, mesmo não sendo tão intenso quanto nas décadas anteriores, obteve aumento significativo, devido às “desverticalizações” das indústrias terem ficado mais latentes, consagrando a "Era Pós-fordista" no Brasil. Houve uma relativa estagnação econômica da capital mineira nessa década, em decorrência da crise vivida em todo país. Alguns outros fatores específicos, todavia, também contribuíram para a fuga de investimentos de Belo Horizonte.

O processo de abertura comercial, advindo dos acordos econômicos provenientes do Mercosul, privilegiou o incremento de regiões metropolitanas ao sul do país, precisamente as de Porto Alegre e Curitiba (FABIANO, 2005). Além disso, outras cidades médias, principalmente dentro dos estados da Região Sudeste, começam a despontar como pólos atratores de equipamentos e pessoas. A concepção municipalista da Constituição de 1988 deu às cidades brasileiras maior autonomia decisória, maior competência para formulação e implementação de políticas públicas e mais recursos financeiros. Os municípios passaram a ser entes federativos e a terem condições de negociar diretamente com as fontes capitalista, “competindo” entre si pela atração de recursos.

A capital mineira, mesmo em meio à crise econômica nacional e à “competição” municipal, entretanto, continuou como núcleo urbano polarizador

e se especializou ainda mais nas atividades do setor terciário. Intensificou-se o incentivo à instalação de uma indústria leve de pequena escala, do comércio e do serviço, que são atividades mais compatíveis com a dinâmica de ocupação do solo dos núcleos metropolitanos, onde há, geralmente, escassez e encarecimento do espaço urbano. A cidade continuou concentrando a maioria dos estabelecimentos não residenciais tradicionais e modernos da Região Metropolitana de Belo Horizonte e se consolidou como pólo de atração regional, cujo raio de abrangência ultrapassou, em muito, os limites municipais.

Nos anos 1990, a tendência à monocentralização continuou eminente dentro da capital mineira, apesar de se organizarem pontos de atividades comerciais e de serviços em alguns bairros. Foi notória a falta de dinamismo do setor imobiliário nesse decênio e, seguindo a tendência do processo que vinha ocorrendo desde as décadas anteriores, a expansão do setor terciário continuou ocorrendo aquém da expansão das moradias. A dispersão de equipamentos não residenciais aconteceu de forma tímida e levando para outras áreas do território apenas atividades simples, ligadas ao cotidiano dos povoamentos (SIMÕES, 2004, p. 07). Os “espraiamentos” de atividades mais expressivas continuaram sendo aqueles que seguiram os fluxos de maior tráfego pelas grandes avenidas como pelas vias Cristiano Machado, Antônio Carlos e Raja Gabáglio. Os serviços mais especializados, a diversidade e as atividades mais lucrativas continuaram a se concentrar na Área Central.

Muitos estudos foram realizados na década de 1990 sobre a evolução da cidade e as condições que a levaram à situação em que se encontrava. Como será apresentado no próximo capítulo, outras pesquisas tendo as questões urbanas da capital mineira como foco já haviam sido produzidas nas décadas anteriores. A complexa realidade urbana que se vivia nos anos 1990, entretanto, suscitava uma compreensão mais aprofundada para que fosse possível a adoção de novos parâmetros de regulação urbanística que estivessem aptos a proporcionar soluções aos graves problemas da cidade. Desse modo, profissionais de várias áreas foram designados pelo poder público municipal a fazerem diagnósticos sobre a realidade urbana, avaliando diversos assuntos pertinentes à organização do espaço e às atividades da cidade. Percebeu-se a real situação do município e a desigualdade entre as diversas localidades nele contidas. Como forma de amenizar os conflitos

urbanos e a marginalidade da parcela da população ainda alheia aos serviços concernentes ao modo de vida citadino, o governo municipal propôs planejar ações que pudessem disseminar pelo espaço condições de desenvolvimento e qualidade de vida a todos.

A avaliação do espaço e das condições de acessibilidade à moradia, educação, saúde, infra-estrutura, entre outros aspectos, permitiu ao poder público elaborar o Plano Diretor de Belo Horizonte e reformular a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo no ano de 1996 (LPOUS/96).

Tendo como base a conclusão do documento "Plano Diretor - Uma estratégia de Desconcentração Urbana", ficou clara a orientação de que um processo de descentralização faz-se necessário, sendo que cabe ao poder público gerir seu desenvolvimento. De acordo com o documento, desconcentrar significa dinamizar ou produzir novos adensamentos viabilizando a formação e proliferação de centros alternativos de consumo para a cidade como um todo. Por outro lado, descentralizar se traduz como planificação da dinâmica sócio-econômica urbana. Neste raciocínio, descentralizar significa criar condições de acessibilidade e fatores e qualidade locais que viabilizem a legitimação e consolidação de novos centros. Enfim, a descentralização só é possível a partir da existência de espaços disponíveis e de centralidade em potencial, se constituindo numa vocação estrutural das áreas (BELO HORIZONTE, 1995, p. 136).

A legislação urbanística que passou a vigorar no município de Belo Horizonte aproveitou a subdivisão da cidade em nove regiões administrativas, feita pelo poder público na década anterior, baseada na política descentralizadora que já vinha sendo pensada. Em cada uma das nove regiões administrativas, conhecidas como "Regionais" - Barreiro, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha, Venda Nova e Centro-Sul - deveria haver pelo menos uma centralidade significativa.

A delimitação dessas áreas no município surgiu como resultado da percepção de sua configuração naquele momento, consequência de um processo de desenvolvimento urbano que se intensificou nos últimos vinte anos. Foram feitos mapeamentos da complexidade das práticas urbanas, as quais se traduziram em um conjunto de significados coletivos que deram sentido ao centro e às localidades. Os mapeamentos colocaram como pontos relevantes a serem identificados os locais que possuíam concentrações terciárias e as práticas que as condicionam e as criam, como também espaços e localidades dotados de valor simbólico. A caracterização de cada

centralidade se deu segundo fatores como valores históricos, sociais e culturais, principalmente.

Os estudos para a elaboração do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996, compilados em 1995, reconheceram a importância do setor terciário para a cidade e que esse se encontrava de forma centralizada em alguns pontos do município. Houve a definição de novas atividades exportáveis, compostas por uma gama de setores pouco ou em nada poluentes e intensivos na utilização do espaço, com larga predominância dos serviços em relação à indústria.

Constatou-se o crescimento urbano desigual, resultado de processos sócio-econômicos diferentes, estabelecidos nas diversas porções da cidade. Percebeu-se a existência de centros nas regionais que apresentavam expressão econômica relativa, estando os mesmos em fase de consolidação, mas que já havia certa interdependência hierarquizada entre os diferentes tipos. Mesmo constatando a existência de centralidades latentes nas diversas regionais, ainda não havia efetivamente centros alternativos consolidados que pudessem minimizar a força exercida pela Área Central e promover o desenvolvimento efetivo das regiões onde estavam instalados.

Para criar acessibilidade aos meios urbanos, prerrogativa importante das leis que surgiram naquele momento, seria fundamental, segundo seus autores, que houvesse a criação de novas centralidades na cidade. Deveriam ser criadas em Belo Horizonte, segundo os planejadores, manchas de usos diversificados em vários pontos do município, com capacidade de constituírem centros de consumo social e economicamente dinâmicos. Os estudos constataram que havia ociosidade no uso da infra-estrutura instalada e propôs-se induzir a intensificação da ocupação em diversas áreas. Para que isso ocorresse, deveria haver uma preparação das mesmas para receberem esses centros e teria que se aumentar a flexibilidade da legislação para permitir a convivência de usos diferentes em áreas contínuas.

As leis formuladas em 1996, além de defenderem a criação de centros e centralidades e o fortalecimento das localidades com esses significados já existentes na cidade, propunham a recuperação do Centro Tradicional. Os anos 1990 foram marcados por obras e leis que buscaram requalificar o Centro.

Algumas áreas do Centro de Belo Horizonte perderam população na década de 1980 e tiveram seu número de domicílios diminuídos. Isso ocorreu, principalmente, devido à mudança de uso em alguns imóveis que tinham função residencial e passaram a se prestar a atividades do setor terciário e por causa de desapropriações ocorridas para que fosse possível a construção de viadutos e autopistas em alguns locais. Mesmo sendo um lugar dinâmico, o Centro havia perdido muito em qualidade ambiental e espacial. Sofria com problemas de violência, degradação das construções antigas, perda da qualidade do tráfego e paisagística.

Por continuar sendo ponto de referência da população belorizontina, entretanto, foi constatada a importância de essa área receber atenção especial e projetos de requalificação. Ficou evidente a necessidade de serem adotadas medidas que retomassem as suas características fundamentais e permitissem que o Centro Tradicional continuasse a ser considerado como um lugar de negócios e como espaço da multifuncionalidade.

A polarização da cidade sempre foi muito mais forte em seu Centro Histórico do que em qualquer outra região. Por décadas, foi consagrada ao Centro a função de nuclear a oferta comercial e de serviços e a periferia era considerada com poder de participar da geração de renda da população, sem, entretanto, cumprir esse papel de maneira efetiva. Quanto mais distante da Avenida do Contorno, principalmente quando se direcionava às porções territoriais mais ao norte, percebia-se que os estabelecimentos sedes de atividades produtivas e geradoras de renda eram mais esparsos e que existia uma maior carência da população quanto ao acesso ao modo de vida urbano e também em usufruir do Centro Tradicional.

Na medida em que os serviços continuassem a se proliferar, o potencial atrativo do Centro aumentaria e percebeu-se que a recuperação do patrimônio urbano do Centro Histórico também estaria vinculada à descentralização de algumas atividades. Acreditava-se, além disso, que a necessidade de investimentos em infra-estrutura viária e em transportes seria menor adotando-se a alternativa de viabilizar a desconcentração das atividades econômicas no município, aproveitando o potencial da estrutura urbana instalada.

As novas legislações urbanísticas buscavam tornar possível o surgimento e o fortalecimento de pólos de emprego e de atendimento ao uso

residencial em toda área urbana, reduzir a concentração de atividades econômicas na região central e pericentral e nos corredores de tráfego, reduzir, conseqüentemente, o número de deslocamentos intra-regionais e o conflito entre o tráfego local e de passagem tanto de pedestres como de veículos nas vias principais, diminuir o nível de atividades informais e recuperar as qualidades espaciais e econômicas do Centro.

A configuração do espaço urbano em formação sob a égide da lei urbanística promulgada em meados dos anos 1990, porém, não atingiu vários dos objetivos contidos nas premissas que a originou. Belo Horizonte chega ao século XXI com todos os problemas das grandes metrópoles brasileiras. A LPOUS/96 por mais de dez anos vem criando uma configuração no espaço urbano que mostra suas marcas, suas conseqüências, como será discutido nos capítulos seguintes.

No ano 2000, essa legislação foi revisada juntamente com a lei que instituiu o Plano Diretor municipal. Alguns artigos foram alterados, mas a estrutura geral das duas legislações foi mantida e, assim, conservados os preceitos nelas defendidos. As questões que a cidade deveria enfrentar eram as mesmas. As intervenções feitas até então foram suficientes para sanar algumas dificuldades pontuais, mas os problemas persistiam em muitos aspectos da organização sócio-espacial do município.

A desconcentração espacial dos centros ocorreu de certa forma, mas na maioria dos casos, continuou levando consigo apenas o comércio e os serviços dedicados ao atendimento do cotidiano dos moradores de cada área e, em alguns locais, de forma bastante deficiente e insatisfatória, como se verá no capítulo 5 dessa dissertação. Na maioria das localidades não foram desenvolvidos centros e centralidades especializados, que fossem capazes de promover seu desenvolvimento e qualificação espacial de maneira eficiente. Para a instalação dos equipamentos de comércio e serviços em pouco, ou em nada, foi aproveitado o potencial inerente a cada região e criadas centralidades integradas à dinâmica produtiva do município a partir dos interesses locais. Poucas regiões, sobretudo a Área Central e áreas adjacentes às vias radiais, conseguiram se firmar como polaridades especializadas e desenvolverem-se como centros economicamente dinâmicos.

Os estudos de Matos (2005), demonstraram que no crescimento e desenvolvimento de alguns locais nas periferias da cidade está acontecendo um processo de desconcentração das atividades não residenciais. Essa comprovação pode ser feita a partir da comparação de dados das pesquisas de Origem e Destino (OD) realizadas em Belo Horizonte nos anos de 1992 e de 2001. Considerando o destino final dos moradores da cidade por motivo de trabalho e levando em conta a concentração de viagens para as Áreas Homogêneas⁹ (AH) de Belo Horizonte onde as pessoas estão ocupadas, constata-se que no ano de 2001 a porcentagem de deslocamentos para algumas AHs fora da Área Central aumentou em comparação ao ano de 1992.

A periferia, que continua crescendo, não é apenas o resultado de processos de segregação da população pobre expulsa do centro. Alguns locais se desenvolvem com boa qualidade de infra-estrutura urbana, ambiental e viária resguardada pela lei e garantida pelo poder público, na maioria das vezes, agindo segundo interesses da iniciativa privada e da especulação imobiliária.

A região da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, situada no Bairro Santo Agostinho, por exemplo, vem se destacando desde a década de 1990 por abrigar serviços e atividades financeiras e institucionais altamente sofisticadas. A região do Bairro Barro Preto tornou-se um pólo comercial dedicado a artigos do vestuário. Fora da Área Central há serviços especializados, como os dedicados a móveis na Avenida Silviano Brandão e a artigos de construção e acabamentos na Avenida Dom Pedro II. Parte da Avenida Cristiano Machado vem se especializando em negócios ligados a automóveis.

A forma como essas atividades estão se concentrando ao longo dessas vias não tem sido salutar ao funcionamento das mesmas, entretanto. Algumas se mostram saturadas, contendo problemas de trânsito e tráfego e configurando perda de identidade local e de qualidade ambiental. A aglomeração de atividades de mesmo tipo e a formação de centros regionais especializados fizeram desaparecer a diversidade de usos em trechos desses

⁹ Áreas homogêneas: menor nível de agregação existente nas duas pesquisas OD. Em alguns momentos correspondem a um bairro; em outros a mais de um bairro, ou frações de bairros diferentes etc (MATOS, 2005, p.238).

percursos. Essas vias, atualmente, servem muito mais a pessoas provenientes de outras regiões do que a própria localidade ao seu redor. Em algumas delas o setor residencial foi praticamente extinto e os caminhos se tornam desertos à noite, quando o comércio fecha.

A II Conferência Municipal de Política Urbana¹⁰, realizada de outubro de 2001 a agosto de 2002, objetivou delinear a realidade de Belo Horizonte naquele momento sobre vários assuntos e as tendências que a cidade deveria seguir para se desenvolver. Nela, novamente, foram detectadas várias falhas na distribuição de atividades econômicas e de atendimento à população no território. As discussões feitas durante o encontro dos conferencistas ressaltaram a concentração de atividades produtivas na Área Central e que a rede de centros da cidade era precária, observando-se uma ocupação desordenada dos corredores de comércio e serviço. Constataram que:

[...] o espaço urbano de Belo Horizonte também é marcado pela concentração e centralização de equipamentos e serviços, pelo adensamento não compatível com a infra-estrutura, pela saturação de diversas áreas e por conflitos ambientais (BELO HORIZONTE, 2002, p.38).

Como medidas para melhoria dessa situação, os conferencistas concordaram que as legislações deveriam garantir a multiplicidade de usos, estimular a formação de novos centros, resguardando o uso residencial e preservando as características ambientais, culturais, sociais e as vocações específicas de cada região, além de promover a consolidação e vitalidade dos centros existentes. Para isso, defenderam a otimização da acessibilidade a essas áreas bem como de sua atratividade, qualidade ambiental e sustentabilidade. Fizeram a ressalva de que, na formação de novos centros, as tendências e necessidades das regiões deveriam ser levadas em conta e a criação dos mesmos não deveria prejudicar outras polaridades existentes. À Área Central, dever-se-ia, segundo os conferencistas, estabelecer tratamento diferenciado pela grande complexidade funcional e simbólica de seu espaço e

¹⁰ A Conferência Municipal de Política Urbana foi estabelecida pela lei que regulamenta o Plano Diretor Municipal. Ela deve ocorrer, segundo esse documento, a cada quatro anos com o objetivo de avaliar os impactos da implementação das normas contidas no Plano Diretor e na LPOUS, sugerir alterações aos mesmos a serem aprovadas em lei e interferir no cronograma de investimentos prioritários em obra. Deve ser feita com a participação de vários setores da sociedade.

devido à sua múltipla significação na estrutura metropolitana, de modo a contemplar a diversidade de usos e resguardar, com cuidado, o uso residencial nessa região.

Belo Horizonte, como visto, nunca teve um parque industrial de grande porte em seu território, não foi projetada para isso e nem tem pretensões de se desenvolver sobre essa base pelas suas características físicas, pela limitação de espaço e pela vocação que veio se firmando desde sua formação. A cidade, também, há muito não é mais influenciada pelas oligarquias agrárias. A capital mineira se curva ao setor terciário. A economia de Belo Horizonte encontra-se baseada, principalmente, no setor de comércio e serviços, que em 2004, representou mais de 85,0% do Produto Interno Bruto (PIB) municipal (MATOS, 2005, p.237).

Os profissionais que trabalham na capital estão ocupados, em sua maioria (73,5% deles segundo o Censo Demográfico realizado no ano 2000), nos setores ligados às atividades do setor terciário, estando ligados a empresas ou trabalhando por conta própria. O setor informal, considerado aqui como a parcela constituída por todos os trabalhadores autônomos e assalariados sem carteira assinada, corresponde a cerca de 40% da força de trabalho no setor de serviços em Belo Horizonte. A informalidade nesse ramo da economia, entretanto, não significa necessariamente baixa qualidade de emprego, precariedade ou baixa remuneração. Entre os setores que mais concentram atividades informais estão os serviços de saúde e de ensino que necessitam de profissionais altamente qualificados para atuação e, muitos deles, conseguem conquistar alta rentabilidade em suas atividades.

Mesmo com todo o crescimento do setor terciário em Belo Horizonte, entretanto, houve entre 1994 e 2002 um crescimento percentualmente maior desse ramo de atividade nas cidades vizinhas, com grande número de equipamentos de serviços sendo instalados nos municípios satélites dentro do cordão metropolitano (SIMÕES, 2004, p.5). Os serviços públicos constituem o único ramo de serviços em que a capital não perdeu participação relativa em comparação às demais cidades da RMBH. Essa evasão se dá, além guerra fiscal travada pelas cidades para se tornarem atrativas aos novos empreendimentos, pela fuga de alguns serviços mais específicos, como os ligados a transporte aéreo e terrestre, por exemplo (SIMÕES, 2004, p.6).

O crescimento do setor de serviços nas demais cidades da RMBH, no entanto, não tirou de Belo Horizonte a sua importância no contexto regional. A capital continua atuando como grande pólo, possuindo além da diversidade em vários ramos do setor terciário, uma quantidade de serviços especializados e modernos que não obtiveram concorrência na organização de nenhum outro centro urbano em expansão.

A prestação de serviços cresce com a especialização de vários estabelecimentos e pessoal em partes integrantes do processo produtivo. Como ligação entre as diversas atividades, espera-se que o sistema viário urbano e os meios de comunicação atuem como "esteiras para a produção". O setor de serviços, que há muito era visto como um processo findo em si mesmo, passa a ser, cada vez mais, intensificado e diversificado como parte dos processos produtivos. Para continuar atraindo essas atividades, o governo tem que investir na melhoria da infra-estrutura urbana, na recuperação da tradição e na identidade da cidade que tem que demonstrar seu diferencial para conquistar empreendimentos que lhe tragam receitas e outros benefícios.

As questões que se colocam são, em primeiro lugar, como organizar o espaço para que as atividades possam beneficiar toda a cidade e não ficarem presas a partes do território, onde a infra-estrutura instalada facilita sua implantação, e, em segundo lugar, como evitar a aglomeração de equipamentos, para que pontos do território não cheguem à saturação. O que tem que se buscar, como afirmado, é um território menos desigual, mais democrático, com desconcentração dos pontos de consumo e com maior qualidade e distribuição da infra-estrutura e dos serviços ligados ao meio urbano.

O planejamento urbano é primordial para se conseguir esses objetivos e para evitar que percursos não sejam degradados e que áreas não sejam subtraídas em qualidade urbana com usos que, funcionando individualmente ou em conjunto, gerem repercussões negativas de grandes proporções e expulsem outros usos, a diversidade, a qualidade ambiental e os moradores. Como defende Jacobs (2001), a cidade tem que se organizar como um tabuleiro de xadrez.

3 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO SÉCULO XX: A CONSOLIDAÇÃO DE PARÂMETROS PARA O CONTROLE DO USO DO SOLO EM BELO HORIZONTE

3.1 A concepção do planejamento territorial abrangente pautado no modelo tecnicista e funcionalista

A concepção urbanística brasileira, segundo Rolnik (1997), guarda resquícios do sistema primário de organização luso em suas terras tais como: o sistema de representação indireta do povo no governo municipal, através da câmara de vereadores, a definição do regime de propriedade urbana, através do sistema sesmarial, e uma primeira formulação do direito de vizinhança.

As terras no Brasil, por muitos anos, desde a chegada dos portugueses, eram doadas pelo governo da metrópole a nobres lusos. As sesmarias eram divididas e entregues nas mãos de proprietários escolhidos pelo governo português. Só com a promulgação da Lei Federal n.º 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, houve mudanças na forma de apropriação fundiária no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. Essa legislação visava organizar a situação dos registros de terras doadas desde o período colonial e legalizar as ocupadas sem autorização, além de reconhecer as chamadas terras devolutas, pertencentes ao Estado. Por ela, a única forma de ser dono de algum lote de terra seria comprando-o e registrando a propriedade nos órgãos competentes. Ao inverso do acesso à terra por sua ocupação, o solo ganhou valor de mercadoria.

Os lotes, posteriormente, nas cidades, passaram a serem demarcados para serem vendidos. Era necessário colocar limite à terra para saber seu valor e registrá-la enquanto propriedade privada. Desde essa época, o investimento em terras passou a ser visto como um negócio seguro, alheio às nuances dos planos e crises econômicas, fatores de preocupação dos investidores dos países subdesenvolvidos. Somando-se a isso, as concepções inscritas no Código Civil de 1916 vieram resguardar o conceito e o valor da propriedade

privada no Brasil ¹¹, princípios que deram suporte à intervenção política nas cidades e à legislação urbanística criada ao longo do século XX.

Belo Horizonte, criada em 1897, ou seja, sob o regime republicano, teve seu sistema administrativo organizado segundo práticas elaboradas por seus fundadores, a fim de organizar a cidade projetada para ser sede do governo mineiro. O município, por muito tempo, foi governado tentando-se seguir as primeiras definições da Comissão Construtora da Capital. Essa prática, entretanto, era conseguida apenas na Zona Urbana, visto que, como se sabe, desde o início, o crescimento da capital mineira subverteu a concepção de seus planejadores e se deu de modo muito mais rápido na periferia, de forma orgânica, do que dentro da planta planejada. As regulamentações urbanísticas adotadas na cidade em seus primeiros anos de criação se pautavam, basicamente, em preocupações sanitárias e estéticas e na manutenção da divisão funcional de espaços que a acompanhava desde seu traçado.

A intensificação da criação de normas urbanísticas ocorreu na capital mineira a partir da década de 1940, com as modificações transcorridas na cidade, devido à implantação de grande número de equipamentos dedicados a atividades do setor terciário, à substituição de edificações no Centro e sua intensa ocupação territorial. Houve a promulgação de novas normas construtivas nessa época, objetivando garantir o adensamento dentro da Zona Urbana de forma organizada. A área delimitada pela Avenida do Contorno passou a se chamar, oficialmente, Área Central e novas regulamentações previam definições de coeficientes de aproveitamento e gabaritos a serem obedecidos na proposição de edificações verticalizadas nessa região. Foi aprovado em 1940 o Código de Obras municipal com parâmetros de uso e ocupação do solo e regras para a construção de edifícios para toda a cidade.

Nas décadas seguintes foram feitas várias propostas de zoneamento e planejamento urbano, realizadas por grupos de estudiosos, técnicos e/ou políticos que se preocupavam com os rumos que o crescimento citadino estava

¹¹ O Código Civil brasileiro de 1916 foi elaborado tendo como base o pensamento jurídico europeu e clássico. Ele privilegiava a elite, a burguesia, em diversos aspectos, entre eles, resguardando o direito individual à propriedade. A propriedade privada era um bem a ser explorado e a cumprir a função que melhor conviesse a seu dono, sendo, praticamente, intocável.

tomando.¹² Os planos e propostas feitos pelos diversos ramos da sociedade, entretanto, eram bastante pontuais e alcançavam pouca aplicabilidade, não apontando expressivas mudanças na forma de corrigir as deficiências do meio citadino e/ou para regulamentar as ações que nele eram empreendidas por seus diversos atores, a fim de preparar a cidade para se desenvolver.

Em meados dos anos 1960 o poder público começou a adotar medidas mais efetivas de controle do solo urbano devido à complexidade que a cidade adquirira com a ação de interventores de todos os tipos em seu território. O processo de ocupação irregular em diversas porções do município intensificou-se nas décadas de 1960 e 1970, em função do crescimento populacional e da remoção de assentamentos precários dos terrenos centrais e pericentrais. A terra na porção central do município adquirira altos preços e, por isso, os terrenos nela ocupados de forma irregular foram esvaziados rapidamente para serem vendidos no mercado formal. Houve, também, a liberação de áreas ocupadas irregularmente para que grandes obras urbanas de estruturação viária e de embelezamento pudessem ocorrer no Centro e em suas imediações. Na periferia, em rápida expansão, os problemas se intensificavam e a condição de precariedade dos assentamentos, cada vez mais distantes da Área Central e mais populosos, tornava urgente a ampliação da infra-estrutura urbana dentro do município.

A complexidade das questões urbanas em Belo Horizonte já ultrapassava os limites da cidade nessa época. Percebeu-se que havia muitos problemas comuns aos núcleos urbanos vizinhos e que poderiam ser pensados formas de análises e procedimentos conjuntos para a solução de alguns deles. A Fundação João Pinheiro, articulando-se com as autoridades municipais das cidades que compunham a área conhecida como "Grande BH" até aquele momento, realizou, a partir de 1971, algumas pesquisas com o intuito de evidenciar as principais questões urbanas existentes na área conurbada à capital mineira. Havia a intenção de fazer o Plano Metropolitano de Belo Horizonte (PLAMBEL) a partir de estudos urbanos mais globais.

Em 1973, através da Lei Complementar n.º 14, foram institucionalizadas, no nível federal, as regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belém, Belo

¹² Para detalhamento das experiências ver BELO HORIZONTE, 1998; BELO HORIZONTE, 2004; COTA, 2002 e MATOS, 1984.

Horizonte, Recife, Fortaleza, Curitiba e Salvador. No ano seguinte seria reconhecida oficialmente a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em Belo Horizonte foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana¹³, a fim de estudar exclusivamente os problemas urbanos metropolitanos. A autarquia criada pelo governo estadual, foi responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social (PDIES) para a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

A capital mineira, nessa época, já dispunha de muitos estudos realizados por diversos órgãos acerca de sua realidade e essas pesquisas continuavam sendo complementadas por outros trabalhos em execução. Além do desenvolvimento do PLAMBEL, no ano de 1975, se encontravam prontos o Plano de Desenvolvimento, o Esquema Metropolitano de Estruturas (EME), o Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana (POS) e o Plano da Área Central (PAC). Esses estudos, entretanto, necessitavam de formas efetivas de implantação dos apontamentos neles contidos; de ações que pudessem colocar suas conclusões em prática a favor da organização e da melhoria do espaço urbano.

Desde a década de 1960 e, sobretudo, na de 1970, o avanço da urbanização e a expansão do mercado imobiliário, haviam gerado a necessidade de uma regulamentação urbanística que gerenciasse os conflitos de interesses entre os diversos setores sociais que conviviam no território belorizontino. No decênio de 1970, normas referentes à defesa do patrimônio e a tombamentos foram regulamentadas na capital mineira. A implementação de mecanismos, como a isenção de IPTU e o direito de construção para imóveis tombados, tornavam essas leis mais completas e facilitavam a sua aplicação, efetivando a proteção de bens urbanos (BELO HORIZONTE, 1998, p.112).

A capital mineira teve formatada, na década de 1970, sua primeira legislação urbanística abrangendo de forma mais ampliada o território municipal. A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, Lei n.º 2.662, de 29 de dezembro de 1976 (LUOS/76), regulamentou a distribuição das funções urbanas e a forma construtiva das edificações. Essa lei foi produto

¹³ Esse órgão passou a ser reconhecido pela denominação do próprio trabalho que desenvolvia, ficando, portanto, sendo chamado como PLAMBEL.

direto do POS que, por sua vez, foi baseado nos estudos do PDIES, concluído em setembro de 1975.

A lei urbana belorizontina de 1976 teve forte influência dos princípios dos *zonings*. Esse conceito, originado na Alemanha, pregava a determinação de diversas zonas no município, que seriam regiões delimitadas no espaço urbano, contendo uma função predominante e outras complementares (FABIANO, 2005, p.73). A LUOS/76 possuía objetivos econômicos, sociais, urbanísticos e ambientais e, segundo seus autores, foi elaborada com a intenção de garantir melhor aproveitamento do solo urbanizado, combater a especulação imobiliária e os loteamentos precários. Continha regulamentações que visavam fazer uma redistribuição de usos e alterar a morfologia da cidade, através de proposições de desenho urbano e com a fixação de limites à volumetria das edificações. Objetivava, ainda, a proteção das áreas verdes e a melhoria da paisagem citadina.

Segundo Matos

A redistribuição de usos e atividades pelo espaço urbano, visando descongestionar áreas saturadas ou tendencialmente saturáveis; o incentivo às localizações comerciais e de serviços em áreas potencialmente bem servidas por vias de boa capacidade para abrigar grande fluxo de trânsito; a previsão de áreas residenciais voltadas para diferentes estratos da população de modo a evitar e/ou diminuir efeitos de segregação sócio-espacial; fazem parte de um amplo leque de objetivos atinentes à legislação urbanística (1984, p.19-20).

A lei de uso e ocupação do solo instituída em Belo Horizonte em 1976, segundo o objetivo explicitado por seus criadores, deveria favorecer a propagação de usos não residenciais para outras partes da cidade fora do Centro, mas sem gerar conflitos entre atividades. Os planejadores elencaram, através do zoneamento e de parâmetros urbanísticos, mais ou menos permissíveis, as localidades que dispunham, ou não, de alguns tipos de equipamentos, definindo em quais delas deveria haver maior preservação e onde ocorreria o incentivo à ocupação prioritária e/ou mais heterogênea. A estruturação das zonas residenciais e comerciais se fez a partir do modelo radio-concêntrico que, de maneira geral, foi a forma de expansão da malha urbana belorizontina.

A maior permissividade na instalação de usos não residenciais nas regiões centrais, pericentrais e nos corredores viários se justificava não só pela forma de expansão e adensamento ocorridos na cidade, mas também pelo fato da rede de infra-estrutura nessas áreas ser mais completa. Essas regiões, portanto, ficavam, de certa forma, caracterizadas pela permissividade de adensamento e de instalação de usos de categorias diversas. Dentro dos bairros, a predominância era a manutenção do uso residencial, com a baixa permissividade em se instalar estabelecimentos industriais, de comércio e de serviços.

As normas de parcelamento contidas na LUOS/76 exigiam que os espaços mais próximos das áreas centrais passíveis de serem loteados fossem providos de instalação de infra-estrutura completa, sem o que, não seriam aprovadas a divisão e a venda dos lotes. Os preços dos terrenos, com isso, foram onerados, o que contribuía para elitizar, ainda mais, algumas porções do espaço urbano.

Os principais mecanismos da lei de uso e ocupação do solo criada na década de 1970 eram: as Categorias de Uso, os Modelos de Assentamento, os Modelos de Parcelamento e as Categorias de Zonas, estas decorrentes da combinação dos três primeiros mecanismos. O zoneamento foi estabelecido segundo as diferenças encontradas no meio urbano, as condições topográficas e as condições sócio-econômicas das populações residentes nos locais à época dos diagnósticos e da regulamentação.

A porção do território municipal situada dentro do perímetro urbano de Belo Horizonte foi classificada em seis zonas residenciais (ZRs), seis zonas comerciais (ZCs), quatro zonas de expansão urbana, três setores especiais (criados com a intenção de preservação e controle de locais com importância ambiental ou histórica, por exemplo), uma zona industrial e a zona rural. O zoneamento proposto, entretanto, não cobriu todas as áreas do município. As regiões de ocupação ilegal (favelas) não receberam nenhuma classificação.

QUADRO 02
Categorias de uso e modelos de assentamento da Lei n.º 2.662/76 para
Belo Horizonte

Zonas	Lote Mínimo (m²)	M.A. Permitidos	Densidade Residencial	Localização Preponderante	Principais Características
ZR-1	1.000	M.A.2, M.A.15	Baixa	Pampulha, Serra, Mangabeiras, Santa Efigênea, Santa Lúcia, Belvedere	Atende aos setores de alta renda
ZR-2	360	M.A.1, M.A.15	Baixa		
ZR-3	360	M.A.1, M.A.2, M.A.3, M.A.8, M.A.12, M.A.13, M.A.15	Média	Em toda área urbana além da Avenida do Contorno	Atende aos estratos médios da população enfatizando o uso residencial unifamiliar.
ZR-4	360	M.A.1, M.A.2, M.A.3, M.A.4, M.A.5, M.A.8, M.A.12, M.A.13, M.A.15	Média	Na orla da Avenida do Contorno	Uso residencial multifamiliar vertical. Propõe a substituição de usos por prédios de apartamentos.
ZR-5	450	M.A.1, M.A.2, M.A.4, M.A.5, M.A.6, M.A.7, M.A.15, M.A.18	Alta	Interna à Avenida do Contorno	Atende estratos de alta renda. Exclusivo residencial.
ZR-6	450	M.A.1, M.A.2, M.A.4, M.A.5, M.A.6, M.A.7, M.A.9, M.A.10, M.A.11, M.A.18, M.A.19	Alta	Nas quadras do centro, com vértices nas avenidas centrais	Uso múltiplo. Verticalidade acentuada.
ZC-1	360	M.A.1, M.A.2, M.A.3, M.A.4, M.A.5, M.A.8, M.A.12, M.A.13, M.A.18	Média	Nas vias locais, coletoras dos bairros	Uso comercial e de serviços de caráter local. Tendência vertical.
ZC-2	360	M.A.1, M.A.2, M.A.3, M.A.4, M.A.5, M.A.6, M.A.9, M.A.12, M.A.16, M.A.18, M.A.19	Média	Vias arteriais, sistema viário regional. Setores de alta renda	Nível superior de comércio e serviços. Ocupação vertical.
ZC-3	360	M.A.1, M.A.2, M.A.3, M.A.4, M.A.5, M.A.8, M.A.9, M.A.12, M.A.16, M.A.18, M.A.19	Alta	Lindeira às vias arteriais (Amazonas, Antônio Carlos, Pedro II, etc)	Vários usos e combinações de usos. Ocupação vertical.
ZC-4	360	M.A.1, M.A.2, M.A.3, M.A.4, M.A.5, M.A.8, M.A.9, M.A.12, M.A.13, M.A.14, M.A.15, M.A.16, M.A.19	-	Lindeira às marginais de vias expressas ou regionais	Uso industrial, depósitos e serviços pesados. Ocupação vertical ou horizontal.
ZC-5	450	M.A.1, M.A.2, M.A.9, M.A.10, M.A.11, M.A.19	Alta	Quadras de avenidas centrais	Uso múltiplo. Áreas centrais. Ocupação vertical.
ZC-6	450	M.A.1, M.A.2, M.A.17	Alta	Centro urbano principal	Uso exclusivamente comercial e serviços. Alta verticalidade.
ZC-1	-	M.A.1, M.A.3, M.A.12, M.A.13, M.A.14, M.A.15, M.A.16	-	Área de cunho industrial- Barreiro	Uso industrial de porte variado (serviços, depósitos, etc)

Fonte: MATOS, 1984, p.35

QUADRO 03
Características dos Modelos de Assentamentos Urbanos de Belo
Horizonte conforme a Lei n.º 2.662/76

M.A.	Área Mínima do Lote (m²)	Taxa de Ocupação Máxima	Coefficiente de Aproveitamento	Frente Mínima do Lote (m)	Densidade Populacional (habit./hectare)
M.A.1	-	0,50	1,0	-	130
M.A.2	1.000	0,40	0,8	20	40
M.A.3	360	0,50	1,0	12	350
M.A.4	360	0,50	1,5	12	720
M.A.5	450	0,40	2,0	15	1.110
M.A.6	700	0,40	3,2	20	1.500
M.A.7	1.500	0,35	4,2	30	1.900
M.A.8	300	0,50	1,0	10	160
M.A.9	450	Térreo e 2º pav =1,0 Demais = 0,35	3,4	14	710
M.A.10	700	Térreo e 2º pav =1,0 Demais = 0,30	4,5	20	1.200
M.A.11	1.500	Térreo e 2º pav =1,0 Demais = 0,25	5,5	30	1.500
M.A.12	300	0,60	0,6	10	-
M.A.13	360	0,60	0,6	12	-
M.A.14	2.000	0,50	1,0	30	-
M.A.15	600	0,40	0,8	15	-
M.A.16	1.500	0,30	3,0	20	-
M.A.17	-	Térreo, 2º e 3º pav =1,0 Demais = 0,25	8,0	-	2.000
M.A.18	-	0,6	1,2	-	600
M.A.19	-	1,0	2,0	-	-

Fonte: MATOS, 1984 p.72

Nota: Existem outros índices regulamentados pela Lei n.º 2.662/76 além dos coeficientes transcritos no quadro acima, tais como afastamentos laterais, frontais e de fundos a serem obedecidos quando na edificação de algum elemento arquitetônico.

As zonas comerciais foram localizadas ao longo de vias de tráfego intenso e de conexões entre bairros e regiões da cidade. As ZCs, principalmente a ZC-1 e a ZC-3, se constituíam em faixas tentaculares que partiam radialmente do Centro e entrecortavam a periferia, formando corredores de comércio e serviços. Atividades de diferentes segmentos de comércio, serviços e industriais foram nelas se instalando, de acordo com as condições da área que cortavam e seu posicionamento no contexto citadino. Na maioria das vezes, as modalidades de usos não residenciais implantadas modificavam o padrão de ocupação dos locais, iniciando uma substituição de

tipologia arquitetônica, marcada pela construção de prédios de maior altimetria, e inserindo edifícios com características próprias aos usos não residenciais que se propunham abrigar.

Após a lei de 1976, o número de prédios habitacionais cresceu bastante, principalmente nas áreas a sul e sudoeste e na Área Central (nos bairros Funcionários e Lourdes), onde casas foram substituídas por edifícios multifamiliares (MATOS, 1984). A verticalização dos bairros Carmo, Sion, Anchieta, Santo Antônio e Luxemburgo ocorreu pela localização privilegiada dessas porções de terra. Esses locais apresentavam-se à época com uma rede de infra-estrutura bastante completa em comparação com o restante da cidade e se localizavam perto do Centro e de centralidades em emergência (Savassi), possuíam boas condições de acessibilidade e adquiriram certa representação simbólica de prestígio e riqueza criada pelo próprio mercado e por seus moradores. Nessas áreas, localizadas a sul, sudoeste e na Área Central, a verticalização era incentivada por fatores como o interesse da elite econômica em nelas residir, a necessidade do setor terciário de estar em local de visibilidade e acessibilidade facilitada, a busca em manter a maior lucratividade possível dos empreendimentos construtivos por parte dos empresários desse ramo e a permissividade dos parâmetros urbanísticos de ocupação do solo.

As condições de ocupação criadas a partir da LUOS/76 nesses locais, classificados como ZR-4, zoneamento comum às regiões pericentrais, resguardava modelos de assentamento que possibilitavam alto aproveitamento do solo. Edifícios de múltiplos andares destinados ao uso residencial, seguido dos edifícios de uso misto (residencial e comercial), se afirmaram como as tipologias construtivas mais recorrentes nestas áreas após a LUOS/76.

Ao contrário das leis anteriores, que limitavam excessivamente os gabaritos em altura, segundo Matos (1984), a legislação de 1976 buscava explorar ao máximo as condições de infra-estrutura urbana que o poder público havia investido nas áreas e combater a retenção especulativa do solo, promovendo, por conseguinte, o adensamento de alguns locais. A não admissão de se verticalizar algumas áreas, regulamentadas com modelos de assentamento que não possuíam alto coeficiente construtivo e que limitavam a altura dos prédios, também era fator da construção vertical nos núcleos de melhor localização e permissividade dos padrões construtivos. Passou a haver

claras delimitações dos espaços regulamentados a receber edificações altas e dos destinados a receber construções de baixa altimetria.

Foi significativo o incremento de unidades habitacionais produzidas sob o modelo de apartamentos em relação ao de moradias horizontais nessa época. De 1976 a 1982, foram licenciados para construção 78.140 apartamentos e 21.175 casas, segundo dados retirados do Anuário Estatístico do Brasil e Inquérito Mensal Sobre Edificações- Indústria da Construção Civil-FBGE (MATOS,1984, p.123). "É evidente que isso influi diretamente na capacidade da rede viária da cidade, exigindo novos remanejamentos e alterações no sistema de transportes urbanos" (MATOS, 1984, p.123). Os problemas seriam agravados nas décadas posteriores.

Na região nordeste também houve grande mudança na morfologia espacial, em decorrência da legislação e dos incrementos feitos na infraestrutura da área. O loteamento do Bairro Cidade Nova foi implantado como mais uma opção à moradia dos segmentos populacionais de média e alta rendas. A Avenida Cristiano Machado garantiria a ligação desse local com a Área Central. A ocupação do Bairro se deu, sobretudo, por prédios verticalizados e de acabamento de boa qualidade, que seguiam padrões estéticos e tipológicos de edifícios dedicados à elite implantados na "Zona Sul".

Apenas no Centro Tradicional registrou-se queda no número de construções nos anos posteriores à promulgação da lei de 1976. A pouca quantidade de obras particulares de grande porte nesse local pode ser explicada pelo elevado custo que os terrenos da área alcançaram, pela exigüidade de lotes vagos à disposição dos empreendedores e pela conseqüente necessidade de demolições, que oneravam os custos finais das obras. Outro fator que influenciou esse quadro foi a visibilidade que o local adquirira e o aumento do valor dos imóveis pelo ponto que ocupavam na cidade, ocorrendo, assim, a substituição de usos em muitos lugares e a falta de interesse dos proprietários de estabelecimentos comerciais em venderem suas lojas, as quais possuíam localizações privilegiadas aos negócios.

Com as regulamentações impressas pela LUOS/76 no espaço urbano de Belo Horizonte, ao mesmo tempo em que alguns proprietários foram favorecidos com a flexibilidade de uso garantida em seus terrenos e/ou pelos altos coeficientes de aproveitamento e gabaritos, outros cidadãos viram os

preços de suas propriedades caírem bastante. A própria proibição de atividades em algumas zonas e/ou a adoção de modelos de assentamentos que permitiam baixo potencial construtivo em alguns locais, constituíam-se em fatores que aumentavam a valorização das áreas que possibilitavam maiores condições de ocupação e variedade de usos. De um modo geral, os índices de aproveitamento do terreno e as determinações dos tipos de usos admitidos pela LUOS/76 em cada área configuraram em Belo Horizonte um novo quadro de preços de terra, valorizando certas regiões em detrimento de outras. Assim, assistiu-se, por exemplo, a processos de acréscimos do valor de troca de alguns terrenos, perda do valor de uso em algumas áreas, substituição de atividades e acelerado processo de gentrificação em regiões da cidade como, por exemplo, nos corredores de tráfego intenso, entre outras alterações sócio-espaciais.

Segundo as análises de autores como Matos (1984) e Cota (2002), a legislação contribuiu para o processo de segregação espacial urbano belorizontino. Quanto mais cara a infra-estrutura instalada na cidade, mais espaços foram sendo criados para a implantação da população de alto e médio poder aquisitivo. A população de menor renda deslocou-se para a região norte e para municípios vizinhos, como Ribeirão das Neves e Ibirité, onde era possível adquirir terrenos a baixo custo, não só pelo distanciamento da Área Central, mas pela infra-estrutura urbana incompleta e pela carência de equipamentos e serviços públicos em geral.

A Lei Federal nº 6.766 foi promulgada no ano de 1979 com o objetivo principal de ordenar o crescimento nas regiões metropolitanas brasileiras. Essa legislação regulamentou a produção de loteamentos e definiu, entre outros assuntos, a implantação de infra-estrutura mínima, a adequação do sistema viário proposto aos tecidos urbanos existentes e que fossem resguardadas áreas para fins institucionais e de uso coletivo na divisão de glebas.

Essas medidas visavam garantir a expansão urbana com uma qualidade mínima, mas acabaram tendo efeito negativo para a população de baixa renda. Os custos com os loteamentos feitos em várias cidades do país seguindo as exigências legais ficavam onerosos e os gastos adicionais acabavam por serem repassados aos compradores dos terrenos parcelados. A não execução dos trabalhos exigidos em lei previa punições aos empreendedores. A

população mais pobre se viu ainda mais longe de ter acesso à terra urbana, principalmente quando localizadas nos grandes núcleos urbanos nacionais. As periferias metropolitanas cresceram, em grande parte, com a implantação de loteamentos irregulares e clandestinos. Sem poder de compra à terra legal, os mais pobres acabavam por ocupar os subúrbios e a aumentar a invasão de terrenos, adensando, cada vez mais, os aglomerados populacionais existentes.

Ressalte-se, todavia, que, apesar de não contribuir para a melhoria da qualidade de vida de grande número de pessoas na cidade, as leis de parcelamento de terra, as ligadas ao patrimônio e as de uso e ocupação do solo instituídas na década de 1970 representaram avanços no processo de ordenação do meio urbano. Em Belo Horizonte, elas ajudaram a preparar futuras atuações do poder público municipal e da população na tentativa de melhorar o espaço citadino. Pela primeira vez, pensava-se o meio urbano de forma mais global e territorializava-se as porções do solo em espaços distintos, dando-lhes diferentes condições de organização de uso e ocupação, as quais repercutiriam na formação do sítio urbano nos anos que se seguiram.

A Lei n.º 2.662/76 foi inspirada por uma postura antidemocrática, própria do momento político em que foi concebida: a Ditadura Militar que vigorava no país desde 1964. Esta legislação tinha na racionalidade funcionalista a justificativa para o ordenamento do território, ignorando a multiplicidade e a simultaneidade de ações que são próprias da vida nas cidades. Mesmo assim, há de se reconhecer que a lei de uso e ocupação do solo de 1976 contribuiu para determinar a morfologia urbana e a diversidade de espaços, controlando a instalação de atividades e a volumetria das edificações, dando a cada lugar possibilidades diferenciadas à sua formação e seu desenvolvimento.

Com a atuação do mercado imobiliário e dos demais agentes da cidade, aproveitando as regras estabelecidas em lei, foram se conformando a configuração social do território. Formaram-se lugares com graus diferenciados de heterogeneidade e espaços homogêneos em classe econômica, uso e formas de ocupação.

O final dos anos 1970 e início dos anos 1980 deflagrava um eminente quadro de crise que pôde ser sentida em todos os setores da sociedade brasileira e que ficou ainda mais evidente na economia, na política e no Estado. Com processo de redemocratização iniciado na década de 1980, com a nova

estrutura política que se montava e com a organização de setores populares em torno de algumas causas, como melhorias de condições de vida no campo e nas cidades, o modelo de planejamento que vinha sendo aplicado até então, considerado como um instrumento de autoritarismo, passou a ser questionado de forma explícita. Propunha-se mudar a visão do que seria planejar, inserindo, nessa ação, idéias de participação e gestão da sociedade, preterindo-se as definições de planos e/ou políticas nacionais essencialmente tecnicistas e centralizadores.

Surgiram movimentos contra medidas autoritárias e visando promover o "exercício da cidadania", termo que começava a estar presente em todas as discussões políticas da década de 1980. Entendeu-se que a União, os estados e os municípios deveriam estabelecer políticas conjuntas de desenvolvimento urbano e criar instrumentos para conter a especulação imobiliária e possibilitar o acesso à moradia. Com essas perspectivas, seria criado em 1983, o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (LDU), PL n.º 775, que enfatizava a importância do planejamento com a participação integrada de todas as esferas de governo. Esse projeto de lei tramitou por muitos anos no Congresso Nacional. Apesar de não ter sido aprovado, ele foi importante para a formulação do capítulo sobre política urbana contido na Constituição Federal promulgada em 1988 e como base na elaboração do "Estatuto das Cidades", Lei Federal n.º 10.257 de 10 de julho de 2001.¹⁴

Em meio a essa movimentação de âmbito nacional, no ano de 1985, foi aprovada em Belo Horizonte a Lei n.º 3.995 que regulamentava o Programa Municipal de Regularização Fundiária. Nesse mesmo ano foi aprovada uma revisão da lei de uso e ocupação do solo praticada no município. O conteúdo da LUOS/76, em vigência por, aproximadamente, nove anos passou por reformulações e revisões e em 25 de março de 1985, através da Lei n.º 4.034, entrou em vigor a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo do município (LUOS/85).

A LUOS/85 ainda foi promulgada com grande viés tecnicista e funcionalista, sendo mesmo apenas uma adequação de sua antecessora, a Lei

¹⁴ A sociedade civil organizada se mobilizou e criou, durante o processo constituinte, no ano de 1987, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, atualmente denominado Forum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), a fim de exigir mais qualidade de vida nas cidades.

n.º 2.662/76. Seus artigos traziam "aperfeiçoamentos" das medidas que vigoravam na lei de 1976 e algumas poucas modificações que levavam em conta a evolução da cidade (ver FIG. 04).

A legislação de 1985 redefiniu a ZR-4 e incorporou as zonas ZR-4A e ZR-4B como outras formas de ocupação. As manchas com essas classificações foram redesenhadas, a fim de se adaptarem melhor aos aspectos da situação de saturação da estrutura urbana, que vinha se configurando em algumas áreas de zoneamento ZR-4 (COTA, 2002). Redefiniu-se as características dos modelos de assentamento diferenciando os parâmetros de assentamento para as três zonas em questão. Adotou-se Taxa de Ocupação (TO)¹⁵ associada ao Coeficiente de Aproveitamento (CA)¹⁶ de forma a promover graus diferentes de permissividade de adensamento em cada uma das zonas residenciais do tipo 4.

Na ZR-4B foram mantidos os altos parâmetros construtivos determinados pela antiga ZR-4. Essa mancha encobria porções da malha de bairros como Cidade Nova, Santa Tereza, Sion, São Pedro, Gutierrez e Cruzeiro. A ZR-4, na LUOS/85, ficou com o potencial construtivo mais restritivo. Sob esse zoneamento estavam áreas dos bairros União, Ipiranga, Carlos Prates, Sagrada Família, Prado e Santo Antônio. A ZR-4A era a mais restritiva das três zonas por ora analisadas e abrangia regiões dos bairros Santa Inês, Manacás, Esplanada e Minas Brasil.¹⁷

Algumas alterações nos parâmetros urbanísticos foram feitas, em geral contribuindo para tornar a Lei 4034/85 "ainda mais permissiva" (FREITAS, 1996, p.61)¹⁸ que a anterior, no que diz respeito à ocupação. Dentre as principais mudanças podemos citar: redução da área mínima do lote nos modelos de assentamento MA-3, MA-8, MA-12 e MA-15, aumento das taxas de ocupação máximas nos modelos de assentamento MA-9, MA-10, MA-12, MA-15 e MA-16, assim como

¹⁵ Taxa de Ocupação é "a relação entre a área da projeção horizontal da edificação e a área total do terreno". (BELO HORIZONTE, 1996, p. 69)

¹⁶ "Coeficiente de aproveitamento: coeficiente que, multiplicado pela área do lote, determina a área líquida edificada, admitida no terreno". (BELO HORIZONTE, 1996, p.79)

¹⁷ A medida de redefinição das zonas residenciais do tipo 4, entretanto, não produziu o efeito para o qual fora criada. A verticalização continuou a ocorrer intensivamente em alguns terrenos que deveriam ter sido protegidos e continuou-se a sobrecarregar a infra-estrutura urbana instalada.

¹⁸ FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. *Perspectivas do planejamento urbano contemporâneo: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. 1996. 212p. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

nos coeficientes de aproveitamento máximo nos modelos MA-12 e MA-15. Também sofreram redução os afastamentos mínimos obrigatórios nos modelos MA-10, MA-15 e MA-16. (COTA, 2002, p. 71)

QUADRO 04
Anexo 1 da Lei n.º 4034/85 - Zonas, Categorias de Uso, Modelos de Assentamento

Zonas	ZR-1	ZR-2	ZR-3	ZR-4A	ZR-4	ZR-4B	ZR-5	ZR-6	ZC-1	ZC-2	ZC-3	ZC-4	ZC-5	ZC-6	ZC-I	
Usos																
Residencial Unifamiliar	MA.2	MA.1	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	MA.1 MA.2	
Residencial Multifamiliar Horizontal	-	-	MA.3	MA.3	MA.3	MA.3	MA.3	MA.3	MA.3	MA.3	MA.3	MA.3	-	-		
Residencial Multifamiliar Vertical	-	-	MA.3	MA.3 MA.4 MA.8 MA.18	MA.4 MA.4A MA.8 MA.18	MA.4 MA.4A MA.5 MA.8 MA.18	MA.4 MA.5 MA.6 MA.18	MA.4 MA.5 MA.6 MA.9 MA.10 MA.18	MA.3 MA.8 A MA.9	MA.3 MA.8 A MA.9	MA.3 MA.8 A MA.9	MA.3	MA.9 MA.10	MA.17		
Comércio Local	-	-	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	-	MA.9 MA.10 MA.19	MA.8 MA.8A MA.12	MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 MA.19	MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 MA.14 MA.19	MA.8A MA.12 MA.14	MA.9 MA.10 MA.19	MA.17		
Comércio de Bairro	-	-	-	-	-	-	-		-							
Comércio Principal	-	-	-	-	-	-	-		-							
Comércio Atacadista de Pequeno Porte	-	-	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	-		-							
Comércio Atacadista de Médio Porte	-	-	-	-	-	-	-	-	MA.8 MA.8A MA.12	-	-	-	-	-		
Comércio Atacadista de Grande Porte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Serviço Local	-	-	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	-	MA.9 MA.10 MA.20	MA.8 MA.8A MA.12 MA.20	MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 MA.19 MA.20	MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 MA.19 MA.20	MA.8A MA.12 MA.20	MA.9 MA.10 MA.19 MA.20	MA.17		
Serviço de Bairro	-	-	-	-	-	-	-		-	MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 MA.19 MA.20	MA.8A MA.12 MA.20					
Serviço Principal	-	-	-	-	-	-	-		-	-						
Serviço Especial-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	MA.12 MA.14	MA.12 MA.14	-			
Serviço Especial-2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	MA.9 MA.19	MA.9 MA.19	-	MA.9 MA.10 MA.19			
Micro Indústria Não Poluente	-	-	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	MA.8 MA.12	-	MA.9 MA.10 MA.19	MA.8 MA.8A MA.12	MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 MA.19	MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 MA.19	MA.8 MA.12	MA.9 MA.10 MA.19	MA.17		
Pequena Indústria Não Poluente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 MA.19			-			
Indústria de Médio Potencial Poluente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			MA.12 MA.14		-	
Indústria de Grande Potencial Poluente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		MA.12 MA.14	-			
Serviço de Uso Coletivo Local	MA.15	MA.15	MA.8 MA.15	MA.8 MA.15	MA.8 MA.15	MA.8 MA.15	MA.15	MA.9 MA.10 MA.19	MA.8 MA.15	MA.8 MA.8A MA.9 MA.15 MA.16 MA.19	MA.8 MA.8A MA.9 MA.15 MA.16 MA.19	MA.15 MA.16	MA.9 MA.10 MA.19	MA.17		
Serviço de Uso Coletivo de Bairro	-	-	-	-	-	-	-		-	MA.8 MA.8A MA.9 MA.15 MA.16 MA.19	MA.8 MA.8A MA.9 MA.15 MA.16 MA.19					
Serviço de Uso Coletivo Principal	-	-	-	-	-	-	-		-	-	MA.8 MA.8A MA.9 MA.15 MA.16 MA.19				MA.8 MA.8A MA.9 MA.15 MA.16 MA.19	
Desmembramento																
Área mínima (m²)	1.000	360								125						
Frente Mínima (m)	20	12								5						

Fonte: BELO HORIZONTE, 1985, p.41

PROJETO URBANÍSTICO A SER APROVADO PELA PREFEITURA

QUADRO 05

Anexo 2 da Lei n.º 4034/85 – Características dos Modelos de Assentamento

M.A.	Área do Lote (m²)	Taxa de Ocupação	Coefficiente de Aproveitamento	Frete do Lote (m)
M.A.1	-	0,50	-	-
M.A.2	1.000	0,40	0,8	20,0
M.A.3	200	0,50	1,0	10,0
M.A.4A	360	0,50	1,2	12,0
M.A.4	360	0,50	1,5	12,0
M.A.5	450	0,40	2,0	15,0
M.A.6	700	0,40	3,2	20,0
M.A.8	200	0,50	1,0	10,0
M.A.8A	300	1º pav=1,00 2º pav=1,00	1,5	10,0
M.A.9	450	Térreo e 2º pav =1,00 Demais = 0,50	3,4	14,0
M.A.10	700	Térreo e 2º pav =1,0 Demais = 0,40	4,5	20,0
M.A.12	200	0,80	0,8	10,0
M.A.14	2.000	0,50	1,0	30,0
M.A.15	600	0,50	1,0	10,0
M.A.16	1.500	0,40	3,0	20,0
M.A.17	-	Térreo, 2º e 3º pav =1,0 Demais = 0,50	8,0	-
M.A.18	-	0,60	1,2	-
M.A.19	-	1,00	2,0	-
M.A.20	450	1,00	1,2	15,0

Fonte: BELO HORIZONTE, 1985, p.45

Nota: Existem outros índices regulamentados pela Lei n.º 4.034/85 além dos coeficientes transcritos no quadro acima, tais como afastamentos laterais, frontais e de fundos, a serem obedecidos quando na edificação de algum elemento arquitetônico.

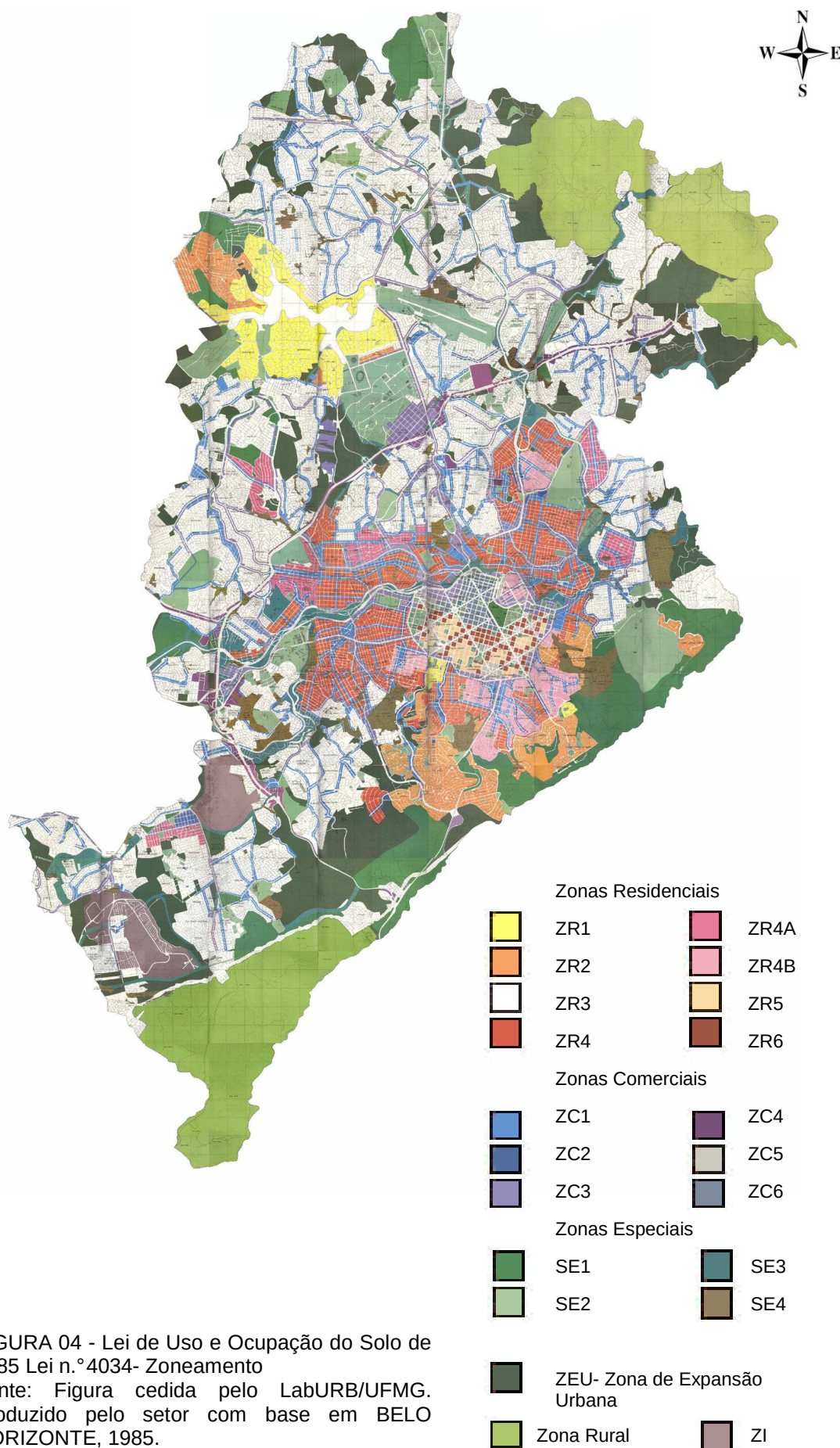


FIGURA 04 - Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985 Lei n.º 4034- Zoneamento
 Fonte: Figura cedida pelo LabURB/UFMG.
 Produzido pelo setor com base em BELO HORIZONTE, 1985.

O mercado imobiliário, mesmo tendo investido em empreendimentos em diversas áreas da cidade na década de 1980, continuou a escolher, prioritariamente, os espaços mais centrais e mais valorizados para sua atuação. O modelo MA-9, que admitia o uso misto das edificações, foi muito utilizado, principalmente, na região Centro-Sul do município. O coeficiente de aproveitamento desse modelo de assentamento poderia atingir o índice de 3,4 e os edifícios implantados sob as regulamentações do MA-9 seguiam, em sua maioria, uma tipologia arquitetônica que propunha usos não residenciais no pavimento térreo e moradias nos andares superiores. As vias definidas como ZC-3 também receberam grandes investimentos em edifícios que se utilizaram desse modelo de assentamento. As áreas centrais e pericentrais continuaram sendo bastante adensadas após a regulamentação da lei de 1985.

Ao se redefinir o zoneamento na LUOS/85, houve uma nova tentativa de redistribuir as atividades de usos não residenciais para outras porções da cidade, com o propósito de promover espaços mais heterogêneos e dinâmicos no tecido urbano belorizontino. Os usos foram reavaliados e reclassificados nessa legislação passando de 281 tipos de atividades para 837. Continuou-se, no entanto, o acúmulo de atividades econômicas em poucos pontos da cidade, onde as condições urbanísticas e sociais facilitavam a implantação das mesmas.

Esses locais com certa diversidade de uso e desenvolvimento econômico, serviam primordialmente à elite. Persistiam na cidade sérios problemas decorrentes da falta de descentralização de atividades de comércio e serviço e de bens públicos, como também de acesso à terra urbana por parte das classes economicamente mais desfavorecidas. As periferias continuavam se formando em condições bastante inferiores às áreas central e pericentral, no que diz respeito às condições e à acessibilidade aos benefícios inerentes ao modo de vida urbano. Como a legislação urbanística aprovada em 1985 não mudou os fundamentos de sua antecessora, continuou a acontecer no município um intenso processo de segregação espacial, como afirmou Cota (2002). Esse quadro teria que mudar pelas exigências das legislações nacionais que estariam por vir.

3.2 Novas diretrizes para o planejamento das cidades: mudanças nas formas de organização do espaço

A Constituição Federal de 1988, ampliou as competências dos Municípios, que passaram a ter maiores responsabilidades e autonomia na concepção e execução das políticas sociais e urbanas, devendo assumir o planejamento e a ordenação dos assuntos de interesse local. A política de desenvolvimento urbano, segundo os artigos contidos na lei constitucional, tem o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem estar de seus habitantes, de exigir a criação de um modelo de gestão mais democrática e a distribuição mais justa de bens e serviços públicos dentro da malha dos municípios.

A Constituição promoveu mudanças importantes no significado da propriedade da terra. Apesar de a Constituição de 1934 ter introduzido o conceito da função social da propriedade, sem muitas definições, o que se praticava no cotidiano das intervenções nas terras, sendo elas propriedades rurais ou urbanas, eram os princípios definidos para a propriedade privada, resguardados pelo Código Civil de 1916. Em 1988, com a nova Constituição Federal, avançou-se no sentido de tornar público o direito de propriedade.

A definição da função social da propriedade, nesta Constituição que prioriza direitos coletivos em detrimento do direito privado, inaugura, assim, um novo paradigma de interpretação para o Direito Urbanístico brasileiro, podendo contribuir para se promover formas mais justas de apropriação social do espaço (COTA, 2002, p.29).

A estrutura de poder municipal foi redefinida com a Constituição de 1988. A Câmara Municipal passou a ser um órgão com função de transmitir e responder às aspirações populares e de fiscalizar e assessorar a administração cidadina, função bastante esquecida durante o regime ditatorial. Esse órgão público com poder de propor, opinar e sancionar as leis municipais, passou a intervir mais no futuro da cidade, com o dever de coordenar as ações e interesses individuais e coletivos em prol de um ambiente urbano mais justo.

O estabelecimento de um Plano Diretor foi regulamentado pela Constituição como uma obrigação para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. Ele deveria ser aprovado pela Câmara Municipal e inscrever-se

como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana das cidades brasileiras.

A partir dessa Constituição, o desenvolvimento urbano passa a ser tratado a partir de uma estratégia que considera os diversos atores que agem na produção e na estruturação da cidade, abrindo espaço para o avanço da legislação urbanística no sentido de buscar instrumentos de política urbana que possibilitem ao poder público interferir na dinâmica de produção do espaço urbano. Dessa forma, as novas legislações urbanísticas municipais (pós 88) têm buscado compreender a dinâmica do mercado imobiliário juntamente com outros fatores urbanísticos e ambientais, bem como interesses sociais (considerando o homem como elemento integrante de uma comunidade específica) no processo de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do espaço, agora, explicitamente sob o prisma da função social da propriedade (COTA, 2002, p.47).

Desde o início da década de 1980, antes de a regulamentação contida na Constituição de 1988 exigir a formatação de planos diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes, em Belo Horizonte estava se tentando configurar uma legislação específica para esse fim, ainda que não formatada dentro dos mesmos princípios. Durante a atuação da Assembléia Nacional Constituinte e aproveitando as discussões que ocorriam devido ao Movimento pela Reforma Urbana, em 1983, na gestão de Hélio Garcia como prefeito, começou-se a pensar em um Plano Diretor para a cidade (TORRE, 2003). A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), criada em naquele ano, seria responsável pela coordenação da elaboração do Plano Diretor municipal.

O governo subsequente, comandado por Sérgio Ferrara, eleito em 1985, deu continuidade ao processo aproveitando-se de estudos realizados nos dois últimos anos da gestão anterior. Foi organizado um seminário com vistas a envolver outros órgãos da prefeitura. Esses órgãos, segundo as pesquisas compiladas por Torre (2003), deveriam trabalhar nas diretrizes inerentes a seus setores, observando apenas algumas interfaces com as outras categorias envolvidas. Mesmo convidadas a participar, porém, muitas secretarias não se engajaram no projeto que ficou mesmo a cargo da SMDU. Esta organizou um pequeno grupo técnico que utilizou, primordialmente, os estudos realizados pelo PLAMBEL durante a proposição de elaboração do Plano Diretor Metropolitano em seus trabalhos.

O projeto de lei elaborado durante o governo de Sérgio Ferrara, entretanto, ficou pronto em 1988, em meio à campanha eleitoral para prefeito e vereadores que definiria os novos mandatos para os anos seguintes. Esse projeto não chegou a ser votado na Câmara Municipal devido à falta de estrutura para que isso ocorresse.

Em 1989, Pimenta da Veiga, eleito prefeito de Belo Horizonte, assumiu o governo e retirou o Projeto do Plano Diretor elaborado durante a gestão anterior de tramitação da Câmara, com intenção de preparar um novo projeto de lei com a mesma finalidade. Antes, entretanto, o governo elaborou e colocou em vigor a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

Promulgada em 1990, a Lei Orgânica do Município incorporou princípios de orientação da legislação urbanística e regulamentações que determinavam a gestão participativa. A Lei Orgânica resguardava a necessidade de se fazer o Plano Diretor e estabelecia instrumentos de planejamento urbano, entre os quais estão a legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo e a legislação financeira e tributária. Nela estavam estabelecidas normas que regulamentavam a aplicação do imposto predial e territorial (IPTU) progressivo, do parcelamento e edificação compulsórios e da desapropriação por interesse social.

Em meados de 1991, foi enviado à Câmara Municipal de Belo Horizonte pelo Executivo um novo Projeto de Lei para o Plano Diretor de Belo Horizonte, denominado BH-2010. Desde 1989, quando da posse de Veiga, esse plano vinha sendo elaborado sob a responsabilidade do Conselho Consultivo do Plano Diretor, instituído pelo prefeito naquele ano.

Durante a elaboração desse projeto de lei tentou-se reunir todos os órgãos da prefeitura, o que pode ser considerado um avanço em relação à elaboração do Plano Diretor feita no início da década de 1980. O que veio a ser organizado, entretanto, “foi a produção de análises setoriais fragmentadas que, ao serem reunidas, pretenderam apresentar um quadro da realidade municipal” (TORRE, 2003, p.48) e não um diagnóstico integrado e inter-setorial. Alguns estudos realizados pelo PLAMBEL foram novamente aproveitados. Houve a participação de setores da sociedade civil, principalmente de grupos ligados à construção e ao mercado imobiliário, mas pouca participação da população em geral.

Produziu-se um projeto que parecia pretender constituir uma “cidade ideal” dentro de um espaço de tempo e que

[...] focava sua atenção nas intervenções a serem realizadas pelo Poder Público na dimensão físico territorial (como se fosse um plano de ação governamental) e na regulamentação da organização do território dentro de uma estrutura urbana, de forma a promover uma distribuição equilibrada dos diversos elementos componentes da cidade: as atividades econômicas, a infra-estrutura urbana, os equipamentos e até mesmo a distribuição da própria população (TORRE, 2003, p.49).

O projeto foi apresentado à câmara durante o governo Eduardo Azeredo, vice-prefeito de Veiga, que assumira a prefeitura municipal na ocasião em que o titular se candidatou a governador do estado de Minas Gerais. O projeto de lei que continha as proposições do BH-2010 não foi aprovado, principalmente, por não se conseguir chegar a conclusões acerca de divergências sobre qual seria a maneira como o poder público interviria no processo de produção e ocupação do espaço urbano belorizontino e por não conter parâmetros da Lei Orgânica do Município que deveriam estar contemplados na proposta do Plano Diretor municipal.

Em 1993, uma coligação de centro-esquerda, de cunho “democrático-popular”, assumiu a administração municipal. Patrus Ananias¹⁹ tomou posse como prefeito naquele ano e esteve à frente do governo municipal até 1996. O programa de governo organizado durante seu mandato compartilhava de princípios do movimento nacional pela reforma urbana.

Algumas leis foram promulgadas em Belo Horizonte ainda na primeira metade da década de 1990 com o intuito de tentar resolver questões conflitantes do contexto urbano. Em 1993, entrou em vigor a Lei n.º 6.326, que estabelecia novos parâmetros de regulamentação do Fundo Municipal da Habitação Popular (FMHP), criado pela Lei n.º 517 em 29 de novembro de 1955. No ano de 1994, foi regulamentada a Lei n.º 6.508, que criava o Conselho Municipal de Habitação e foi aprovada a Política Municipal de Habitação, estabelecendo como uma das suas linhas de ação, a implantação de intervenções estruturais em vilas e favelas do município.

¹⁹ Patrus Ananias havia sido vereador durante a administração anterior e o relator da Lei Orgânica Municipal.

Uma das metas mais importantes da administração Patrus Ananias era a elaboração do Plano Diretor para Belo Horizonte e a reformulação da lei de uso e ocupação do solo. No primeiro ano de seu mandato, foi organizada uma estrutura para a concepção dos projetos de lei que dariam origem às novas legislações que se propunha promulgar. Desse processo, participaram técnicos da prefeitura municipal, políticos, especialistas em várias áreas do conhecimento, setores organizados da sociedade, empresários, e setores populares. A população teve possibilidade de estar no processo de elaboração das leis urbanísticas através de canais como o Fórum da Cidade²⁰.

Vários dos estudos elaborados para o BH-2010 foram aproveitados e muitos outros foram feitos por equipes multidisciplinares, com a finalidade de se fazer análises sobre a configuração do espaço que se apresentava, definir prognósticos para o futuro do meio urbano belorizontino e se chegar às conclusões a serem dispostas nas novas leis urbanísticas. Entre os novos estudos, destacaram-se análises da dinâmica imobiliária no município, confecção de cartografia geotécnica e realização de pesquisas acerca da dinâmica econômica da cidade. Foram também estruturados estudos sobre os impactos da legislação então existente sobre o espaço urbano.

Todo processo de elaboração e discussão do Plano e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso o Solo atravessou 18 meses de diagnóstico e elaboração pelos técnicos do Executivo, nove meses de discussão com setores da sociedade civil e um pouco mais de um ano entre audiências públicas, debates e estudos na Câmara Municipal (BELO HORIZONTE, 1998, p. 128).

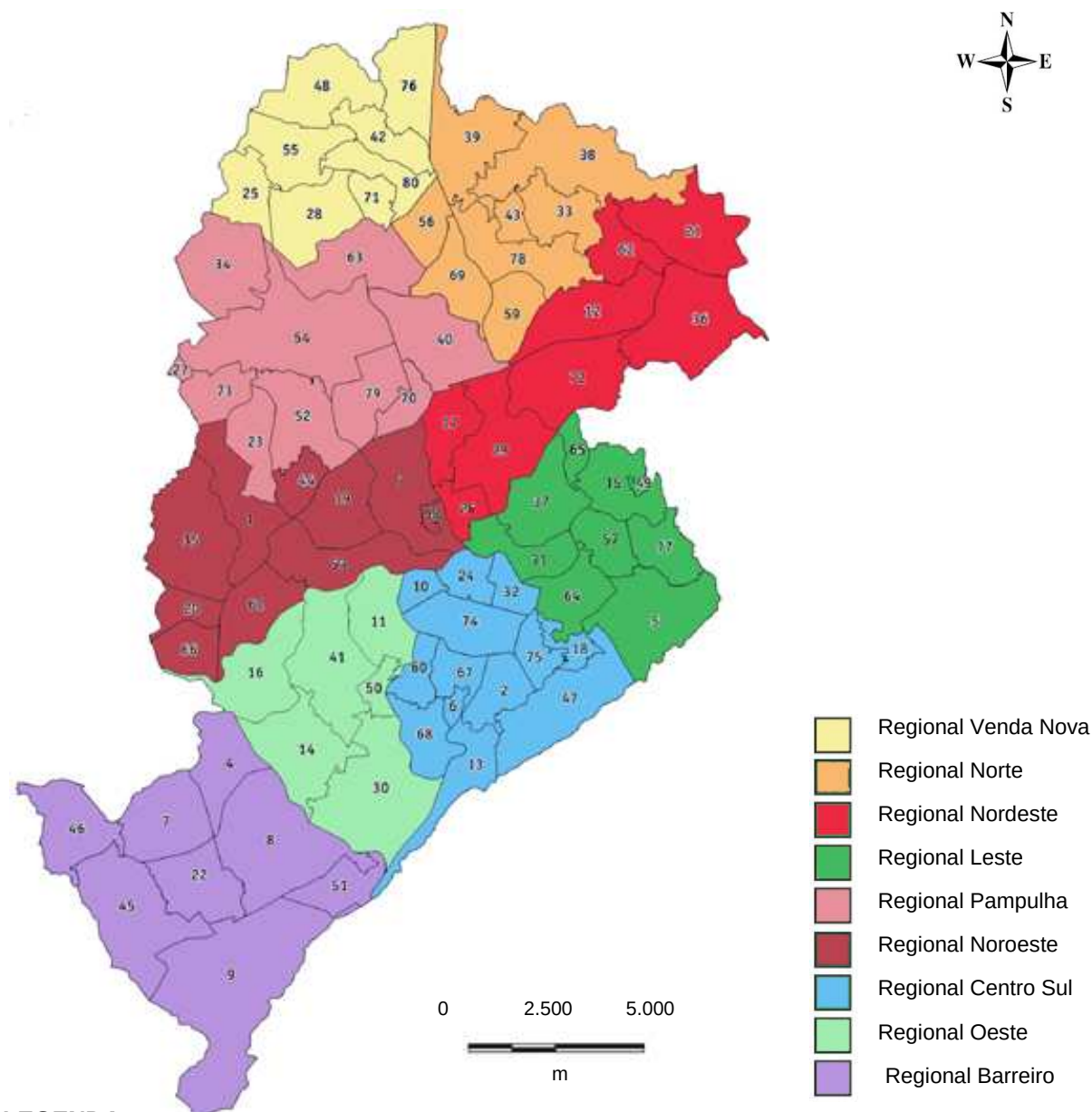
Foram promulgadas em 27 de agosto de 1996 a Lei n.º 7.165 que regulamentava o Plano Diretor e a Lei n.º 7.166 que estabelecia as normas de parcelamento, ocupação e uso do solo para Belo Horizonte (LPOUS/96).

Paralelamente à aprovação do Plano Diretor, a prefeitura municipal criou divisões no espaço urbano municipal, denominadas Unidade de Planejamento

²⁰ “O Fórum da Cidade constituiu-se de uma série de palestras enfocando a temática urbana, além de nele serem apresentados o diagnóstico elaborado e as propostas iniciais para discussão.” (TORRE, 2003, p.76). Nele foram apresentadas as minutas dos projetos de lei do PD e da LPOUS e foi instalado um processo de negociação, com a criação de uma comissão que tinha representantes dos segmentos empresarial, técnico e popular, além de observadores da Câmara Municipal.

(UP), para efeito de agregação de dados e de análises²¹. A delimitação de cada UP foi feita levando-se em consideração características específicas das diversas localidades. O reconhecimento de cada uma dessas porções territoriais deu base para que se pudesse conhecer um pouco melhor o território e as particularidades de cada área, a fim de se definir regiões que fossem, ao máximo, homogêneas. Os perímetros das UPs foram feitos de acordo com os limites das Regiões Administrativas, características de ocupação ou barreiras físicas, naturais ou construídas, de grande porte. A delimitação dos bairros oficiais nem sempre eram seguidas no contorno das unidades de planejamento (ver FIG. 05).

²¹ Foram, primeiramente, instituídas 81 (oitenta e uma) unidades de planejamento. Posteriormente, duas delas foram agregadas; a UP denominada como Pilar Oeste foi incorporada à UP Estoril/Buritis.



LEGENDA

- | | | | |
|--------------------------|----------------------------------|-----------------------|---------------------------|
| 1- Abílio Machado | 21- Capitão Eduardo | 40- Jaraguá | 60- Prudente de Moraes |
| 2- Anchieta/Sion | 22- Cardoso | 41- Jardim América | 61- PUC |
| 3- Antônio Carlos | 23- Castelo | 42- Jardim Europa | 62- Ribeiro de Abreu |
| 4- Bairro das Indústrias | 24- Centro | 43- Jardim Felicidade | 63- Santa Amélia |
| 5- Baleia | 25- Céu Azul | 44- Jardim Montenhês | 64- Santa Efigênea |
| 6- Barragem | 26- Concórdia | 45- Jatobá | 65- Santa Inês |
| 7- Barreiro de Baixo | 27- Confisco | 46- Lindéia | 66- Santa Maria |
| 8- Barreiro de Cima | 28- Copacabana | 47- Mangabeiras | 67- Santo Antônio |
| 9- Barreiro-Sul | 29- Cristiano Machado | 48- Mantiqueira/SESC | 68- São Bento/Santa Lúcia |
| 10- Barro Preto | 30- Estoril/ Burity/ Pilar Oeste | 49- Mariano de Abreu | 69- São Bernardo |
| 11- Barroca | 31- Floresta/ Santa Tereza | 50- Morro das Pedras | 70- São Francisco |
| 12- Belmonte | 32- Francisco Sales | 51- Olhos D'água | 71- São João Batista |
| 13- Belvedere | 33- Furquim Werneck | 52- Ouro Preto | 72- São Paulo/Goiânia |
| 14- Betânia | 34- Garças/ Braúnas | 53- Padre Eustáquio | 73- Sarandi |
| 15- Boa Vista | 35- Glória | 54- Pampulha | 74- Savassi |
| 16- Cabana | 36- Gorduras | 55- Piratininga | 75- Serra |
| 17- Cachoeirinha | 37- Instituto Agrônômico | 56- Planalto | 76- Serra Verde |
| 18- Cafezal | 38- Isidoro Norte | 57- Pompéia | 77- Taquaril |
| 19- Caiçaras | 39- Jaqueline | 58- Prado Lopes | 78- Tupi/ Floramar |
| 20- Camarão | | 59- Primeiro de Maio | 79- UFMG |
| | | | 80- Venda Nova |

FIGURA 05 - Belo Horizonte- Regiões Administrativas e Unidades de Planejamento
Fonte: Modificado pela autora com base em BELO HORIZONTE, 2004, p.225.

Os projetos de lei do plano diretor e da lei de parcelamento, ocupação e uso do solo então estruturados levaram em consideração os preceitos estabelecidos pela Constituição de 1988. Pela primeira vez, reconhecia-se de fato os conflitos existentes entre os diversos segmentos da população que compõem o espaço urbano belorizontino. Via-se a divergência entre os interesses privados e a importância e a dificuldade de se resguardar os espaços públicos e de se lutar pela qualidade de vida da população de renda mais baixa, reconhecida dentro de um processo de exclusão do modo de vida moderno, com difícil acesso à saúde, moradia, emprego, educação, carente de cultura e lazer. Os relatórios técnicos encomendados pelo poder executivo a pesquisadores de diversas áreas de conhecimento quantificavam e classificavam as carências do município e apontavam os locais onde eram mais graves as deficiências (BELO HORIZONTE, 1995).

As legislações urbanísticas promulgadas em 1996, segundo seus elaboradores, buscavam contemplar as omissões e corrigir os erros contidos nas leis de 1976 e 1985 e expandir conceitos e pensamentos que permitissem agir em busca de um crescimento e de um desenvolvimento urbanos de qualidade e a melhor distribuição dos bens de consumo, infra-estrutura, serviços e produção pelo território. Foram reafirmados e instituídos instrumentos de política urbana, como a transferência do direito de construir, a operação urbana, o convênio urbanístico de interesse social e as áreas de diretrizes especiais.

O Plano Diretor defendeu, como um de seus eixos principais, a proposta de “flexibilização” dos usos, entendida como a possibilidade de instalação de atividades não residenciais em toda a área urbana do município, desde que não causassem conflitos com outras atividades preexistentes nos locais ou com as características mais evidentes dos mesmos. Essa proposta tinha a finalidade de incentivar uma descentralização das atividades econômicas, promovendo o desenvolvimento de áreas periféricas de Belo Horizonte e tornando os meios de geração de renda e os serviços urbanos mais acessíveis à população, como será melhor explicitado a seguir.

Outra premissa fundamental do Plano Diretor era o fortalecimento das centralidades e centros existentes e a criação de novos espaços com essas características. Ele apontava como forma de se alcançar esse objetivo, a

melhoria do sistema de ligação e de infra-estrutura, com a extensão da rede de serviços urbanos às porções do território onde eram inexistentes ou precários.

As normalizações contidas na LPOUS/96 vinham do discurso de que se deveriam prover iguais condições de implantação de usos não residenciais em todo o território belorizontino. As categorias de uso seriam, então, permitidas ou não em cada localidade de acordo com a largura e função das vias do sistema de circulação e não mais pelas zonas com a qual cada lugar ficava classificado.

O modelo de zoneamento definia "macrozonas", estabelecidas em conformidade com o potencial de adensamento e demandas de preservação ambiental ou paisagística de cada área. Estabeleceu-se um zoneamento que, à diferença das legislações anteriores, definia condições de ocupação mas não determinava a localização de usos na cidade. Os parâmetros construtivos foram pensados para cada uma dessas macrozonas, quais sejam: Zona Adensada (ZA), Zona de Adensamento Preferencial (ZAP), duas zonas de Adensamento Restrito (ZAR), Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH), Zona Central do Barreiro (ZCBA) e Zona Central de Venda Nova (ZCVN), Zona de Grandes Equipamentos (ZE), três tipos de zonas de Interesse Social (ZEIS), Zona Hipercentral (ZHIP), três zonas de Proteção (ZP) e uma Zona de Preservação Ambiental (ZPAM).

QUADRO 06

Zoneamento e parâmetros urbanísticos da Lei n.º 716 6/96 - Anexo VI

Zoneamento	Coefficiente de Aproveitamento	Quota de Terreno por Unidade Habitacional	Taxa de Ocupação	Taxa de Permeabilidade	Observações
ZPAM	0,05	-	0,02	95%	Ver § 2º do art. 67
ZP-1	0,3	2.500 m²/un	0,2	70%	-
ZP-2	1,0	1.000 m²/un	0,5	30%	Ver § 2º do art. 47, § 2º do art. 82 e art. 90
ZP-3	1,5	90 m²/un	0,5	30%	-
ZAR-1	1,0	180 m²/un	-	20%	-
ZAR-2	1,0	45 m²/un	-	20%	-
ZA	1,5	40 m²/un	-	20%	Ver § 4º e 5º do art. 45
ZAP	1,7	25 m²/un	-	20%	-
ZHIP	3,0	10 m²/un	-	20%	Ver § 2º do art. 45
ZCBH	3,0	20 m²/un	-	20%	Ver § 2º do art. 78
ZCBA	2,0	25 m²/un	-	20%	
ZCVN	2,0	25 m²/un	-	20%	
ZEIS			-		Sujeitas à legislação específica
ZE					Sujeitas à legislação específica

Fonte: BELO HORIZONTE, 1996, p. 163

Nota: Existem outros índices regulamentados pela Lei n.º 7.166/96 além dos coeficientes transcritos no quadro acima, tais como afastamentos laterais, frontais, de fundos e altura máxima na divisa a serem obedecidos quando na edificação de algum elemento arquitetônico.

Em locais onde a proteção ambiental, paisagística, patrimonial e/ou urbanística foram consideradas como aspectos que configuravam especificidades aos lugares, foi proposto um "sobrezonamento" que deveria predominar sobre a mancha do macrozoneamento existente no local, com a denominação de Área de Diretrizes Especiais (ADE) ²². As áreas por elas delimitadas deveriam ter as características resguardadas e padrões mais

²² "As áreas de diretrizes especiais- ADEs- são as que, por suas características, exigem a implementação de políticas específicas, permanentes ou não podendo demandar parâmetros urbanísticos, fiscais e de funcionamento de atividades diferenciados que se sobrepõe ao zoneamento e sobre eles preponderam" (BELO HORIZONTE, 1996, p.72).

restritivos quanto ao parcelamento, uso ou ocupação do solo, tendo sido estabelecidos parâmetros específicos para esses fins.

Na data de promulgação da Lei n.º 7.166, foram instituídas dezesseis ADEs. Muitas delas sofreram alterações em suas definições nos anos que se seguiram, havendo publicações de decretos e outras leis conferindo a elas novas regulamentações. Outras ADEs foram propostas como alternativas de controlar mais rigidamente a forma e o tipo de implantação de algumas construções em outras áreas da cidade nos anos posteriores à vigência da LPOUS/96.

A legislação de 1996, segundo seus elaboradores, visava interferir na dinâmica imobiliária e promover meios de fazer com que áreas que também dispusessem de infra-estrutura completa pudessem ser utilizadas e que outras, já muito adensadas, não sofressem mais tantas interferências que as causassem repercussões negativas. Ela buscou trabalhar os parâmetros construtivos de forma a explorar a estrutura existente em cada área dando maiores índices de adensamento construtivo e/ou populacional quanto melhor fossem as condições de urbanização das regiões e segundo o interesse em desconcentrar a ocupação de áreas já bastante adensadas.

O Plano Diretor e a LPOUS/96 se caracterizaram como instrumentos urbanísticos mais restritivos em alguns aspectos, pois "previam, por exemplo, maiores valores para recuos e afastamentos das edificações em relação às divisas do lote, maiores áreas permeáveis nos lotes e maior controle na altura das edificações" (FABIANO, 2005, p. 50) para grande parte dos terrenos da cidade.

Apesar de a Lei n.º 7.166 ter sido aprovada em agosto de 1996, ela passou a vigorar somente em dezembro daquele ano. No prazo entre a publicação da lei e o início de sua vigência, houve uma corrida para aprovação de projetos por parte dos construtores, a fim de que seus empreendimentos pudessem se beneficiar da legislação antiga. Algumas áreas foram bastante modificadas em relação à proposta que a lei de 1996 fazia para elas, pois esse período de transição, no qual os parâmetros da LUOS/85 foram mantidos, significou o adensamento de várias áreas que deveriam ter sido resguardadas.

O Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do Município de Belo Horizonte foram alterados no ano 2000 pela Lei n.º 8.137

(LPOUS/00), enviada à Câmara Municipal após a realização da I Conferência Municipal de Política Urbana. Foi promulgada em 21 de dezembro de 2000.

A Lei n.º 8.137 não promoveu grandes alterações na estrutura composta em sua antecessora. As principais modificações ocorreram em macrozoneamentos de algumas áreas da cidade e algumas classificações viárias foram reavaliadas, muitas vezes, atendendo a propostas de munícipes, apresentadas e aprovadas no Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR) ²³. Algumas novas ADEs foram incorporadas ao mapa da cidade na ocasião da promulgação dessa lei (ver FIG. 06).

²³ O Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR) foi criado em 1996 para auxiliar no processo de gestão urbana. Esse conselho tem caráter consultivo e é formado por membros do poder executivo, representantes da Câmara Municipal, do setor técnico, do setor popular e do setor empresarial. Entre suas atribuições, ele deve realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana, monitorar a implementação das normas contidas na LPOUS, sugerir a atualização da listagem de usos e opinar sobre casos omissos na LPOUS, indicando soluções para eles.

Legenda ADEs:

- 1- Interesse Ambiental
- 2- Bacia da Pampulha
- 3- Pampulha
- 4- Estoril
- 5- Mangabeiras/ Belvedere
- 6- Belvedere III
- 7- São Bento
- 8- Cidade Jardim
- 9- Savassi
- 10- Venda Nova
- 11- Santa Tereza/Serra
- 12- Lagoinha
- 13- Residencial Central
- 14- Vale do Arrudas
- 15- Hospitalar
- 16- Trevo
- 17- Primeiro de Maio
- 18- Buritis

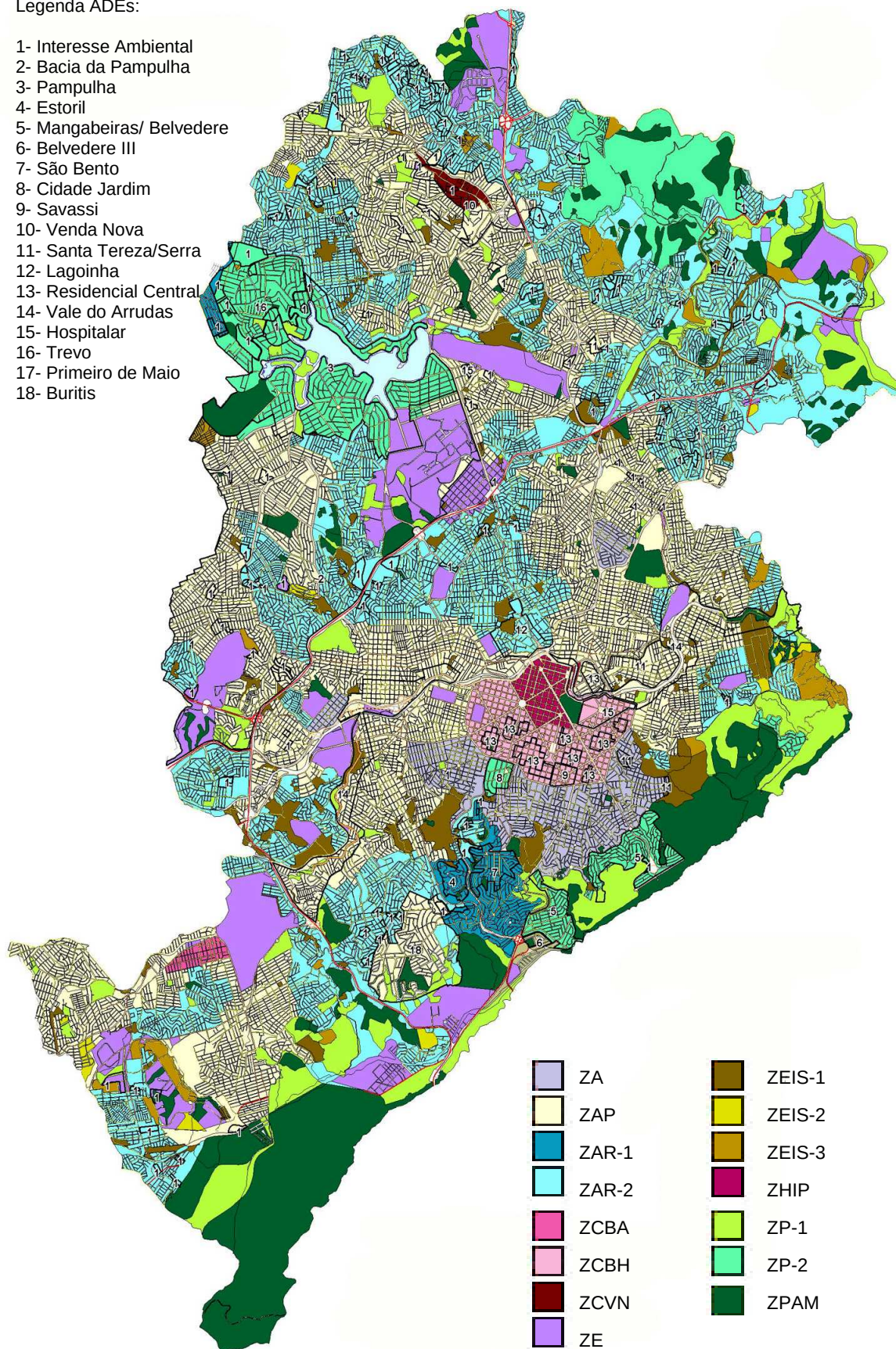


FIGURA 06 - Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996/2000- Lei n.º 8137/00 - Zoneamento

Fonte: Figura cedida pela Secretaria Municipal de Políticas Urbanas- SMURBE/ Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Arquivo do setor.

A LPOUS/00 manteve os preceitos que se aplicavam à legislação anterior, destacando-se: a promoção do direito à cidade na busca de igualdade de acesso às infra-estruturas e a um padrão de urbanização que reduza as desigualdades entre centro e periferia; o desenvolvimento urbano que considere a dinâmica da cidade, garantindo que a ocupação e o uso do solo levem em conta as condições ambientais e a ocupação do espaço feita de forma equilibrada; a otimização dos investimentos públicos em infra-estrutura, aproveitando-se ao máximo as instalações disponíveis no território belorizontino; o apoio ao desenvolvimento de centros e centralidades com vistas à geração de emprego e renda, atração ao turismo e preservação e reabilitação de áreas urbanas degradadas. (BELO HORIZONTE, 2002)

A Lei nº 8.137/00 fez uma reavaliação nas categorias de usos existentes na cidade e atrelou os tipos de repercussão negativa que algumas atividades poderiam gerar a medidas mitigadoras, ou seja, a medidas capazes de minimizar impactos que certos usos podem causar à sua vizinhança. No próximo capítulo essas atribuições trazidas pela LPOUS/00 serão descritas mais detalhadamente.

Em 10 de julho de 2001, foi aprovada a Lei Federal nº 10.237, o Estatuto da Cidade, que veio regulamentar o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988. Essa legislação estabeleceu normas de ordem pública e interesse social para regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, como também, do equilíbrio ambiental nas cidades. A promulgação dessa lei significou um avanço na forma de se pensar o meio urbano. Ela é um documento que traduz vários dos preceitos defendidos por setores organizados da sociedade e principalmente pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, que desde a década de 1980, vinha empenhando-se pela construção de cidades com mais igualdade.

Os pressupostos dessa lei federal foram baseados nas definições da Constituição de construir um espaço urbano mais justo e democrático. Ela regulamentou instrumentos de política urbana como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir;

operação urbana consorciada; transferência do direito de construir; estudo de impacto de vizinhança e usucapião especial do imóvel urbano. Alguns dos princípios nela estabelecidos já estavam inscritos na legislação urbanística de Belo Horizonte.

O Estatuto da Cidade consagrou, também, uma nova forma de administrar as cidades, baseada na participação popular e na distribuição mais igualitária dos bens urbanos. Colocando essas questões em nível nacional, a lei em voga incitou discussões nas municipalidades: o direito urbanístico vem sendo assunto de muitos congressos e seminários organizados em todo Brasil. Eles envolvem a atenção de políticos e estudiosos preocupados com a elaboração das legislações dos municípios na busca da qualidade de vida no meio citadino.

Em várias municipalidades, a exemplo de Belo Horizonte, as legislações urbanísticas continuam incompletas e os aparatos de fiscalização e administrativos estão aquém da complexidade das ações dos cidadãos, modificadores do espaço urbano. Muitos dos artigos resguardados nas leis que regem a organização territorial, que estabelecem princípios para a melhoria do meio citadino, não funcionam na prática, havendo grande distanciamento dos pressupostos legais em relação às realidades observadas no contexto da cidade. Os textos dos artigos e parágrafos das legislações, muitas vezes, provocam possibilidades de constituição de cenários no território bastante diferentes dos princípios que fundamentaram a legislação.

A análise das leis incita questões relativas à forma que o espaço urbano está correspondendo às definições legais e se a evolução das legislações urbanísticas vem sendo suficiente para promover melhorias no território, na qualidade de vida dos moradores da cidade e o desenvolvimento econômico da mesma.

A lei de parcelamento, ocupação e uso do solo de 1996, como visto, se dizia modificadora do espaço citadino e capaz de solucionar a questão da aglomeração de riquezas e atividades econômicas em porções do território, pela forma como iria regulamentar a instalação dos usos não residenciais no espaço urbano. Os estudos feitos para sua elaboração compilados em publicação no ano de 1995 (BELO HORIZONTE, 1995) bem como o Plano Diretor de 1996 confiavam a concretização desses princípios à LPOUS/96.

Acreditava-se, também, que essa lei seria capaz de solucionar deficiências apontadas nas leis de uso e ocupação do solo que a antecederam, reconhecidas como incapazes de proporcionar a distribuição de atividades pelo município de forma a dotar mais áreas de qualidades espaciais e desenvolvimento econômico e de propiciar à população melhores condições de vida e acesso aos bens urbanos.

Procurou-se fazer uma comparação da LUOS/85 (revisão da LUOS/76) com a LPOUS/96 (revisada pela LPOUS/00) no que se refere às possibilidades que de fato criam para a distribuição de usos do setor terciário pelo espaço da cidade, a fim de verificar a evolução das leis urbanísticas na regulamentação das atividades e como promotoras da formação de novos centros e centralidades dinâmicos espalhados nas diversas regiões do município. Buscou-se verificar a capacidade da legislação de 1996 em promover possibilidades de tornar espaços urbanos atrativos ao desenvolvimento de atividades comerciais e de serviços e, assim, proporcionar o desenvolvimento econômico mais igualitário da cidade e o acesso das pessoas ao modo de vida urbano.

Analisando a distribuição de atividades do setor terciário buscou-se verificar alguns dos efeitos da legislação urbana belorizontina como ordenadora das ações dos munícipes, formadores do espaço citadino, confrontando o discurso da regulamentação urbanística vigente com a realidade dela apreendida no espaço sob alguns aspectos. As principais conclusões estão reunidas nos próximos capítulos.

A análise apresentada a seguir partiu da comparação da forma de regulamentação e de reconhecimento de usos do setor terciário propostos em cada legislação, LUOS/85 e LPOUS/00. Buscou-se analisar os resultados das regras impostas a cada uma das partes da malha urbana, identificando se houve ou não maior flexibilização por parte da lei vigente, como preconiza os estudos e o Plano Diretor que a subsidiaram.

Assim, acredita-se contribuir para a discussão de alguns dos reais efeitos da nova legislação e sua capacidade de promover o uso racional de áreas com boa localização e estrutura urbana, o acesso aos bens de comércio e serviços pelas diversas localidades, a consolidação e a formação de centros e centralidades pelo espaço citadino, entre outros fatores defendidos pelo texto

legal. Procurou-se verificar se as novas formas de regulamentar o espaço urbano de Belo Horizonte, homologadas pelas leis de 1996 e 2000, realmente trouxeram grandes avanços ao substituírem os parâmetros urbanísticos da LUOS/85, que a antecedeu, e se isso foi suficiente para a formação de um espaço citadino mais justo.

4 DUAS LEGISLAÇÕES: CLASSIFICAÇÕES DIFERENTES, IMPRESSÕES DIFERENTES E UM MESMO ESPAÇO

As diretrizes estabelecidas pelas leis urbanísticas são fundamentais para o controle das atividades e das formas de ocupação da cidade. É esse importante instrumento de regulação urbana que fornece possibilidades e limites às ações dos munícipes como formadores do meio citadino. Após os estudos da evolução das leis que regeram o espaço urbano belorizontino e de se reconhecer os avanços da implementação da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976 (LUOS/76) e de 1985 (LUOS/85), mais abrangentes no trato com as questões urbanísticas, buscar-se-á perceber se a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo elaborada em 1996 (LPOUS/96), complementada pela lei de 2000 (LPOUS/00), realmente conseguiu corrigir as imperfeições das legislações anteriores e direcionar o desenvolvimento urbano em favor da construção de uma cidade mais democrática, com maior distribuição de bens e serviços pelo meio citadino e, assim, de oportunidades de acesso ao modo de vida urbano à população.

Para que as análises pudessem ser iniciadas, partiu-se do questionamento de qual seria o significado das novas imposições inerentes aos artigos trazidos pela LPOUS/96, visto que a LUOS/85 havia traçado suas delimitações no espaço por mais de dez anos. A questão principal levantada foi como as imposições da Lei n.º 7.166/96 e da Lei n.º 8.137/00 repercutiram em cada zoneamento descrito na Lei n.º 4.034/85. Antes da comparação entre as duas bases legais, entretanto, propõe-se uma recapitulação dos parâmetros estabelecidos por cada qual. Alguns deles foram apontados no capítulo anterior e serão ressaltados a fim de se introduzir maiores detalhes e conceitos.

Da comparação dos textos e da malha urbana diagramada nos anexos das duas publicações em questão, pode-se inferir que a LPOUS/96 propõe um zoneamento que se refere muito mais ao parcelamento e ocupação do solo do município do que à distribuição dos usos pela cidade. Os usos passaram, nessa lei, a serem admitidos ou não de acordo com a hierarquia atribuída às vias, diferentemente do sistema de classificação encontrado na LUOS/85.

Na lei de 1985, o tipo de zoneamento de uma área, significava, além de sua forma de parcelamento e ocupação, a permissividade que um local teria quanto à instalação de usos não residenciais. Os parâmetros construtivos de cada zona eram definidos por cruzamentos de informações decorrentes do tipo de uso e do modelo de assentamento de cada área, registrados no Anexo I dessa legislação.

Os modelos de assentamento referiam-se aos requisitos construtivos exigidos para a implantação de um edifício no terreno e dependiam da localização deste na cidade. A cada modelo de assentamento corresponderiam parâmetros a serem obedecidos para a implantação de uma edificação. Os parâmetros construtivos estabelecidos pelos modelos de assentamento, de modo geral, eram resultados de índices, denominados coeficientes de aproveitamento (CA), que multiplicados pelas dimensões do lote, forneciam o potencial construtivo do mesmo. Dependendo do tipo de uso, o modelo de assentamento a ser adotado poderia ser diferente para um mesmo terreno e o mesmo modelo de assentamento poderia ser usado em várias das quinze zonas que essa lei determinava.

O zoneamento da LUOS/85 utilizava o cruzamento de categorias de uso e dos modelos de assentamento para definir os parâmetros de uso e ocupação das oito zonas denominadas residenciais, das seis zonas comerciais e da zona industrial. Essas zonas variavam em grau de permissividade quanto aos tipos de usos admitidos, à forma de implantação e ao gabarito das edificações.

A LPOUS/96 estabeleceu critérios diferentes como diretrizes de assentamento dos edifícios no macrozoneamento que propôs para a cidade. Cada uma das quatorze zonas constituídas por essa lei, possui parâmetros de ocupação do solo específicos, baseados em coeficientes de aproveitamento do terreno, alguns dos quais já eram definidos pelos modelos de assentamentos contidos na LUOS/85.

A definição do zoneamento na legislação urbanística promulgada em 1996 define zonas de preservação ambiental (ZPAM), de proteção (ZP), de adensamento restrito (ZAR), de adensamento preferencial (ZAP), central (ZC), adensada (ZA), de especial interesse social (ZEIS) e zonas de grandes equipamentos (ZE). Algumas dessas zonas encontram-se subdivididas, como por exemplo, a ZAR, que possui duas formas, a ZAR-1 e a ZAR-2, com

diferentes parâmetros de ocupação. As classificações das porções do espaço urbano na LPOUS/96 foram feitas de acordo com a definição do potencial de adensamento, dado pela disponibilidade de infra-estrutura instalada e pela qualidade do sistema de circulação viária, e das demandas de preservação ambiental, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística de cada área.

A possibilidade de instalação de equipamentos de uso não-residencial passou a depender da hierarquia e da largura da via na qual se pretende implantá-los. Quanto à largura, as vias foram agrupadas em três categorias: vias de até 10 metros, de 10 a 15 metros e maiores que 15 metros. A classificação funcional varia entre via de ligação regional, arterial, coletora ou local. O cruzamento desses critérios e a possibilidade de instalação de usos estão dispostos no Anexo XI da LPOUS/96. Antes, porém, de apresentar o quadro contido nesse anexo, o qual é de fundamental importância para as conclusões que serão apresentadas, é necessário que se façam algumas colocações sobre a forma de classificação das categorias de uso nas duas legislações a serem comparadas.

A LUOS/85 classifica os usos não residenciais nos artigos 29 a 32 e os detalha no Anexo VI de sua publicação. O artigo 29 se refere ao uso comercial e nele há definições do que seria considerado comércio local, de bairro, principal, atacadista de pequeno porte, atacadista de médio porte e atacadista de grande porte. No artigo seguinte, estão classificados os serviços que variavam entre serviço local, serviço de bairro, serviço principal, serviço especial 1 e serviço especial 2. Os artigos 31 e 32 tratam, respectivamente, do uso industrial e dos serviços de uso coletivo.

Os artigos acima citados determinavam a área máxima que as edificações deveriam obedecer e o tipo de atividade que poderia ser realizada nos estabelecimentos para estarem dentro de cada uma das classificações contidas na lei. O Anexo VI da LUOS/85 detalha as categorias de usos não residenciais em tabelas que definem os tipos de estabelecimentos e a classificação que os mesmos recebem segundo a natureza de sua atividade, que deve ser conjugada com a área construída de cada qual para se saber em quais das zonas residenciais ou comerciais poderia vir a se instalar.

A legislação urbanística de 1996 trouxe inovações na forma de classificação dos usos não residenciais separando-os em três grandes grupos.

Essa separação foi elaborada conforme a possível repercussão produzida pela atividade no ambiente urbano. A classificação dos usos está disposta no Anexo X da Lei n.º 7.166/96.

A revisão da LPOUS/96, feita no ano 2000, determinou os usos pertencentes a cada grupo de forma mais abrangente no Anexo V da Lei n.º 8.137. Esse anexo, que substituiu o Anexo X da lei de 1996, manteve os três grupos instituídos no Artigo 65 da LPOUS/96 ao classificar os tipos de usos, mas inseriu mudanças de categoria e/ou área para alguns ramos de atividades.

O primeiro grupo, Grupo I, corresponde a uma gama de serviços e comércio bastante variada e à indústria não poluente. Estabelecimentos desse tipo podem ser instalados em qualquer tipo de via, por serem considerados não impactantes. Eles devem, entretanto, ter porte limitado a uma área de 100 a 150 metros quadrados dependendo do tipo de uso que contém.

O segundo grupo, Grupo II, refere-se aos usos não residenciais que podem causar certo impacto na vizinhança. Por esse motivo, os tipos de usos nele descritos não são admitidos em nenhuma via que possua menos de 10 metros de largura. Nas vias mais largas, independentemente da classificação das mesmas, esses tipos de usos são admitidos sob condições e possuem limitação de área em 300 metros quadrados.

Classificados como usos do Grupo III estão os equipamentos de grande porte que, pelas suas atividades, podem gerar acúmulo de tráfego, ruído, poluição e outros impactos que tragam conflitos à região onde forem implantados. Nesse grupo não há restrição de área tanto para equipamentos públicos como privados, a não ser aquelas determinadas pelo coeficiente de aproveitamento de cada local. Estão incluídos nesse grupo usos como hotéis, buffets, casas de recepção, lojas de recondicionamento de motores, reparação e conservação de máquinas, aparelhos e equipamentos de grande porte, serviços funerários, autopistas para diversão, casas de show, jardins botânicos, hipódromos, praças de esportes, entre outros. Usos abrangidos por esse grupo não podem, em nenhuma hipótese, ser implantado em vias locais e nem em qualquer outra via, independentemente de sua classificação, que possua menos de 10 metros de largura. Nas vias coletoras, arteriais e de ligação regional que possuam largura superior a 10 metros, usos desse tipo são admitidos sob condições.

QUADRO 07

Localização dos usos - Anexo XI

LARGURA DAS VIAS		USO NÃO RESIDENCIAL		
		Grupo I	Grupo II	Grupo III
Ligação Regional	< 10	A	NA	NA
	>ou =10 e < 15	A	AC	AC
	> ou = 15	A	AC	AC
Arterial	< 10	A	NA	NA
	>ou =10 e < 15	A	AC	AC
	> ou = 15	A	AC	AC
Coletora	< 10	A	NA	NA
	>ou =10 e < 15	A	AC	AC
	> ou = 15	A	AC	AC
Local	< 10	A	NA	NA
	>ou =10 e < 15	A	AC	NA
	> ou = 15	A	AC	NA

A= Admitido, AC= Admitido sob condições, NA= Não Admitido

Fonte: BELO HORIZONTE, 1996, p. 179.

Além de especificar as classificações de usos de forma mais abrangente, a LPOUS/00 determinou melhor os tipos de impacto, ou tipos de repercussão negativa, que as categorias de empreendimentos pertencentes aos grupos II e III podem gerar. Para cada uma das repercussões negativas diagnosticadas em determinada atividade a ser instalada, foram correspondidas condições, ou medidas mitigadoras, que devem ser cumpridas para que seja possível a instalação da mesma em vias de qualquer classificação com largura superior a 10 metros - exceto nas vias locais, como foi visto. Pretendia-se, dessa forma, admitir a diversificação de usos, minimizando, entretanto, os transtornos decorrentes do funcionamento de alguns equipamentos para a ambiência local e para a qualidade do sistema viário das localidades.

A legislação de 1996 já classificava em seis tipos, enumerados de I a VI, possíveis repercussões que a instalação de um empreendimento poderia provocar:

- I- atração de alto número de veículos leves,
- II- atração de alto número de veículos pesados,
- III- atração de alto número de pessoas,
- IV- geração de alto risco de segurança,
- V- geração de efluente poluidores, odores, gases ou radiação,

VI- geração de ruídos e vibração (BELO HORIZONTE, 1996, p.71).

Essa legislação trazia alguns tipos de medidas mitigadoras, mas essas não eram suficientes para propor soluções para vários tipos de impactos que deveriam ser evitados quando da implantação de algumas atividades comerciais e de serviços dos grupos II e III no espaço citadino.

A Lei n.º 8.137/00, no seu Artigo 97, contém dois itens que tratam das medidas mitigadoras e das especificidades de algumas delas. Uma listagem enumerada da letra "A" a letra "Q" descreve quais são elas. Em seu Anexo VI é apresentado um quadro que combina categorias de usos, repercussões negativas e medidas mitigadoras. Por ele ficam definidos quais tipos de repercussões negativas um tipo de uso pode gerar e qual ou quais ações são necessárias para funcionarem como medidas mitigadoras, de modo a permitir a implantação dos equipamentos com menor geração de impacto para o entorno.

Apesar de a LPOUS/96 e sua revisão feita no ano 2000 terem modificado bastante a forma de classificação dos usos pertencentes ao setor terciário, é interessante buscar relações entre essas e os artigos 29 e 30 da LUOS/85 para seguir a análise sobre a flexibilização proposta pelas últimas leis urbanísticas sobre os parâmetros da antecedente.

A classificação dos usos do Grupo I é mais permissiva que a classificação de comércio e serviço do tipo local impressa na LUOS/85. Além de regulamentar a possibilidade de uma área maior para o que seriam as atividades de menor impacto, cuja edificação que as comportam passa, na maioria dos casos, de 100 metros quadrados para 150 metros quadrados, o Grupo I congrega uma gama de serviços e comércio que abarca todos os que antes eram tidos como comércio ou serviço local e mais alguns classificados como comércio e serviço de bairro pela lei de 1985.

A classificação dos usos no Grupo II é mais abrangente do que aquela que determinava empreendimentos de comércio e serviço do tipo de bairro, mas não chega à mesma permissividade encontrada na classificação de comércio e serviço do tipo principal. A Lei n.º 8.137/00 limita os estabelecimentos do segundo grupo, na maior parte dos casos, a 300 metros quadrados de área, ou seja 30 metros quadrados a mais do que a área

permitida pela LUOS/85 para os estabelecimentos do setor terciário do tipo de bairro. Esse agrupamento possui, além das atividades próprias de sua categoria, os estabelecimentos que contém os usos do Grupo I com área entre 150 metros quadrados e 300 metros quadrados. Contempla, ainda, usos industriais, comércio atacadista dos artigos inerentes ao comércio varejista classificado como pertencente ao Grupo I ou a esse grupo e alguns serviços que eram classificados como de uso coletivo na legislação de 1985. Nesta, o comércio atacadista e o serviço de uso coletivo recebiam atribuições e condições próprias para instalação, sendo mais restritas a implantação dos mesmos entre os zoneamentos existentes.

Os usos classificados como do tipo principal pela LUOS/85 eram, fundamentalmente, os usos de serviço e comércio varejista, já classificados como local ou de bairro, mas que podiam ser instalados sem limitação de área, e alguns outros usos causadores de maiores impactos pela natureza de suas atividades. Esta seria a classificação mais próxima daquela determinada como de Grupo III pela LPOUS/00. Este grupo, entretanto, insere, além das atividades que lhe são próprias, as industriais, as de comércio atacadista, serviços de uso coletivo, distribuidoras, depósitos e as atividades do Grupo II com área superior a 300 metros quadrados. As classificações de comércio atacadista, de comércio principal, de serviço principal e de serviço de uso coletivo não possuíam na LUOS/85 as determinações de medidas mitigadoras para sua instalação, como as exigidas para as atividades do Grupo II e do Grupo III desde a promulgação da LPOUS/96.

A lei de uso e ocupação do solo de 1996 diminuiu as restrições contidas na lei de 1985 quanto à inserção de usos não residenciais em grande parte da cidade, mas impôs maiores exigências para que pudessem ser instalados. Quando a legislação de 1996 passou a permitir que qualquer via local pudesse conter usos inerentes ao Grupo I, sem restrições, ela levou a qualquer área da cidade, não contida em algumas das Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs) ²⁴, a possibilidade de uma certa flexibilização de usos e de criação de centros locais. Ao colocar usos do Grupo II e do Grupo III atrelados à largura e classificação

²⁴ As ADEs, como explicitado nos capítulos anteriores, são regras especiais direcionadoras do uso e/ou ocupação do solo existentes em certas áreas com características específicas a serem preservadas, que sobrepõe ao zoneamento recorrente e sobre eles predominam.

das vias, a LPOUS/96 deu, teoricamente, subsídios ao desenvolvimento de centros e/ou centralidades, de forma igual, a qualquer ponto do município.

A criação de condições de desenvolvimento mais igualitárias para as várias regiões da cidade, buscando aumentar o acesso da população aos bens e serviços urbanos, é uma das premissas da Lei n.º 7.165/96, na qual está regulamentado o Plano Diretor municipal. As propostas contidas na LPOUS/96 buscam ser respostas aos preceitos estabelecidos no Plano.

Os estudos básicos para a elaboração do Plano Diretor, como colocado no capítulo anterior, reuniram equipes com profissionais de várias áreas, que elaboraram diagnósticos sobre as nove regiões administrativas, nas quais é dividido o município. Ponto em comum entre os diversos diagnósticos setoriais elaborados era que deveria haver um incremento dos centros e centralidades situados fora da Avenida do Contorno. Segundo os estudos realizados, era necessário desenvolver áreas de concentração de comércio e serviço nas outras regiões da cidade, que dessem à população a possibilidade de ter mais acesso aos bens e serviços modernos na localidade onde vivem. Essa proposição contribuiria, ainda, para a diminuição da quantidade de deslocamentos até a Área Central e serviria como forma de mensurar as condições da infra-estrutura nas diversas regiões da cidade.

A escolha da instalação de equipamentos do setor terciário em uma região e não em outra, de acordo com os autores do projeto originário do Plano Diretor, demonstraria o potencial de atratividade da mesma. A carência de estabelecimentos de comércio e serviço em outras áreas, por conseguinte, revelaria problemas na malha urbana a serem resolvidos para tornar esses espaços também atrativos a novos empreendimentos. A implantação de um estabelecimento de comércio e/ou serviço em um espaço, ainda, segundo os autores do plano em questão, poderia significar a promoção de sua valorização e trazer melhorias para a área. A partir dessas idéias, estabeleceu-se no Plano Diretor artigos que visam a multiplicidade de usos e a formação de sub-centros no território da cidade.

O Artigo 49, que está sob o título "Da Organização Territorial", traz no inciso III como diretriz de organização do território, a premissa de se "estabelecer políticas de instalação múltipla dos usos, respeitando a qualidade de vida e o direito adquirido" (BELO HORIZONTE, 1996, p.31).

O Artigo 56 determina que

[...] devem-se identificar áreas que além de possuírem condições favoráveis de topografia, acessibilidade e infra-estrutura, possam ser configuradas como centro de polarização regional, municipal ou metropolitana (BELO HORIZONTE, 1996, p.31).

Por sua vez, o Artigo 59, que trata diretamente dos usos inscreve:

São diretrizes da política da instalação de usos:

- I- Assegurar a multiplicidade e a complementaridade destes;
- II- Estabelecer condições para a localização de atividades, considerando no mínimo:
 - a- o seu porte;
 - b- a sua abrangência de atendimento;
 - c- a disponibilidade de infra-estrutura;
 - d- a predominância de uso da área;
 - e- o porte tecnológico utilizado;
 - f- o impacto sobre o sistema viário e de transporte;
 - g- o impacto sobre o meio ambiente;
 - h- a potencialidade da concentração de atividades similares na área;
 - i- o seu potencial indutor de desenvolvimento e o seu caráter estruturante do Município (BELO HORIZONTE, 1996, p.31).

Apesar de essas propostas contidas no Plano Diretor serem relativas a qualquer área da cidade, cada zona definida pela LUOS/85 sofreu conseqüências diferentes com o novo tratamento da malha urbana contido na lei urbanística de 1996. A ocupação e o uso do solo resultantes das legislações antecedentes e da dinâmica urbana, formavam um substrato heterogêneo que responderia diferentemente às novas proposições da LPOUS/96.

Particularidades surgem quando se analisa as novidades trazidas pela LPOUS/96 e pela LPOUS/00, sobre as especificações traçadas pelo zoneamento da legislação urbanísticas de 1985. Analisadas uma a uma, pode-se verificar o que ocorreu em cada mancha de zoneamento da cidade e em que nível a LPOUS/96 contribuiu de fato para a flexibilização de usos nas diversas localidades. As principais considerações serão apresentadas a seguir.²⁵

²⁵ Para a visualização das situações que serão descritas a seguir podem ser utilizadas as FIG. 04 e 06 que ilustram os zoneamentos das leis de uso e ocupação do solo em questão. Ambas estão dispostas no capítulo anterior.

4.1 Análise da transformação gerada pela LPOUS/96 e LPOUS/00 sobre as zonas residenciais da LUOS/85

4.1.1 Áreas classificadas como ZR-1 e ZR-2 pela LUOS/85: manutenção das características residenciais

Em áreas que a LUOS/85 classificava como ZR-1 e ZR-2 eram permitidos apenas os usos residencial e de serviço coletivo local. A ZR-1, oferecia a possibilidade de haver uso comercial, de serviço, serviço de uso coletivo e micro-indústria não poluente, nas edificações lindeiras às avenidas do Contorno e Raja Gabaglia, desde que fossem cumpridas as exigências do Artigo 36 dessa lei, que limitava a taxa de ocupação em 0,40 e o coeficiente de aproveitamento em 0,80.

A diferença entre essas duas zonas residenciais estava nos modelos de assentamento e nos tamanhos dos lotes de cada uma. Os lotes mínimos para essas áreas eram de 1000 metros quadrados para a ZR-1 e de 360 metros quadrados para ZR-2. Convém ressaltar que, para o restante da cidade, o lote mínimo era de 125 metros quadrados.

A chegada da legislação de 1996 não significou uma modificação efetiva nas áreas anteriormente classificadas como ZR-1 e como ZR-2, como seria de se esperar tendo em vista o discurso que deu suporte às novas regras. Grande parte da malha urbana que antes estava sob esses zoneamentos recebeu a proteção de Áreas de Diretrizes Especiais, que estabeleceram critérios mais rígidos para a implantação de estabelecimentos dedicados ao setor terciário do que os regulamentados para as demais regiões da cidade ou, ainda, mais rigorosamente, determinaram a exclusividade do uso residencial em alguns locais.

Exemplo disso é o que aconteceu com bairros na Regional Pampulha. Bairros como Garças, Trevo, Braúnas, Nova Pampulha, Jardim Atlântico, Bandeirantes e São Luís, que possuíam manchas de ZR-1 e ZR-2, receberam parâmetros diferenciados pela LPOUS/96. Em algumas áreas, a flexibilização ocorreu pela alternativa de se poder instalar equipamentos de uso não residencial de acordo com as vias, mas à maior parte desses bairros ficaram impostas as limitações regulamentadas por diretrizes especiais.

As ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e Trevo, impostas sobre áreas da malha dos bairros citados, foram promulgadas pela Lei n.º 9.037 de 14 de janeiro de 2005. Antes da promulgação dessa lei, entretanto, já vigoravam padrões de ocupação específicos para as áreas em questão, resguardados por artigos contidos na LPOUS/96.

Pela lei de uso e ocupação do solo de 1996, a região da bacia hidrográfica da Lagoa da Pampulha havia recebido as determinações da ADE da Bacia da Pampulha, que reconhecia a importância de preservação ambiental da região e a sujeitava a diretrizes especiais sem, entretanto, especificar parâmetros restritivos quanto a usos do solo no local. Ela apenas exigia cuidados ao se fazer movimentos de terra e determinava maior taxa de permeabilidade ²⁶ quando da ocupação dos lotes nela inseridos. Pela Lei n.º 9.037/05, foram definidas dentro da área dessa ADE, Áreas de Controle Especial do Uso do Solo, Áreas de Proteção Máxima e Áreas de Proteção Moderada. Guardadas as suas especificidades, todas essas áreas possuem restrições quanto à instalação de atividades não residenciais, principalmente as dos grupos II e III, devido à preocupação quanto à preservação ambiental da região.

A ADE da Pampulha fixava medidas mais específicas para a região a qual delimitava desde sua elaboração em 1996. Essa ADE foi regulamentada para proteger a área mais próxima à Lagoa da Pampulha de maneira especial, pois além das características ambientais a serem resguardadas, essa região é considerada de valor histórico e simbólico relevantes e contém conjunto urbano e edificações tombados. Entre os padrões especiais que regulamentava para a área, essa ADE impunha a exclusividade do uso residencial na região dentro de seus limites e pela Lei n.º 9.037/05 essa área continuou a ter parâmetros restritivos de uso e ocupação do solo.

Apesar de restringir a implantação de estabelecimentos do setor terciário por visar preservar a área sobre a qual regula, a Lei n.º 9.037/05 criou possibilidades de instalação de equipamentos desse tipo em algumas ruas e avenidas da ADE Pampulha. O Artigo 28 dessa legislação contém três itens que cuidam de localizar as áreas passíveis de instalação de usos não

²⁶ Taxa de permeabilidade é a percentagem do terreno que deve ser mantida de forma a propiciar a infiltração da água.

residenciais. Por esse artigo, em áreas predominantemente residenciais "são permitidas atividades similares ao uso residencial e serviços de educação do Grupo I especificadas na LPOUS/00, exceto escolas de segundo grau" (BELO HORIZONTE, 2005). Na Avenida Otacílio Negrão de Lima "são permitidos serviços similares ao uso residencial e usos vinculados ao lazer, cultura e turismo" (BELO HORIZONTE, 2005).

Em várias avenidas classificadas como via arterial e via coletora, são permitidas as atividades já citadas, algumas atividades do Grupo I e outras dos grupos II e III inscritas na LPOUS/00, inerentes a serviços de instituição de crédito, de alojamento e alimentação, pessoais, domiciliares, de diversão e comunicação, técnico profissionais, auxiliares de transporte, entidades desportivas e recreativas, serviços públicos, centros de convenções e alguns tipos de comércio como antiquário, artesanato, floriculturas e de jornais e revistas. A relação de usos permitidos na ADE Pampulha pode ser encontrada no Anexo VII da Lei n.º 9.037/05. Esse anexo é constituído por um quadro que relaciona algumas vias com as categorias de atividade nelas admitidas.

O Artigo 29 dessa legislação estabelece que

[...] são permitidos nas avenidas Presidente Antônio Carlos, Portugal, Presidente e Francisco Negrão de Lima (entre Avenida Presidente e Rua Acácio Teles Pereira) e ruas Francisco Bretas Bhering e João Zacarias de Miranda os usos permitidos em vias arteriais, de acordo com a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo em vigor (BELO HORIZONTE, 2005).

O Artigo 30, ainda, determina que nos terrenos lindeiros às Avenidas Atlântida/ Heráclito Mourão de Miranda, Antônio Francisco Lisboa, Clóvis Salgado e Braúnas, é admitida a instalação de hotel, apart-hotel, parque de diversões e atividades listadas na LPOUS/00 como instituições científicas, culturais, tecnológicas, filosóficas e centros de convenções, desde que sejam atendidas algumas condições de assentamento, realizado Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)²⁷ e haja aprovação do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município (CDPCM) e do Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR).

²⁷ O EIV para a região da ADE Pampulha é especial por ser aplicado sobre estabelecimentos já implantados na área. O procedimento ainda não está sendo utilizado por não ter sido regulamentada sua forma de aplicação.

Quanto ao perímetro demarcado pela ADE Trevo, ficava estabelecida na LPOUS/96 a manutenção da predominância do uso residencial. Para esta ADE, permaneceram as definições dessa lei, visto que a Lei n.º 9.037/05 inseriu parâmetros mais específicos quanto aos usos apenas para as áreas demarcadas como ADE da Bacia da Pampulha e ADE Pampulha. As propostas feitas para o perímetro denominado como ADE Trevo foram vetadas.

Pode-se inferir, portanto, que a flexibilização de usos não ocorre nas vias locais da enorme área da Regional Pampulha inscrita nas ADEs regidas pela Lei n.º 9.037/05. Mesmo os outros tipos de vias, exceto as inscritas no Artigo 29, não têm a flexibilização recorrente dos demais percursos de sua categoria funcional localizados fora das ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e Trevo.

A ADE de Interesse Ambiental também é recorrente nas áreas de antiga classificação como ZR-1 e ZR-2 na Regional Pampulha.²⁸ As diretrizes nela contidas, entretanto, nada limitam em termos de possibilidade de instalação de tipos de usos os espaços aos quais inscreve. A legislação específica para regulamentar essa ADE ainda não foi promulgada e, portanto, fica em vigor o que está disposto na LPOUS/96: “ADE de Interesse Ambiental é constituída por áreas nas quais existe interesse público de preservação ambiental, a ser incentivada pela aplicação de mecanismos compensatórios” (BELO HORIZONTE, 1996, p.73).

Na Regional Centro-Sul, o Bairro Cidade Jardim, anteriormente classificado como ZR-1, recebeu uma ADE que sugere que, até que esteja em vigor uma lei específica, nas ruas desse Bairro só será admitido o uso residencial unifamiliar. Essa ADE, descrita no Artigo 82 da LPOUS/96, entretanto, resguarda a possibilidade de instalação de usos não residenciais em lotes lindeiros às avenidas Raja Gabaglia e do Contorno, assim como previa o Artigo 36 da lei de 1985.

Os bairros Novo São Lucas e Taquaril, também situados na Regional Centro-Sul, eram, pela LUOS/85, classificados como ZR-2. A partir da legislação de 1996, portanto, a possibilidade de flexibilização de usos nessas

²⁸ Alguns outros trechos da malha urbana do município possuem a sobreposição de duas ADEs, sendo uma delas a de interesse ambiental. A recorrência dessa sobreposição é comum

áreas foi bastante favorecida, pois esses locais passaram a usufruir das novas regulamentações urbanística sem a sobreposição de medidas restritivas quanto ao uso ou ocupação do solo.

Uma parte do Bairro Serra, menor do que a delimitada anteriormente como ZR-2, recebeu as imposições da ADE da Serra. As ADEs Santa Tereza e Serra, apesar de terem a mesma legenda nos mapas da LPOUS/96, possuem significados diferentes. A ADE Serra²⁹ não impõe barreiras legais para a implantação de usos não residenciais e, portanto, ocorreu nessa área maior abertura legal para a implantação de estabelecimentos de comércio e serviços. A ADE Santa Tereza, por sua vez, tem artigos que visam à limitação da instalação de usos não residenciais e será tratada adiante, quando forem analisadas as modificações ocorridas na região por ela definida.

Outras porções da Regional Centro-Sul também com classificação ZR-2 foram inscritas em ADEs, que, por suas *especificações*, fizeram com que a malha urbana nelas contidas não obtivesse os mesmos padrões de flexibilização de usos das áreas que possuíam zoneamento ZR-2.

Os bairros Mangabeiras, Belvedere, São Bento e parte do Santa Lúcia, classificados como ZR-2 pela legislação urbanística de 1985, também foram inseridos em ADEs, no Artigo 81 da LPOUS/96, ao qual foram introduzidas alterações pela LPOUS/00. Em 30 de julho de 2002, a Lei nº 8.407 foi promulgada de forma a ratificar e inserir outros parâmetros de uso e ocupação a essas ADEs.

As ADEs do Mangabeiras, do Belvedere e do São Bento e de Santa Lúcia estabelecem que as áreas por elas demarcadas são destinadas exclusivamente ao uso residencial unifamiliar. O artigo que as regulamenta, entretanto, traz em seus parágrafos parâmetros de usos mais permissivos para os terrenos lindeiros à Avenida dos Bandeirantes³⁰, entre a praça da bandeira e Rua Professor Mello Cançado, no Bairro Mangabeiras, e para a Avenida Michel Jéha³¹, no Bairro São Bento, nas quais fica permitida a instalação de atividades

não só às ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e Trevo. Ela ocorre também em vários outros pontos do tecido urbano como se verá a seguir.

²⁹ A ADE Serra apenas limita o gabarito das edificações de uma parte do Bairro Serra.

³⁰ Via classificada como coletora. Ver LPOUS/96, Anexo IV, Folha 48 (BELO HORIZONTE, 1996, p. 128).

³¹ Via classificada como coletora. Ver LPOUS/96, Anexo IV, Folha 47 (BELO HORIZONTE, 1996, p. 127).

do Grupo II em edificações horizontais e sem limite de área quando implantadas em edificações já existentes. Essa ADE admite, também, que as atividades descritas na Lei n.º 6.831 de 17 de janeiro de 1995 ³², conhecida como “lei fundo de quintal”, que trata sobre o estabelecimento e o funcionamento de empresas em residências e em edificações unifamiliares por seus titulares, possam existir nas edificações dentro de seus limites.

O Bairro Belvedere III não era contemplado na legislação de 1985, uma vez que a ocupação dessa área era bastante incipiente na época em que LUOS/85 foi promulgada e o loteamento desse Bairro ainda não tinha sido aprovado. Com a legislação de 1996, parte desse Bairro recebeu as limitações da ADE do Belvedere III. Por essa, “em função da proximidade dos bairros Belvedere I e II, somente é permitido o uso residencial” (BELO HORIZONTE, 1996, p. 73).

Parte do Estoril, que pela LUOS/85 também correspondia a uma mancha de ZR-2, recebeu as determinações da ADE do Estoril. A área inscrita pelas ruas Geraldo de Vasconcelos, José Laporte, Paulo Freire de Araújo e pela porção voltada para o bairro dos quarteirões lindeiros à Avenida Raja Gabáglia foi destinada ao uso residencial unifamiliar e às atividades relativas aos usos do Grupo I em edificações horizontais. Em toda área são permitidos os usos não residenciais com as normalizações referentes à Lei n.º 6.831/95.

As diferenciações dos parâmetros adotados para a regulamentação da inserção de usos não residenciais na malha urbana que correspondia às porções territoriais classificadas como ZR-1 e ZR-2 foram, portanto, bastante limitadas, não significando a flexibilização quanto à instalação de atividades terciárias a muitos perímetros que dispunham desses zoneamentos. Através dos sobrezoneamentos, grandes extensões da malha urbana que continham essas classificações continuaram sendo predominantemente ou exclusivamente residenciais.

³² Essa lei permite o funcionamento de atividades, cujo funcionamento não ocasiona impactos, em residências. Pode-se citar, por exemplo, serviços de assessoria, consultoria, elaboração de projetos, planejamento, pesquisa, análise e processamento de dados e informática, estúdio de pintura, desenho, escultura e serviços de decoração, fabricação e montagem de bijuterias, fabricação de artefatos diversos, reparação de artigos diversos, prestação de serviços de reparação e conservação de máquinas, aparelhos e equipamentos elétricos ou não e de uso doméstico ou pessoal, entre outras atividades.

4.1.2 Áreas classificadas como ZR-3, ZR-4, ZR-4A e ZR-4B pela LUOS/85: flexibilização

Em áreas classificadas pela LUOS/85 como ZR-3, era permitido o uso residencial unifamiliar, residencial multifamiliar horizontal e multifamiliar vertical, comércio local, comércio atacadista de pequeno porte, serviço local e micro indústria não poluente.

O zoneamento ZR-3 abrangia grande parte do território nas regiões periféricas da cidade, sobretudo, nas porções internas aos bairros, cobrindo as porções territoriais fora dos corredores de circulação. Estavam classificadas nesta zona grandes extensões territoriais nas regionais Venda Nova, Norte, Pampulha e Barreiro. Algumas manchas com esse zoneamento apareciam também nas demais regiões, em conjuntos menores de quarteirões, entrecortadas mais frequentemente por zonas comerciais. As áreas com essa classificação sofreram uma real flexibilização nas possibilidades de instalação de atividades do setor terciário em seu território.

Em nenhuma delas há a sobreposição de alguma ADE que seja castradora da potencialidade de instalação de usos não residenciais. Nas regionais Venda Nova e Norte, é comum a delimitação de quarteirões ou conjunto deles como ADE de Interesse Ambiental, o que, no entanto, não significa restrição à instalação de empreendimentos do setor terciário, como explicitado anteriormente.

Outra ADE definida pela lei urbanística de 1996 encontrada em áreas que seguiam os parâmetros definidos pela ZR-3, quando em vigor a LUOS/85, é a ADE do Vale do Arrudas. As diretrizes contidas no Artigo 79 da LPOUS/96, que descreve essa ADE, também não fazem restrições ao tipo de uso, mas sim, defendem a melhor utilização da área com projetos de reurbanização.

Ainda, o perímetro sob regulamentação das ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e Trevo não incidem sobre nenhuma das antigas manchas de ZR-3 da lei de 1985 contidas na Regional Pampulha.

As categorias de uso da ZR-3 eram as mesmas adotadas para as ZR-4A, ZR-4 e ZR-4B. As mesmas observações, portanto, são válidas na análise de flexibilização de usos e do aumento de possibilidades legais para implantação de estabelecimentos de uso não residencial, decorrentes da

promulgação da LPOUS/96 para os espaços que continham essas classificações na LUOS/85. A diferenciação entre esses quatro tipos de zoneamento, ZR-3, ZR-4A, ZR-4 e ZR-4B, se dava pelos modelos de assentamento adotados para o uso residencial multifamiliar vertical em cada uma delas.

A ZR-4 podia ser encontrada em um raio pericentral, com manchas relativamente extensas, ou seja, em conjuntos numerosos de quarteirões vizinhos, contíguos à área definida pelos limites da Avenida do Contorno, e em alguns pontos periféricos de forma mais esparsa. Estava presente na Regional Nordeste nos bairros Ipiranga, União e Nova Floresta; na Regional Leste, nos bairros Santa Tereza, Sagrada Família e Horto; na Regional Noroeste nos bairros Caiçara, Caiçara Adelaide, Padre Eustáquio, Carlos Prates, Bonfim, Lagoinha, Floresta, da Graça, Grajaú, Dom Cabral e Vila Oeste; na Regional Oeste nos bairros Salgado Filho, Jardim América, Nova Suíça, Calafate, Nova Gameleira, Prado, Barroca, em parte do Luxemburgo e em parte do Buritis e na Regional Centro-Sul em parte dos bairros Santa Efigênea, Santo Antônio, Sion, Cruzeiro e Anchieta.

Algumas dessas áreas receberam parâmetros específicos de zoneamento, definidos por diretrizes especiais inscritas na LPOUS/96. Parte dos bairros Santa Efigênia e Salgado Filho receberam as atribuições inerentes à ADE do Vale do Arrudas. Uma área do bairro Luxemburgo foi demarcada como ADE de Interesse Ambiental.

Os bairros Lagoinha e Bonfim receberam a ADE Lagoinha em função da posição estratégica e da importância cultural e econômica dessa área para a cidade. O Artigo 88 da LPOUS/96, que regulamenta essa área de diretrizes especiais, não impõe barreiras quanto à instalação de usos na região. Ele propõe, pelo contrário, que se estimule a implantação de novas atividades compatíveis com as encontradas no local e coloca a possibilidade desse estímulo ocorrer, até mesmo, por meios de incentivos fiscais.

Ao contrário das outras ADEs que se impõem sobre antigas áreas de classificação ZR-4 retratadas acima, a ADE Santa Tereza contém medidas que visam manter a predominância do uso residencial. A LPOUS/96 definia que, até que a lei específica para essa ADE fosse aprovada, seriam permitidos nesse bairro, além do uso residencial, apenas usos do Grupo I, independentemente

da classificação ou largura da via. A regulamentação dessa ADE foi feita através da LPOUS/00, nos artigos 100 a 113.

Os artigos que regulamentam a ADE Santa Tereza reafirmam a importância das características ambientais e da ocupação histórico-cultural do bairro, as quais demandam a adoção de medidas especiais. A normalização visa proteger e manter o uso predominantemente residencial da área. Os artigos que tratam dessa ADE inserem parâmetros urbanísticos (de ocupação e uso do solo) e de gestão urbana. Com as normas trazidas por esses artigos, a região delimitada dentro do perímetro dessa ADE, não alcançou o mesmo aumento na possibilidade de instalação de usos não residenciais de outras regiões com classificação ZR-4, mas, ainda assim, ficou com parâmetros mais permissivos para a instalação de atividades do que quando era regulamentada por esse zoneamento.

Ficou determinado que os usos admitidos na ADE Santa Tereza são aqueles registrados no Anexo VIII da lei urbanística de 2000 e aqueles sob a regulamentação da Lei n.º 6.831/95, “lei fundo de quintal”. Este anexo traz um quadro tendo em suas colunas os ramos de atividades, as atividades consideradas como pertencentes ao Grupo I e as consideradas pertencentes ao Grupo II. A definição das atividades por grupo são especiais nessa ADE, diferindo da classificação contida no Anexo V da LPOUS/00, que é válida para o restante da cidade. Há a restrição da implantação de qualquer uso do Grupo III e os usos que não seguem os parâmetros definidos nessa legislação só são admitidos se já regularmente instalados no local antes da promulgação da mesma.

As áreas classificadas como ZR4-A eram encontradas, em sua maioria, próximas às áreas de classificação ZR-3. Na Regional Pampulha, era encontrada em parte do Bairro Castelo; na Regional Nordeste, no Bairro Santa Inês; na Regional Noroeste, no Bairro Padre Eustáquio, em partes do Caiçara, do Santo André e do Minas Brasil; na Regional Oeste no Bairro Pompéia, do qual uma pequena porção está sob as premissas da ADE do Vale do Arrudas, e na Regional Barreiro, em parte da porção da região que está, atualmente, sob a classificação de Zona Central do Barreiro (ZCBA).

As áreas classificadas como ZR-4B, normalmente, eram encontradas próximas às classificadas como ZR-4. As manchas com classificação ZR-4B se

concentravam na Regional Nordeste em parte do Bairro Cidade Nova; na Regional Oeste em parte do Bairro Gutierrez; na Regional Leste em parte do Bairro Santa Tereza, junto à Avenida do Contorno, e em grande parte da Regional Centro-Sul em porções dos bairros Serra, Santa Efigênea, Santo Antônio, São Pedro, Sion, Carmo, Anchieta e Cruzeiro. Muitas das áreas que receberam essa classificação são, atualmente, dispostas na LPOUS/96 como Zona Adensada (ZA). O alto aproveitamento construtivo dos terrenos, garantido pelas legislações de 1976 e 1985 e que fora utilizado pelos empreendedores nas décadas de 1980 e 1990 com construções de edifícios multifamiliares, promoveu grande verticalização dessas regiões.

Uma parte do Bairro Santa Tereza, que estava sob o zoneamento ZR-4B, obedece às restrições da ADE Residencial Central, desde a promulgação da LPOUS/96. As restrições quanto à instalação de equipamentos de usos não residenciais na ADE Residencial Central são relativas a parâmetros construtivos, ou seja, há um controle do porte dos equipamentos de usos dos setores secundário e terciário, sem que essa normalização signifique a proibição de alguma categoria deles. Dentro das delimitações dessa ADE, "somente é permitido o uso não residencial em edificações horizontais e nas destinadas a hotéis e apart-hotéis" (BELO HORIZONTE, 1996, p.73). A implantação de usos definidos na Lei n.º 6.831/95 também é permitida.

4.1.3 Áreas classificadas como ZR-5 pela LUOS/85: continuação do controle da forma de instalação de usos não residenciais através da ADE Residencial Central e flexibilização em algumas áreas

Alguns quarteirões dentro da Avenida do Contorno faziam parte da malha configurada como ZR-5, onde eram admitidos somente os usos residencial e de serviço de uso coletivo local. O Artigo 36 da LUOS/85 resguardava possibilidades de flexibilização de usos para os polígonos definidos sob o zoneamento ZR-5. Por esse artigo, as edificações residenciais unifamiliares poderiam sofrer adaptações a fim de destinarem-se ao uso comercial, de serviços, de serviço de uso coletivo e à micro indústria não poluente, desde que fosse mantida a taxa de ocupação de 0,5 e o coeficiente de aproveitamento de 1,0.

Os quarteirões regulamentados como ZR-5 eram encontrados, mais especificamente, em conjuntos nos bairros Santo Agostinho, Lourdes e Funcionários. Os agrupamentos de quadras com esse zoneamento se situavam entre outros quarteirões com possibilidades de usos definidas pelos zoneamentos ZR-6, ZC-3, ZC-5 e ZC-6. A proximidade de quarteirões, nos quais era permitida a instalação de usos do setor terciário, contribuía para que uma certa variedade de empreendimentos comerciais e de serviços pudesse atender às quadras predominantemente residenciais. Alguns conjuntos de quarteirões classificados como ZR-5, entretanto, ficavam próximos a áreas determinadas como Setores Especiais (SE), ou seja, locais destinados a grandes equipamentos públicos como igrejas, sedes de órgãos do governo e praças, tendo maior dificuldade de acesso a estabelecimentos do setor de serviços.

Muitos quarteirões que estavam classificados como ZR-5 na legislação de 1985 foram inscritos em polígonos com as especificações inerentes à ADE Residencial Central pela LPOUS/96. A possibilidade de instalação de usos não residenciais continuou, deste modo, limitada, pois, dentro dessas áreas, apenas as edificações horizontais podem sediar estabelecimentos comerciais e de serviços, com exceção de hotéis e apart-hotéis, que podem ser verticalizados.

As demais quadras que eram classificadas como ZR-5 pela LUOS/85, como quarteirões do Bairro Santo Agostinho mais próximos ao Bairro Barro Preto ou parte de outras quadras, como as com lados voltados para a Avenida Olegário Maciel, tiveram as possibilidades de instalação de usos não residenciais ampliadas. Estando dentro da ZCBH, essas áreas passaram a contar com a permissividade de implantação de usos inerentes às vias arteriais, classificação de todas as ruas e avenidas dentro do perímetro da Avenida do Contorno.

4.1.4 Áreas classificadas como ZR-6 pela LUOS/85: manutenção da diversidade de usos

A ZR-6 era a mais permissiva das zonas denominadas como residenciais pela legislação de 1985 quanto à instalação de equipamentos dos

setores secundário e terciário. Nela, além do uso residencial eram admitidos estabelecimentos com atividades classificadas como comércio local, de bairro, principal, atacadista de pequeno porte, serviço local, de bairro e principal, micro indústria não poluente, serviço de uso coletivo local, de bairro e principal.

Quarteirões com esse zoneamento eram encontrados dentro da Avenida do Contorno, na maioria dos casos, tendo frente ou algum vértice voltado para avenidas de maior porte e ligando-se uns aos outros por um ou dois vértices. Havia apenas um conjunto mais coeso de quadras com classificação ZR-6, situado entre a Rua Gonçalves Dias, a Rua dos Timbiras, a Avenida Bias Fortes e a Avenida Brasil.

Alguns poucos quarteirões com zoneamento ZR-6, ou partes deles, foram delimitados dentro de perímetros definidos como ADE Residencial Central. Para essas poucas áreas houve retração na possibilidade de implantação de usos não residenciais, apesar de não haver restrições quanto ao tipo de uso a ser instalado.

As quadras do Bairro Santa Efigênea que possuíam classificação ZR-6 receberam a sobreposição da ADE Hospitalar. As determinações dessa ADE fazem restrições quanto à instalação de alguns tipos de estabelecimentos, visando inibir a crescente especialização de usos com atividades no ramo de saúde e hospitalares. Assim, o primeiro parágrafo do Artigo 85 da LPOUS/96 resguarda que "o funcionamento e a ampliação das atividades hospitalares, comerciais e de prestação de serviços relacionadas à saúde e classificadas no Anexo X como dos grupos II e III ficam condicionadas a parecer favorável do COMPUR" (BELO HORIZONTE, 1996, p.73) para se instalarem.

As demais áreas classificadas anteriormente como ZR-6 e que não foram submetidas a nenhuma ADE, continuaram a contar com a possibilidade de instalação de todos os tipos de usos não residenciais, ressaltando-se que as quadras com esse zoneamento pela LUOS/85 passaram a ser margeadas por vias classificadas como arteriais pela LPOUS/96. A permissividade dessas áreas foi, portanto, ampliada.

4.2 Análise da transformação gerada pela LPOUS/96 e LPOUS/00 sobre as zonas comerciais da LUOS/85

4.2.1 Áreas classificadas como ZC-1 pela LUOS/85: diferentes graus de flexibilização

Na primeira zona comercial analisada, ZC-1, além do uso residencial, eram admitidos estabelecimentos com atividades classificadas como comércio local e de bairro, atacadista de pequeno porte, serviço local e de bairro, micro indústria não poluente, serviço de uso coletivo local e de bairro.

Esse tipo de zoneamento ocorria fora dos limites da Avenida do Contorno. Era comum encontrar manchas lineares dessa zona comercial ao longo de avenidas e ruas que, posteriormente, receberam a classificação de coletoras na LPOUS/96 e em algumas vias que receberam a classificação de arterial. A maioria dos quarteirões lindeiros a essas vias possuía, na legislação de 1985, a classificação ZC-1 apenas nas faces de testada voltada para as ruas ou avenidas de maior fluxo.

Zonas comerciais lineares definidas como ZC-1 apareciam, muitas vezes, em meio a grandes áreas com classificação ZR-3. Identificava-se esse zoneamento, também, como faixas de transposição de uma área residencial para um espaço com zoneamento comercial mais permissivo. As manchas contínuas de ZC-1 sobre conjuntos de quadras não lineares eram pouco freqüentes no território.

Nem todas as vias que recebiam em suas margens a configuração de ZC-1 foram classificadas como arterial ou coletora, entretanto. Algumas delas passaram a ser consideradas vias locais. A classificação das vias como local, porém, não significou a restrição de usos, visto que nas áreas classificadas como ZC-1 pela LUOS/85 não eram permitidos os usos do tipo principal e, quando classificadas como vias locais pela LPOUS/96, esses logradouros passaram a poder receber usos dos grupos I e II. Pode-se, portanto, afirmar que houve alguma flexibilização de usos nos quarteirões contíguos a essas vias, mas a real flexibilização ocorreu naquelas que foram classificadas como vias arteriais e coletoras, as quais passaram a oferecer a possibilidade de implantação de usos de qualquer tipo.

Algumas áreas com classificação ZC-1 foram contidas na ADE de Interesse Ambiental e outras na ADE do Vale do Arrudas, o que não impactou as modificações relativas ao uso não-residencial. No Bairro Santa Tereza,

algumas vias com classificação ZC-1 sofreram restrições de uso impostas por ficarem dentro dos limites da ADE Santa Tereza. As maiores modificações ocorreram, entretanto, nas imposições feitas sobre áreas dentro da Regional Pampulha. Conjuntos de quarteirões e algumas vias com classificação ZC-1 passaram a ter a implantação de usos definida pelos artigos contidos na ADE Bacia da Pampulha, sofrendo, portanto, as restrições impostas por ela à instalação de usos não residenciais. Estes espaços, entretanto, significam uma pequena porção territorial entre as áreas classificadas como ZC-1 que receberam restrições quanto à instalação de atividades do setor terciário, pois a grande maioria de áreas que possuíam esse zoneamento teve as possibilidades de instalação de empreendimentos dos setores secundário e terciário ampliadas.

4.2.2 Áreas classificadas como ZC-2 pela LUOS/85: manutenção de características em algumas áreas e restrições em outras

A segunda categoria de zona comercial, ZC-2, estava definida sobre poucas porções da cidade. A abrangência de tipologias de usos dessa zona comercial era bem diversificada. Nela eram permitidos os usos residenciais, de comércio local, de bairro e principal, atacadista de pequeno e médio porte, serviço local, de bairro e principal, serviço especial 2 ³³, micro indústria não poluente e serviço de uso coletivo local, de bairro e principal. Apenas alguns quarteirões possuíam essa classificação na totalidade de sua área. Era comum que a mancha de ZC-2 caracterizasse a face dos lotes que margeavam as vias de maior tráfego.

As áreas classificadas com este zoneamento localizavam-se, em geral, ao longo de vias que, em sua maioria, foram classificados como arteriais ou de ligação regional pela LPOUS/96. Apenas algumas ruas e avenidas classificadas em 1996 como coletoras e poucas classificadas como locais, tinham suas margens anteriormente classificadas como ZC-2 pela LUOS/85.

³³ Serviço especial do tipo 2 era constituído de atividades de serviço destinadas à exploração comercial de estacionamento em garagens abertas ao público (BELO HORIZONTE, 1985, p. 30).

Nos lotes que recebiam classificação ZC-2 e passaram a ser margeados por vias locais, houve retração na permissividade da instalação de usos não residenciais. Apresentava-se como alternativa para estabelecimentos de maior porte que almejassem se instalar nesses logradouros, após a promulgação da LPOUS/96, abrir sua entrada principal para as vias definidas como de classificação funcional superior, a fim de ficarem legais. A expansão dos equipamentos com atividades do setor secundário e terciário já implantados, muitas vezes, tem que contemplar a modificação do posicionamento da entrada principal para ser admitida pela lei atual.

Alguns quarteirões no Bairro Cidade Nova, margeados pelas ruas Ilacir Pereira de Lima a leste, Carlos Turner a oeste, Waldir L. Pena ao sul e Salgueiro a norte, servem de exemplo de áreas, que legalmente, passaram a ter restrições quanto à implantação de estabelecimentos industriais, de comércio e de serviços depois da promulgação da LPOUS/96. A mancha azul escuro na FIG. 07, retirada do Anexo IV da lei urbanística de 1985, demonstra a condição desses quarteirões como ZC-2. A FIG. 08, recorte feito do Anexo II impresso na LPOUS/96, retrata que as quadras limitadas pelas referidas ruas sofreram as restrições advindas da classificação das vias do entorno como locais. Apenas a pequena face da Rua Salgueiro, teve garantidos os mesmos direitos de instalação de usos que possuía com a LUOS/85, pelo fato de ter sido classificada como via coletora.

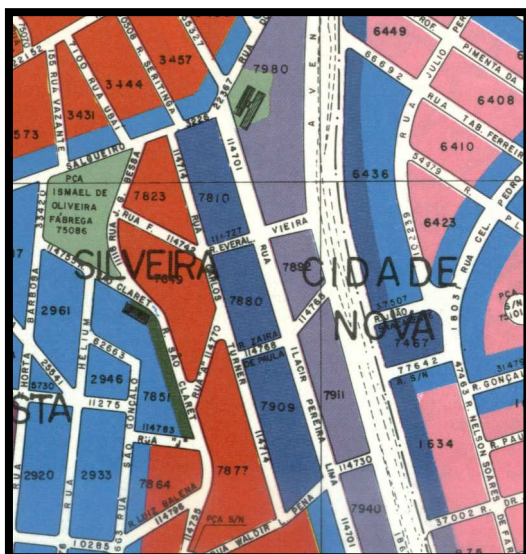


FIGURA 07 - LUOS/ 85. Quarteirões com zoneamento ZC-2 no Bairro Cidade Nova (de cor azul escura)
Fonte: BELO HORIZONTE, 1985.

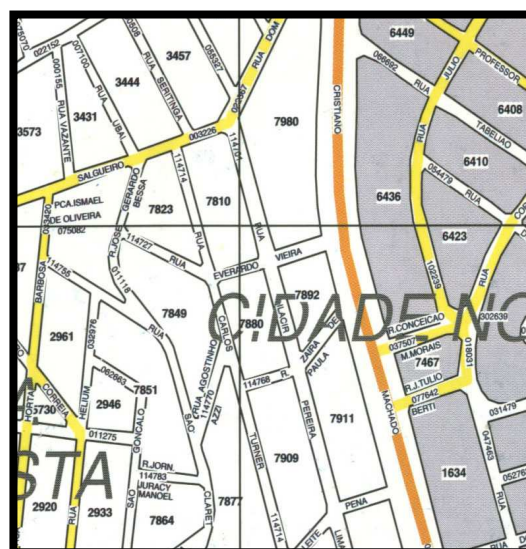


FIGURA 08 - LPOUS/ 96. Quarteirões margeados por vias do tipo local no Bairro Cidade Nova (sem cor)
Fonte: BELO HORIZONTE, 1996.

Uma parte da malha que compõe a área que a lei urbanística de 1996 denominou como ZCBA, possuía a homogeneidade da demarcação de uma mancha de ZC-2, como pode ser visto pela hachura azul escuro na FIG. 09, recortada do Anexo IV da LUOS/85. Essa área passou a ter parâmetros distintos quanto à possibilidade de instalação de usos do setor terciário ao ter suas vias classificadas de forma diferente pela função que exercem – alguns percursos foram classificadas como vias coletoras e outros como vias locais, FIG. 10.



FIGURA 09 - LUOS/85: Mancha de ZC-2 em área do Barreiro (em cor azul escura)

Fonte: BELO HORIZONTE, 1985.

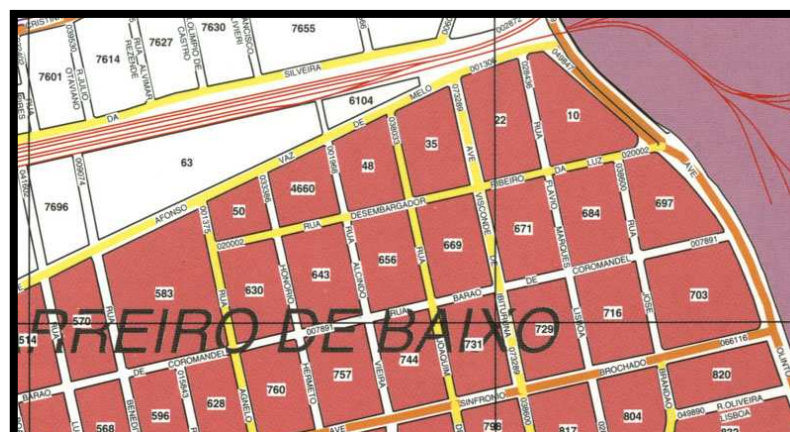


FIGURA 10 - LPOUS/96: Antiga mancha de ZC-2 em área do Barreiro pertencente à ZCBA (na cor vermelha)

Fonte: BELO HORIZONTE, 1996.

Algumas outras regiões onde o zoneamento ZC-2 se fazia presente, também, sofreram restrições quanto ao tipo de uso, por motivos diferentes daqueles ligados à classificação funcional da via ou à sua largura. Como exemplo, pode-se mencionar alguns quarteirões lindeiros à Avenida José Cândido da Silveira, via arterial localizada no Bairro União, nas proximidades do Jardim Botânico da UFMG. A área que antes era classificada como ZC-2 recebeu a classificação de ZP-1³⁴ em 1996 e, assim, a área, com zoneamento

³⁴ “ZP-1, regiões, predominantemente desocupadas, de proteção ambiental e preservação do patrimônio histórico, cultural, arqueológico ou paisagístico ou em que haja risco geológico, nas

permissivo pela LUOS/85, teve aumentadas as restrições para instalação de usos não residenciais. A implantação de equipamentos destinados a atividades do Grupo II ou do Grupo III passou a ser condicionada ao licenciamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM).

Salvo as exceções descritas, pode-se generalizar as alterações das zonas comerciais do tipo 2 recorrentes da promulgação dos novos parâmetros contidos na LPOUS/96 da seguinte maneira: os locais que possuíam esse zoneamento e foram margeados por vias classificadas como coletora, arterial ou de ligação regional continuaram com a possibilidade de instalação de usos bastante diversificada e porções territoriais que possuíam esse zoneamento e foram margeados por vias classificadas como locais tiveram diminuídas as alternativas para implantação de atividades econômicas.

4.2.3 Áreas classificadas como ZC-3 pela LUOS/85: restrições de usos por diferentes meios

A terceira categoria de zona comercial definida pela LUOS/85, a ZC-3, era mais permissiva do que a ZC-2, pois, além dos usos permitidos na antecessora, possibilitava a instalação de estabelecimentos dedicados a comércio atacadista de grande porte, serviço especial 1 ³⁵ e indústria de médio potencial poluente. De todas as categorias de uso definidas pela LUOS/85, a ZC-3 só não permitia a implantação de indústria de grande potencial poluente.

Esse tipo de zoneamento estava disposto ao longo de trechos de vias que foram classificadas como arteriais pela LPOUS/96. Importantes eixos de ligação, como as avenidas Amazonas, Nossa Senhora do Carmo, Pedro II, Antônio Carlos, Cristiano Machado, João XXIII e Silva Lobo, estavam submetidas às imposições da ZC-3. Áreas da atual Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH) e Zona Hipercentral (ZHIP), um conjunto extenso de quarteirões no Bairro Barro Preto e faixas de quarteirões lindeiros à Avenida do Contorno também possuíam essa classificação.

quais a ocupação é permitida mediante condições especiais" (BELO HORIZONTE, 1996, p. 65).

³⁵ Serviço especial 1 refere-se a "atividades que são nocivas à convivência com outros usos, em especial o residencial, seja pelo risco à segurança das pessoas e bens, seja pelo transtorno

Os processos de flexibilização e/ou de enrijecimento ocorridos nas áreas anteriormente classificadas como ZC-3 são semelhantes aos ocorridos nas antigas zonas ZC-2, isto é, os lotes lindeiros às vias que foram classificadas como coletoras, arteriais e de ligação regional, não tiveram suas possibilidades de usos subtraídas com a promulgação da LPOUS/96. As vias classificadas como locais, entretanto, não puderam mais contar com vários tipos de usos permitidos quando possuíam classificação ZC-3.

Em geral, os quarteirões que anteriormente tinham toda a área interna ao seu perímetro classificada com essa zona comercial, passaram a ter restrições quanto à implantação de equipamentos com uso não residencial, podendo seus lotes serem legalmente mais permissivos se voltados para vias de maior fluxo e menos permissivos se voltados para vias locais.

Algumas áreas com classificação ZC-3 tiveram suas possibilidades de usos bastante modificadas devido à grande concentração de vias locais. Exemplo dessa modificação pode ser colhido da observação das consequências da LPOUS/96 sobre a malha de quarteirões do Bairro São Francisco na Regional Pampulha (ver FIG. 11 e 12).

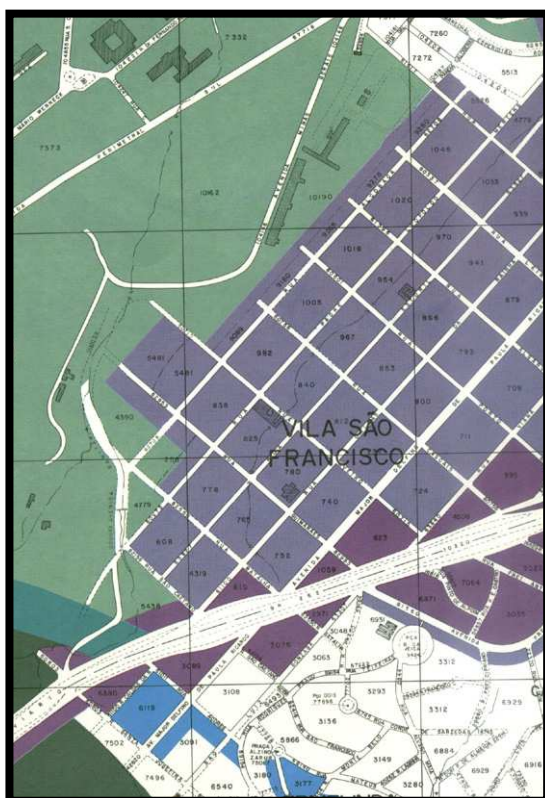


FIGURA 11 - LUOS/85: Mancha de ZC-3 no Bairro São Francisco- cor lilás
Fonte: BELO HORIZONTE, 1985.

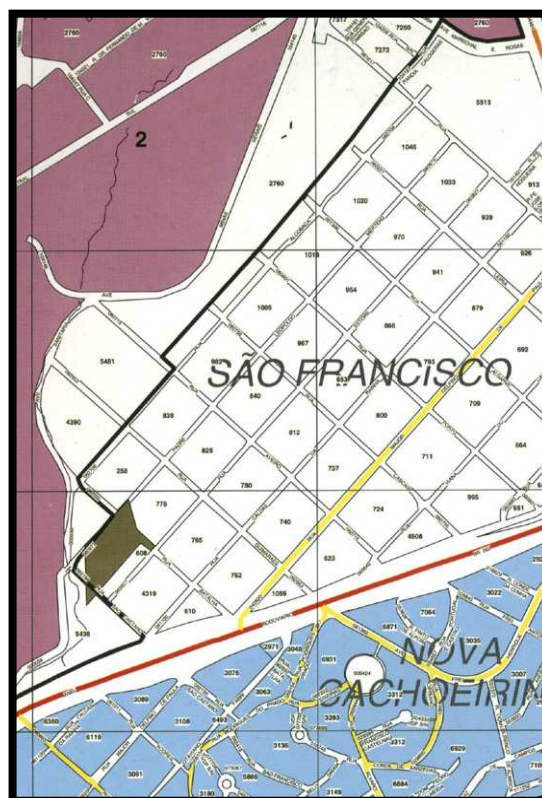


FIGURA 12 - LPOUS/96: Bairro São Francisco: predominância de vias locais. Restrições de usos
Fonte: BELO HORIZONTE, 1996.

Outros pontos em que se pode detectar aumento de condicionantes para a instalação de usos não residenciais são locais como quadras no cruzamento da Avenida Dom Pedro I e Avenida Portugal, em que houve a classificação da área como ZP-1, e em um extenso terreno próximo ao trevo da BR 356, que ficou sob a classificação de ZP-3 ³⁶ pela LPOUS/96.

Algumas áreas lindeiras a avenidas anteriormente classificadas como ZC-3 perderam a possibilidade de instalação de estabelecimentos do setor terciário por ficarem submetidas às limitações impostas por ADEs. A Avenida Antônio Abraão Caran no Bairro São José, por exemplo, passou a seguir as regras impostas pelas ADEs da Bacia da Pampulha e Pampulha. A Avenida dos Esportes, a Avenida das Palmeiras e partes da Avenida Antônio Carlos

³⁶ "ZP-3, regiões em processo de ocupação, que será controlado visando a proteção ambiental e preservação paisagística" (BELO HORIZONTE, 1996, p. 65).

ficaram submetidas a essas mesmas ADEs. A Avenida Braúnas passou a fazer parte da ADE Trevo.

Faixas de quarteirões na Rua Bueno Brandão, no Bairro Santa Tereza, que estavam sob a classificação de ZC-3 também sofreram restrições com as imposições trazidas pela ADE Santa Tereza.

A ADE Venda Nova não imprimiu restrições à Avenida Padre Pedro Pinto e Vilarinho, vias classificadas pela LUOS/85 também como ZC-3. Essas avenidas ao serem caracterizadas, respectivamente, como coletora e como arterial, permaneceram com a possibilidade de instalação dos diversos usos não residenciais.

4.2.4 Áreas classificadas como ZC-4 pela LUOS/85: diferenciação de possibilidades de instalação de usos não residenciais

A ZC-4 estabelecida pela legislação urbanística de 1985 admitia todos os usos da ZC-3 com exceção do serviço especial 2 e acrescentando-se a possibilidade de instalação do uso industrial de grande potencial poluente. Por causa da conotação industrial, ou seja, por permitir a implantação de indústria com possibilidade de promover repercussões de maior impacto ao meio urbano, esse zoneamento era mais comum em áreas periféricas da cidade, próximas aos limites municipais.

Esse zoneamento estava presente às margens do Anel Rodoviário (BR 262), Rodovia Belo Horizonte - Brasília (BR 040), Avenida Amazonas junto ao Bairro Jardimópolis e em alguns quarteirões nos quais, provavelmente, já se realizavam atividades industriais anteriores a 1985 e, sendo assim, o zoneamento impresso sobre os mesmos manteve a configuração então existente. Pode-se citar, por exemplo, uma grande quadra lindeira à Avenida Bernardo de Vasconcelos, margeada pelas ruas Senhora da Paz, Simão Tamm e Nossa Senhora da Conceição, e um quarteirão entre as ruas Hora Barbosa, Caconde, Botucatú e Parú. Essas duas áreas estão inseridas na ADE do Vale do Arrudas.

Eram poucos os conjuntos de quarteirões contíguos com classificação ZC-4. As aglomerações de quadras com esse zoneamento eram encontradas

junto às vias de grande porte e estendiam-se por alguns poucos quarteirões em direção à área dos bairros, com classificações de zonas residenciais.

Como consequência da lei de 1996, alguns desses locais tiveram as possibilidades de uso restritas à implantação de novos empreendimentos não residenciais. Assim como nas classificações de zonas comerciais tratadas anteriormente, as áreas classificadas como ZC-4 passaram a ter possibilidades diferenciadas de implantação de estabelecimentos não residenciais dependendo da posição do lote: quando voltados para as vias locais, os mesmos sofreram restrições de usos, e, quando voltados para as vias de classificação funcional superior, foram mantidos diversos os tipos de atividades admitidos.

4.2.5 Áreas classificadas como ZC-5 e ZC-6 pela LUOS/85: manutenção da diversidade

As zonas comerciais ZC-5 e ZC-6 eram encontradas apenas dentro dos limites da Avenida do Contorno.

Na ZC-5 eram permitidos os usos residencial unifamiliar, residencial multifamiliar vertical, comércio local, de bairro e principal, atacadista de pequeno porte, serviço local, de bairro, principal e especial do tipo 2, micro indústria não poluente e serviço de uso coletivo local, de bairro e principal. Os quarteirões com essa classificação são os que se situam ao longo ou em parte dos percursos das avenidas Amazonas, Alvares Cabral, Brasil, Getúlio Vargas, Barbacena, Augusto de Lima, Bias Fortes, Cristóvão Colombo, Affonso Pena e Francisco Sales; todas importantes eixos de ligação dentro da Área Central. Nas praças, nós de encontro entre essas avenidas de maior caixa dentro da malha urbana projetada, encontravam-se concentrações de quadras com essa categoria de uso. Outras áreas de maior concentração de ZC-5 são aquelas constituídas por um conjunto de quarteirões no Bairro Barro Preto, junto da Avenida Barbacena e da Avenida Augusto de Lima, e por um conjunto de quadras em torno da Praça Diogo de Vasconcelos, conhecida como Praça da Savassi.

Os quarteirões adjacentes à Praça Diogo de Vasconcelos classificados como ZC-5 eram limitados pelas ruas Sergipe, dos Inconfidentes, Rio Grande

do Norte e Fernandes Tourinho. Dentro desse perímetro, excetuavam-se dessa classificação dois lotes lindeiros à Avenida Getúlio Vargas, que recebiam a classificação de SE-2, por neles situarem-se escolas públicas. O perímetro demarcado como ZC-5 junto à Praça Diogo de Vasconcelos e os dois quarteirões de classificação SE-2 foram delimitados como uma área de diretrizes especiais, a ADE da Savassi. Como registrado na LPOUS/96, aplicam-se a essa ADE as disposições da Lei n.º 5.872, de 14 de março de 1991, que em nenhum de seus artigos faz restrições a tipos de uso.

A última área comercial analisada aparece em uma extensa área do Centro que foi quase toda contida na região definida como ZHIP. Alguns dos quarteirões com essa classificação ficaram dentro da malha disposta como ZCBH pela Lei n.º 7.166/96. A ZC-6 criava a possibilidade de implantação para todos os usos que a ZC-5 abarcava, excluindo-se o serviço especial 2, e acrescentando-se a indústria de pequeno porte não poluente.

Para a ZC-5 e para a ZC-6, a LPOUS/96 manteve a multiplicidade de usos do setor terciário. A classificação das vias como arteriais na Área Central da cidade garantiu a diversidade de usos neste espaço.

4.3 Repercussões nas possibilidades de localização dos usos não residenciais no espaço

A flexibilização das possibilidades de instalação de usos não residenciais trazida pela LPOUS/96 foi conseguida através da revisão de regras e da adoção de alguns conceitos mais permissivos na forma de disciplinar a instalação das atividades urbanas no espaço. Um dos fatores que ocasionaram maiores repercussões como inovação trazida pela lei de 1996, foi a reavaliação de usos e a classificação, bastante ampla e diversificada, de atividades como pertencentes ao Grupo I, somada à admissão de se instalar estabelecimentos desse conjunto de atividades em qualquer via local (a não ser quando contida em algumas ADEs).

Usos do Grupo II, mesmo sob condições, passaram também a ser permitidos em vias locais com mais de 10 metros de largura. Muitos usos classificados nesse grupo eram proibidos em zonas com classificação residencial e, até mesmo, em algumas zonas comerciais, como em áreas

definidas como ZC-1, por serem considerados do tipo de bairro ou principal pela LUOS/85. A área dos estabelecimentos pertencentes ao Grupo II pode chegar, na maioria dos casos, a 300 metros quadrados e o tipo de atividade de muitos deles, por sua natureza e potencial agregador de pessoas e atividades complementares, têm a possibilidade de se tornarem empreendimentos “âncoras”.³⁷ A admissão de usos do Grupo II significa a permissividade de instalação de atividades como escolas de dança e de esportes, cinemas, teatros, bancos, serviços ligados à manutenção de veículos, escolas superiores, cursos supletivos, comércio varejista variado, comércio atacadista, laboratórios, confederações, conselhos e federações de classes entre outras.

A separação entre os parâmetros de usos e de ocupação do solo, evitando-se o zoneamento funcionalista praticado nas leis de 1976 e de 1985, permitiu criar condições para a implantação de atividades na cidade e para diminuir a “setorização” do município. A divisão funcionalista da cidade pode ocasionar a falta de diversidade em algumas áreas e a aglomeração de atividades e a saturação de outras. Essa alternativa adotada pela LPOUS/96 criou a possibilidade de se instalar usos diversificados pela malha urbana aproveitando-se mais da estrutura nela existente e da dinâmica do mercado, “da oferta e da procura”.

Houve aumento nas possibilidades do investidor implantar seu estabelecimento pelo território, pois da forma como está organizada a atual LPOUS, não é necessário condicionar as características dos empreendimentos a zonas rigorosamente definidas na cidade, como se fazia. Estes podem ser instalados em qualquer porção do território, desde que em via apropriada e que não recaia algum sobrezoneamento restritivo das possibilidades de instalação do uso inerente aos mesmos na malha urbana.

³⁷ As atividades instaladas em muitos locais, principalmente nas áreas economicamente mais carentes, entretanto, mesmo quando são capazes de atrair outros estabelecimentos para perto de si, não conseguem introduzir a região na dinâmica produtiva da cidade e formar centros ou centralidades de qualidade que promovam à população acesso aos bens urbanos. Como se verá no próximo capítulo, nas diversas regiões da cidade instalaram-se equipamentos ligados ao atendimento de necessidades primárias da população que, muitas vezes, não podem ser considerados equipamentos âncoras, devido ao porte limitado que possuem.

A LPOUS/96 introduziu o conceito de “incomodidade”³⁸. Esse termo foi usado pelos elaboradores dessa legislação para explicarem que a localização de atividades estaria condicionada ao seu impacto sobre o ambiente urbano e ao controle das repercussões negativas que pudessem provocar. Os usos seriam controlados em toda a cidade e passíveis de se instalarem segundo a classificação das vias e a proibição de algum ramo de atividade apenas se justificaria pela preservação que algumas áreas por atributos próprios às mesmas, como importância ambiental, paisagística, arquitetônica, entre outras, ou pela inadequação de um uso ao sistema de circulação. A proibição não mais se daria pelo zoneamento de uso, pois esse deixou de existir.

Mesmo inserindo formas diferentes de regulamentação do território, entretanto, algumas tendências e características de organização do espaço delineadas pelas possibilidades de uso e ocupação do solo contidas nas leis urbanísticas anteriores foram mantidas como diretrizes de assentamento e implantação de atividades na cidade. Muitas das alternativas criadas para regulação urbana na LPOUS/96 utilizaram-se de conceitos e modelos de normalizações diferentes, mas mantiveram algumas formas de controlar o espaço delineadas pelas leis urbanísticas que a antecederam.

A adoção de novos conceitos, como o macrozoneamento e a permissividade de instalação de usos dada pelo porte das vias, adotados para se aplicar no território as premissas de maior distribuição das atividades econômicas e maior igualdade no trato das questões urbanas de infra-estrutura e organização espacial das atividades, são, na prática, modificados com a imposição de outros condicionantes legais. Alguns padrões de uso do solo impostos por algumas ADEs fazem com que a permissividade na implantação de diversas atividades seja controlada em algumas áreas. Esses condicionantes predominam sobre o conjunto de normalizações mais permissivas. Além das ADEs, pode-se mencionar zonas de proteção ambiental, nas quais a instalação de equipamentos do setor terciário deve ficar sujeita a pareceres favoráveis de conselhos municipais.

³⁸ “Incomodidade é a interpretação através da percepção de cidadãos diretamente atingidos das externalidades ambientais causadas pelas atividades com as quais convivem” (BELO HORIZONTE 1995, p.181).

Se por um lado essas medidas protegem os bens urbanos, sejam eles culturais, naturais ou históricos, por outro, algumas vezes, resguardam demasiadamente áreas de infra-estrutura cara e completa que poderiam ser melhor aproveitadas. A justificativa de se preservar conjuntos arquitetônicos ou ambientais nem sempre é, a nosso ver, aplicável para restrições tão severas quanto à instalação de usos não residenciais em alguns lugares. A cara estrutura urbana de alguns bairros é mantida para grupos fechados de pessoas. Exemplo disso é o que ocorre com as regiões definidas como ADEs do Mangabeiras, do Belvedere e do São Bento e de Santa Lúcia e as ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e do Trevo. Algumas dessas áreas tiveram aumentadas as restrições para a instalação de usos não residenciais e outras continuaram com regulamentações que resguardam perfil igual ou bem parecido àqueles definidos pelas leis anteriores.

Grandes porções residenciais, sobretudo as que servem às classes de maior renda foram resguardadas da diversificação de usos e do melhor aproveitamento da infra-estrutura disponível em seu perímetro. Nessas áreas houve a continuação de uma tendência herdada da legislação de 1976, ou seja, a instalação de uso quase que exclusivamente residencial que vigorava na ZR-1 e na ZR-2 foi mantida quando se instaurou diretrizes especiais para regulamentar áreas que seguissem os padrões determinados por esses zoneamentos. Na prática, as ADEs mantiveram as características das legislações anteriores a certas áreas, inclusive com setorização funcionalista em certos casos.

A tendência de concentração de serviços e comércio nos corredores de tráfego mais intenso, instituída pela LUOS/85 foi, de certa forma, confirmada pela LPOUS/96. Essa legislação reafirmou o conceito da lei antecedente de conceder maior permissividade às vias de maior porte e com função mais abrangente. Ela ainda reforçou esse quadro ao permitir que nas vias que antes eram classificadas como ZC-1, importantes caminhos de ligação dos bairros à Área Central, pudesse ser instalada maior gama de atividades. Essas vias, que nem podiam ter usos do tipo principal, passaram a ter possibilidade de abrigarem usos do Grupo II e do Grupo III por terem sido caracterizadas como vias arteriais ou coletoras.

Algumas áreas, em que vias cujas margens possuíam zonas comerciais que continham equipamentos não residenciais de pequeno porte, ao receberem a classificação funcional de via arterial ou coletora passaram por processos de transformação. Em alguns percursos houve, a partir de 1996, grande processo de substituição de usos e a conformação de centros regionais onde havia centros de consumo local. Nem sempre, entretanto, a capacidade da via era suficiente para suportar essa mudança e, em decorrência disso, acabaram por terem deteriorada sua qualidade ambiental e reduzida a velocidade dos deslocamentos feitos através delas, ampliando uma tendência que possivelmente ocorreria se mantidas as regras de ocupação da LUOS/85.

Sobre a legislação de 1976 e 1985:

[...] identifica-se nessa legislação uma maior atribuição de uso por quadra e via e uma menor por região, o que submeteu tais espaços e áreas a um regime de negociação subjacente aos interesses do mercado imobiliário e do desenvolvimento dos serviços. Esses fatores também processaram a configuração espacial de corredores de serviços, o que saturou várias vias e dificultou os processos de nucleação intra-bairro (LEMOS, 2004, p.11).

Regiões intra-bairro sofreram restrições de uso pelas classificações viárias que grandes conjuntos de vias receberam. A caracterização como via de tráfego local de algumas ruas e avenidas, que antes eram contidas dentro de zonas comerciais, por exemplo, fez com que as mesmas passassem a ter, parâmetros menos permissivos para a instalação de usos não residenciais. Algumas áreas onde isto ocorreu podem ter ficado fadadas a serem centros locais bastante simples, quando poderiam ser centros ou centralidades mais produtivos e dinâmicos pela posição que ocupam na cidade.

Muitas vezes, a instalação de atividades no espaço citadino não considera importantes parâmetros regulamentados pelo Plano Diretor. As mesmas regras aplicadas em locais diferentes funcionam de forma diferente. A dinâmica do mercado, fatores sócio-econômicos envolvidos na implantação de equipamentos e mesmo as características físicas e locacionais do sítio fazem com que haja demandas diversas de regulamentações em prol de um ambiente urbano de qualidade que vão além das normas contidas na lei de uso e ocupação do solo. A falta de observação e de adoção de parâmetros especiais para certos locais da cidade suprime premissas do Plano Diretor, tais como a

contenção de impactos sobre o sistema viário, o controle da potencialidade da concentração de atividades similares na área que nem sempre é benéfica para um local e a disponibilidade de infra-estrutura urbana para receber certos usos ou a concentração deles.

Todas essas conclusões instigam outras questões. Elas sugerem a investigação de como estão organizadas as atividades não residenciais em Belo Horizonte, a fim de se perceber se a atual lei de uso e ocupação do solo foi suficiente para promover a instalação de usos não residenciais em outros locais da cidade; quais fatores são capazes de atrair usos para os espaços; quais características vêm sendo praticadas nos novos centros que estão surgindo ou se expandindo; se houve aumento da capacidade de se formar centralidades fortes e garantir acessibilidade aos bens urbanos; se as regulamentações estão considerando a dinâmica dos agentes do espaço, sendo capazes de lhes darem possibilidades de ação controlada em prol do bem estar coletivo. O próximo capítulo tentará ordenar estudos acerca desses assuntos para que se possa chegar a conclusões de como está a realidade urbana dez anos após a regulamentação de novos parâmetros de organização territorial pelo Plano Diretor e pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, no que se refere à distribuição de atividades do setor terciário pela cidade.

5 ALGUNS CAMINHOS PELOS QUAIS SEGUIRAM AS CENTRALIDADES E CENTROS EM BELO HORIZONTE

5.1 A confirmação da Área Central como centro principal da metrópole e apontamentos sobre a formação de possíveis centros e centralidades em outras regiões da cidade

A cidade administrativa, criada sob os preceitos positivistas e racionalistas do final do século XIX, projetada para abrigar 200 mil habitantes, atualmente configura-se como um importante núcleo urbano, como o ponto principal de uma das mais importantes regiões metropolitanas do país e que demonstra várias das características citadas por Soja (2000) para conceituar uma pós-metrópole. Seus centros e centralidades mudaram bastante, expandiram-se, tiveram que aprender a disputar atenção com centros urbanos de outros núcleos citadinos, com eles concorrerem e a eles complementarem.

Nenhum dos centros e das centralidades que se configuraram desde a época da construção de Belo Horizonte, entretanto, perdeu essa conotação ou foi substituído, mesmo com tantas mudanças. O Centro Tradicional continuou como o grande polarizador de atividades econômicas e, mesmo com a formação de centralidades em outras regiões da cidade e em núcleos urbanos vizinhos, sua relevância não foi perdida e o mesmo continua em posição de destaque perante os demais.

Mesmo considerando a expansão da Região da Savassi como um centro de comércio e serviços mais sofisticado (recentemente reforçado pelo *shopping center* Pátio Savassi) e o surgimento de um centro de terciário avançado na divisa com o município de Nova Lima, pode-se dizer que não se formaram centralidades capazes de “substituir” o Centro Tradicional, seja pela idade da cidade, seja pela importância simbólica contida no mesmo. A Área Central apresenta-se como espaço de concentração de estabelecimentos de todos os ramos de serviços do município e como forte centralidade, detentora da maioria dos equipamentos de cultura e lazer e de importantes espaços e monumentos que servem de referencial simbólico à população.

O território da cidade encontra-se ocupado em quase sua totalidade.

Contudo, esse espraiamento territorial não foi nem ligeiramente acompanhado pela oferta de serviços. Vale dizer, o espaço intra-urbano de Belo Horizonte, assim como da região metropolitana, pode ser apresentado como um *text book case* no referente à sua rede urbana: caracteriza-se como uma estrutura espacial mono-central, tendo, dentre os anos 70 e 80 constituído, pequenos gradientes radiais a partir de grandes equipamentos urbanos de oferta de serviços (i.e. *shopping centers*). Estes radiais, contudo, mostram-se vinculados principalmente ao comércio e aos chamados serviços pessoais, mesmo que avançados (SIMÕES, 2004, p.07).

As afirmações contidas nas linhas acima podem ser comprovadas por uma série de dados e estudos feitos pela academia e por órgãos da administração municipal. Alguns resultados colhidos das pesquisas das diversas entidades serão apresentados, a fim de que se possa construir uma noção de como está organizado o espaço urbano de Belo Horizonte no que se refere à distribuição de equipamentos de usos do setor terciário pela cidade e responder algumas das questões incitadas pelas pesquisas feitas no capítulo anterior.

Os pesquisadores do CEDEPLAR elaboraram, entre diversos estudos, uma análise da estrutura espacial intra-urbana da cidade de Belo Horizonte, com vistas a perceber a dinâmica de implantação dos equipamentos que abrigam atividades do setor terciário. Os estudos desse grupo buscaram identificar as relações de funcionalidade de cada Regional do município de Belo Horizonte, dentro da rede urbana nele conformada. Para isso considerou-se:

[...] a especificidade de um setor de serviços dentro de uma determinada regional, o seu peso em relação aos outros serviços da mesma, a importância deste setor no município como um todo, e a escala absoluta dos serviços desta regional em relação ao município (SIMÕES, 2004, p.62).

O grupo de pesquisadores propôs uma setorização das atividades no município trabalhando o agrupamento das Unidades de Planejamento (UP) em *clusters*³⁹ de acordo, primeiramente, com o tipo de serviços que concentram, e

³⁹ Os agrupamentos em *clusters* ocorrem segundo um conjunto de características marcantes analisadas dentro do conjunto que se pretende estudar com o propósito de se gerar estruturas agregadas significativas e desenvolver estruturas analíticas. Esse método de classificação

depois, pelo faturamento deles depreendidos. Procurou-se classificar as UPs em grupos homogêneos para se reduzir a quantidade de elementos a serem analisados, possibilitando, assim, um entendimento mais direto dos significados inerentes às informações.

O mapeamento de atividades do setor terciário realizado pelo CEDEPLAR foi feito tendo como base os dados do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN)⁴⁰. Esse imposto não é aplicado sobre o setor informal da economia e nem sobre as atividades comerciais. Quando as análises e mapas resultantes das pesquisas realizadas pelo grupo do CEDEPLAR se referirem aos serviços pessoais, que segundo a classificação feita pelos mesmos englobaria o setor de comércio, esse ramo de atividade não estará, portanto, presente.

Os mapas elaborados pelos pesquisadores demonstram que há maior concentração de serviços de todos os tipos dentro da Área Central de Belo Horizonte, mais especificamente nas Unidades de Planejamento Centro⁴¹ e Savassi (ver FIG. 13 a 20). Nas análises feitas pelo grupo, constatou-se uma dispersão de comércio e serviços para o entorno imediato do Centro, seguindo a Avenida Cristiano Machado a norte, o eixo das avenidas Dom Pedro II, Padre Eustáquio e Tereza Cristina, a oeste, e a Avenida Antônio Carlos, principalmente próximo aos bairros Cachoeirinha e Concórdia. Pode-se também verificar o surgimento de novos pólos de concentração de atividades inerentes ao setor terciário da economia nos bairros Caiçara, Estoril, Buritis e Coração Eucarístico (porção próxima à PUC/MG), além do aumento da concentração de estabelecimentos de comércio e serviços na região do Belvedere, na Regional do Barreiro (UP Barreiro de Baixo) e na Regional Pampulha (principalmente na porção próxima ao Bairro Castelo).

Mesmo tendo ocorrido certa dispersão de equipamentos com atividade de serviços pelo território da capital mineira, entretanto, o faturamento do conjunto de empresas instaladas na Área Central da cidade (UPs Centro, Savassi, Francisco Sales e Barro Preto) chega a significar 48% do faturamento

proposto foi baseado nas teorias de *Fuzzy Cluster* e permitiu que os pesquisadores do CEDEPLAR analisassem também o nível de qualidade e especialização das atividades.

⁴⁰ O ISSQN incide sobre a prestação de serviços e sua base de cálculo é o valor do serviço prestado.

total do setor terciário em Belo Horizonte (SIMÕES, 2004) (ver FIG. 21 e 22).

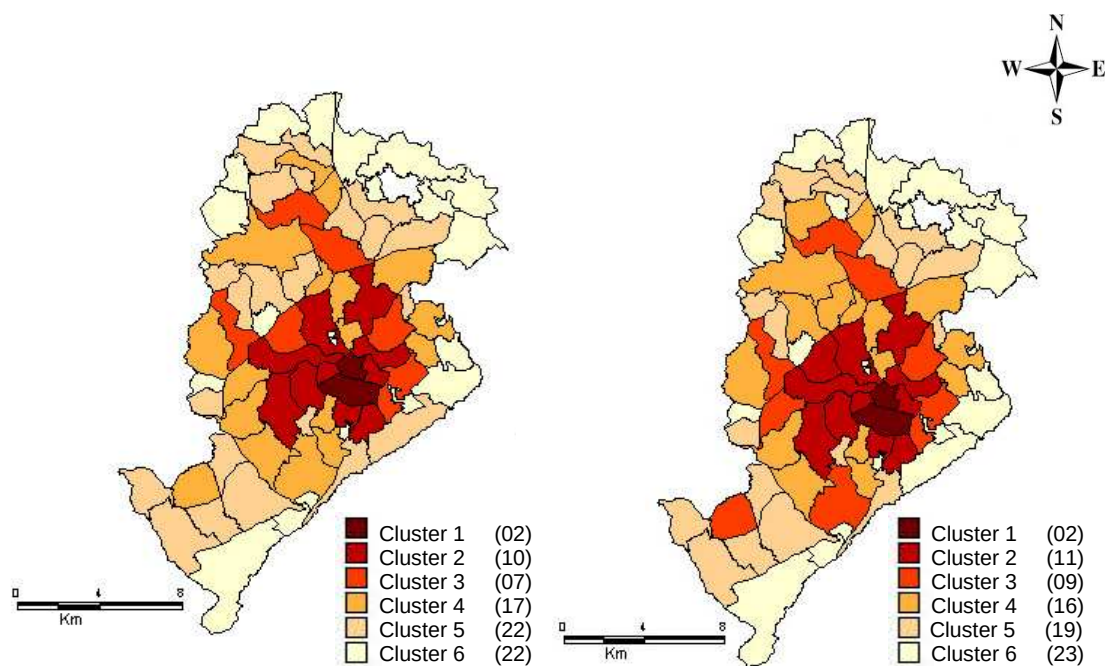


FIGURA 13 - Clusters de Empresas no Setor de Serviços em Belo Horizonte 1998

Fonte: SIMÕES, 2004, p. 63.

FIGURA 14 - Clusters de Empresas no Setor de Serviços em Belo Horizonte 2003

Fonte: SIMÕES, 2004, p. 63.

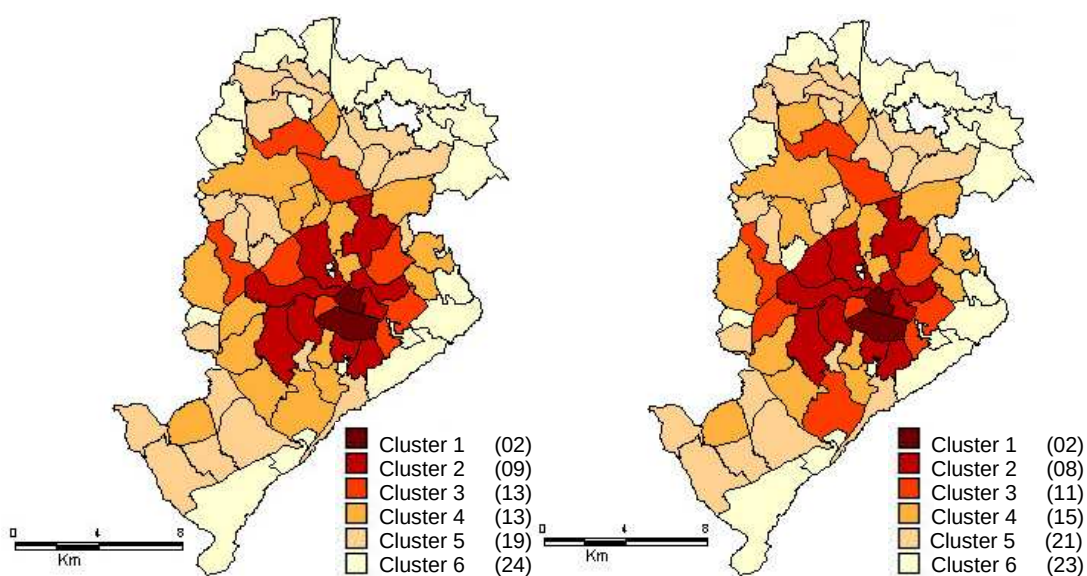


FIGURA 15 - Clusters de Empresas de Serviços Pessoais 1998

Fonte: SIMÕES, 2004, p. 70.

FIGURA 16 - Clusters de Empresas de Serviços Pessoais 2003

Fonte: SIMÕES, 2004, p. 70.

⁴¹ Lembra-se que, no decorrer dessa dissertação, quando a palavra Centro for escrita iniciada com letra maiúscula, estará se referindo à unidade de planejamento com esse nome.

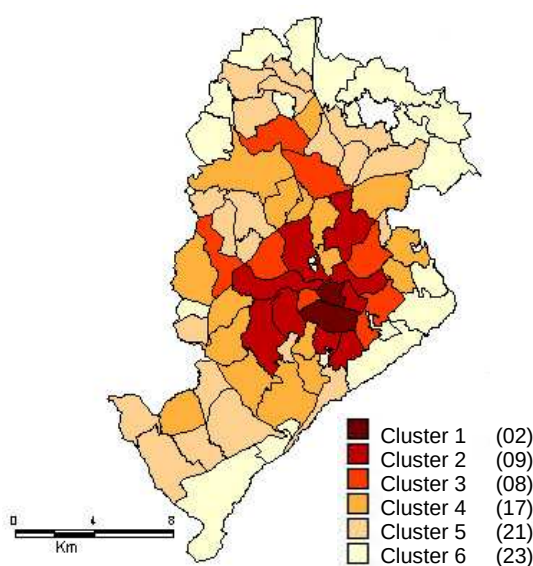


FIGURA 17 - Clusters de Empresas de Serviços Produtivos 1998
Fonte: SIMÕES, 2004, p. 67.

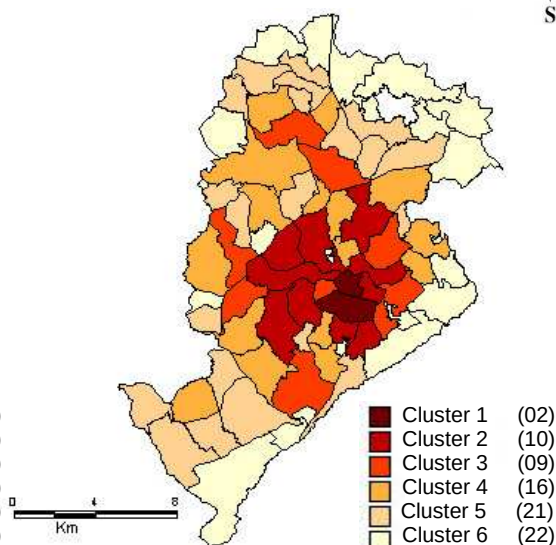


FIGURA 18 - Clusters de Empresas de Serviços Produtivos 2003
Fonte: SIMÕES, 2004, p. 67.

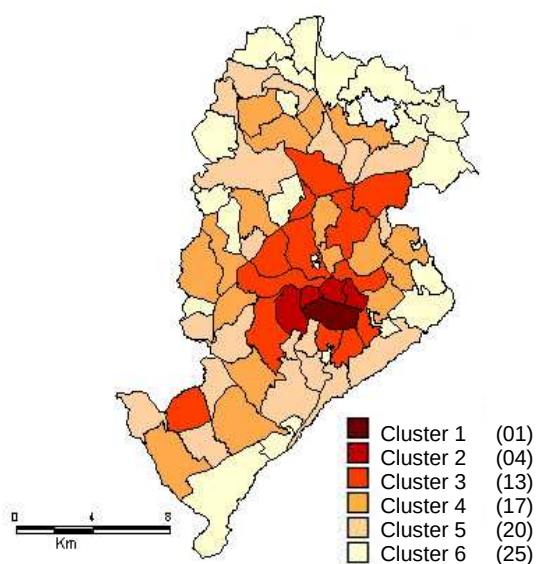


FIGURA 19 - Clusters de Empresas de Serviços Distributivos 1998
Fonte: SIMÕES, 2004, p. 69.

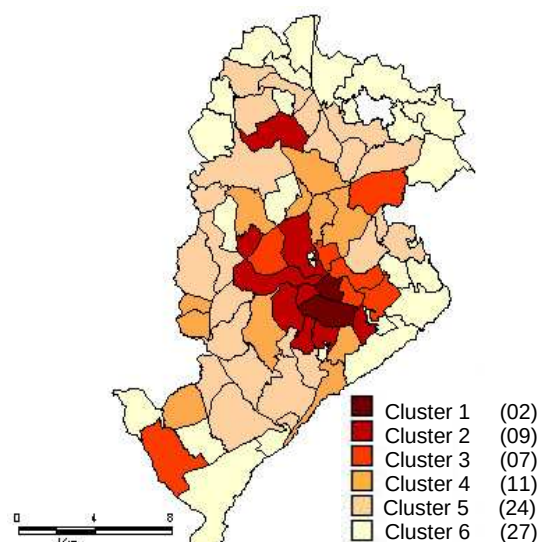


FIGURA 20 - Clusters de Empresas de Serviços Distributivos 2003
Fonte: SIMÕES, 2004, p. 69.

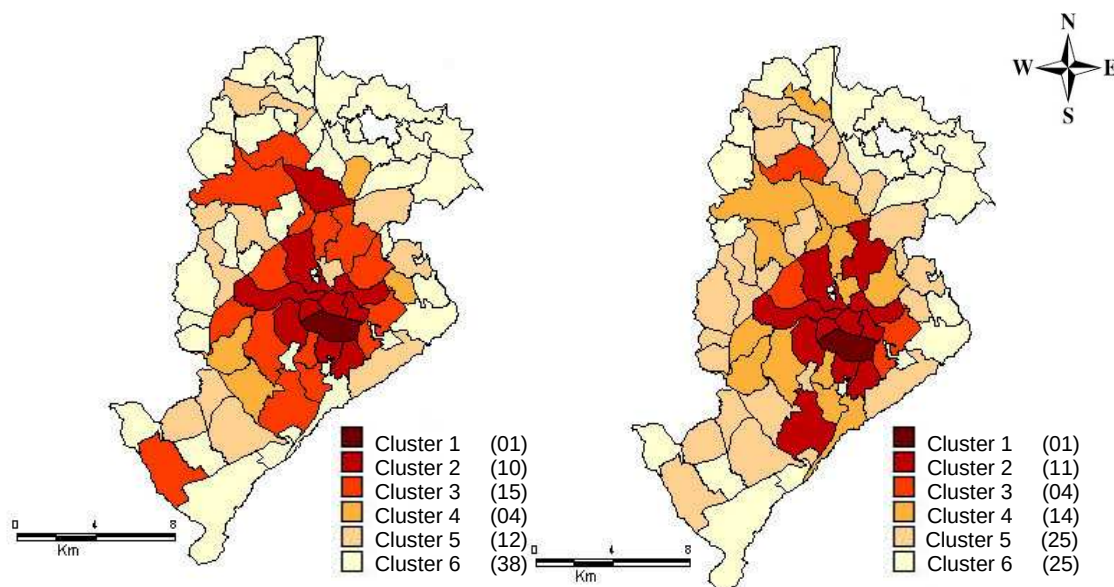


FIGURA 21 - Cluster de faturamento no setor de serviços de Belo Horizonte em 1998

Fonte: SIMÕES, 2004, p. 64.

FIGURA 22 - Cluster de faturamento no setor de serviços de Belo Horizonte em 2003

Fonte: SIMÕES, 2004, p. 64.

Toda a Área Central vem sendo transformada por um processo contínuo de mudança de tipologia arquitetônica e de substituição de usos que ultrapassa os limites do Hipercentro, tomando várias áreas das unidades de planejamento a ele adjacentes. A permissividade garantida pela atual LPOUS na Área Central⁴², que classifica todos os logradouros como vias arteriais e admite um alto aproveitamento construtivo nessa região, entre outros fatores já relacionados nos capítulos anteriores, faz com que esse espaço seja bastante procurado por empresários de diversos setores da economia bem como por profissionais liberais de várias especialidades.

Encontram-se dentro da área delimitada pela Avenida do Contorno, pólos diferenciados de comércio e serviços que vão do tradicional ao moderno e do elitizado ao popular. O Bairro dos Funcionários, principalmente a área conhecida como Região da Savassi, foi transformado, sobretudo nos anos 1970 e 1980, em local de consumo e diversão da elite e, atualmente, é freqüentado, também, pela classe média. As regiões da Avenida Francisco Sales e da Praça da Assembléia despontaram como espaços dedicados às

⁴² Apenas as áreas delimitadas como ADE Residencial Central possuem certa restrição no que diz respeito à instalação de usos não residenciais como analisado no capítulo anterior.

atividades de prestação de serviços. O Bairro Barro Preto desenvolveu-se como pólo de artigos do vestuário. O Bairro de Lourdes vem passando, recentemente, por grande transformação com a adaptação de antigas residências para funcionarem como *maisons*⁴³ e restaurantes dedicados a atender a uma clientela de alto poder aquisitivo. O Centro, principalmente a região demarcada como Hipercentro, congrega variada sorte de artigos do vestuário popular, lanchonetes, hotéis, lojas de departamento, galerias, lojas de material de construção entre incontáveis outras especialidades de estabelecimentos do setor terciário. Na Área Central, estão importantes sedes da administração municipal e estadual entre praças, parques e outros equipamentos de uso coletivo.

Dessa forma, pode-se dizer que toda Área Central se organizou como o grande centro metropolitano, o centro regional do consumo, do lazer e da festa, mesmo que ainda contenha várias deficiências. O Centro passou décadas de estagnação econômica, depreciação do patrimônio urbano e arquitetônico, teve a violência e a mendicância aumentadas em seu território, semi-saturação do sistema viário, perda de qualidade da paisagem local e grande poluição visual e sonora. Esses problemas, nos últimos anos, vêm sendo equacionados em ações conjuntas entre o poder público, empresários e a população residente e trabalhadora da Área Central. Programas de reabilitação desse centro estão sendo desenvolvidos como forma de se devolver à cidade um *core* (JACOBS, 2001) de qualidade. Estão sendo feitas recuperações de praças, parques e áreas degradadas no entorno de viadutos e próximas a estações de transporte coletivo, organização do trânsito, instalação de câmaras de filmagem para ajudarem na segurança, aumento do policiamento, entre outras medidas.

A quantidade de pessoas que transitam na Área Central é bastante significativa no contexto da cidade. O Centro condiciona um fluxo populacional cotidiano que une o deslocamento de seus moradores, a chegada de população por motivo de trabalho, principalmente, nos setores de comércio e

⁴³ Maison é uma palavra que em francês significa casa. Tal como foi empregado, esse termo ilustra um significado dado a ele no Brasil que é a denominação de casas especializadas em artigos de comércio, principalmente de acessórios e vestuário, dedicados à classe de alto poder aquisitivo. Em Belo Horizonte, algumas casas, principalmente no Bairro de Lourdes e no Bairro Santo Agostinho foram transformadas em *maisons*.

serviços, passantes das vias que fazem conexão no local para outras áreas da cidade, pessoas que vão utilizar os serviços nele instalados e cidadãos que se dirigem a ele por motivo de compra. A Área Central insere-se no contexto urbano como local de alta geração de empregos e, portanto, grande atração de pessoas ocupadas e outras que são atraídas pelas diversas atividades urbanas que nela se desenvolvem (SIMÕES, 2004).

Os estudos do CEDEPLAR apontam que os maiores consumidores da região central são procedentes das áreas pericentrais e do próprio núcleo central. Esse fator se explica pela acessibilidade facilitada que os mesmos possuem enquanto na proximidade do Centro, e por usarem a Área Central como centro local (CAMPOS FILHO, 2003), ou seja, espaço que freqüentam para realizarem suas atividades cotidianas.

As visitas feitas a essa região, principalmente as realizadas por pessoas que partem de pontos mais afastados da cidade, são, muitas vezes, provocadas pelas atividades desenvolvidas na Área Central que lhes são únicas enquanto centro tradicional e como centro regional e metropolitano. As pessoas dirigem-se a essa região para usufruírem de importantes teatros e museus, bem como dos mercados, das várias lojas de departamento, das galerias, além de pontos de boêmia e de diversão noturna como bares e restaurantes. Dirigem-se, também, para participarem de eventos como a feira semanal de artesanato da Avenida Affonso Pena, feira de flores na Avenida Bernardo Monteiro, feiras de antiguidades, festivais de música e de gastronomia. Na Área Central se localizam importantes núcleos da rede hospitalar da cidade, sedes de cursos profissionalizantes e universitários, colégios, etc. Essas e outras atividades e equipamentos dão à região central de Belo Horizonte características únicas e confirmam seu potencial polarizador que atrai grande quantidade de pessoas cotidianamente. Sendo espaço de tantos movimentos e tendo locais bastante característicos dentro da dinâmica urbana, a Área Central fica sendo o ponto de encontro de muitas pessoas, de variados grupos sociais, e é capaz de “territorializar-se” em diversidades e riquezas incapazes de se reproduzirem em outros locais.

O que pode ser reproduzível em outros espaços da cidade, e de fato está sendo, são as atividades cotidianas, ligadas aos serviços pessoais e ao comércio que não precisam estar no centro principal para serem vivificadas e

se desenvolverem. Esses tipos de atividades são as que mais se espalham, seguindo a intensidade de ocupação das diversas áreas do município e adaptando-se às formações sócio-econômicas que visam servir. Quando se observa as taxas de crescimento populacional por unidade de planejamento, nota-se que vem se firmando a tendência que se configurava nas décadas anteriores: a dispersão populacional não está sendo acompanhada pela dispersão de centros e centralidades significativas.

As taxas de crescimento populacional nas periferias são superiores às das áreas central e pericentral (ver FIG. 23). Mesmo com alguma dispersão, no entanto, a concentração de atividades do setor terciário continua mais intensa na Área Central e na borda a ela adjacente, porções da cidade de ocupação já consolidada e com áreas bastante adensadas. Poucas das regiões que receberam maior população correspondem às áreas que atraíram incrementos significativos no setor terciário, principalmente quando se observa a periferia ao norte e ao extremo sul do município (partes da Regional Barreiro).

As taxas de crescimento populacional são maiores, principalmente, nas regionais Pampulha, Venda Nova, Norte e Barreiro. O aumento na concentração de equipamentos do setor terciário, entretanto, ocorreu em apenas algumas unidades de planejamento dentro dessas regiões e quando se observa a relevância do faturamento decorrente de atividades do setor terciário nessas áreas, percebe-se a falta de expressão das mesmas. Algumas delas ganharam novos empreendimentos, mas passaram a ocupar posições menos favorecidas no ranking do faturamento de atividades do setor terciário em Belo Horizonte como pode ser visto no mapa apresentado.

As unidades de planejamento que registraram crescimento positivo em população, quantidade de equipamentos do setor terciário e aumento de faturamento, são as que concentram população de maior poder aquisitivo (ver FIG. 24). Entre elas, destacam-se as unidades de planejamento Estoril/ Buritis e Belvedere.

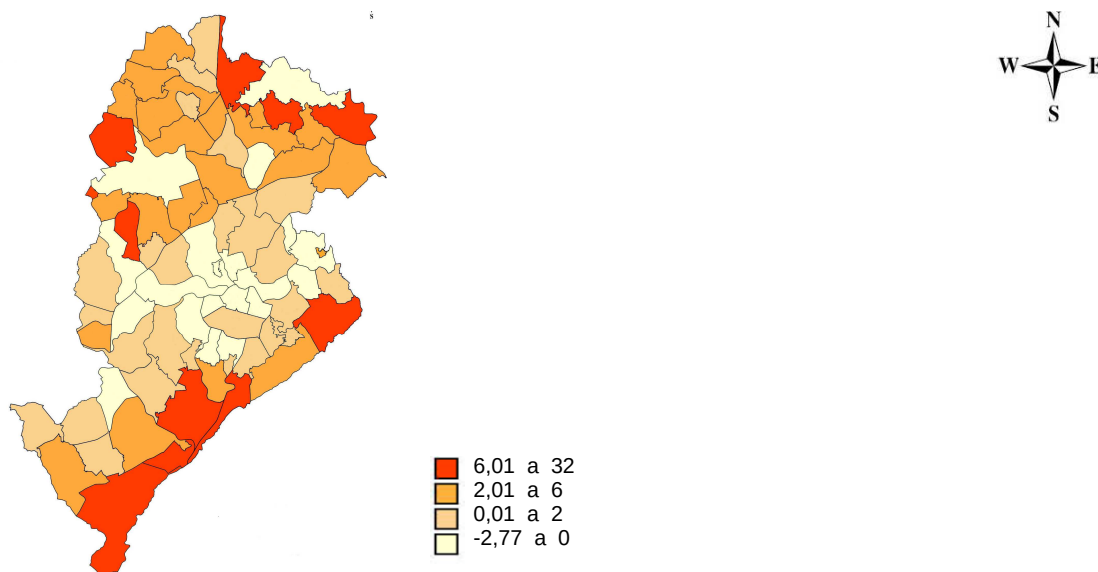


FIGURA 23 - Taxa de Crescimento Populacional por Unidade de Planejamento 1991 a 2000 – em porcentagem
 Fonte: Modificado pela autora com base em BELO HORIZONTE, 2004, p.965.

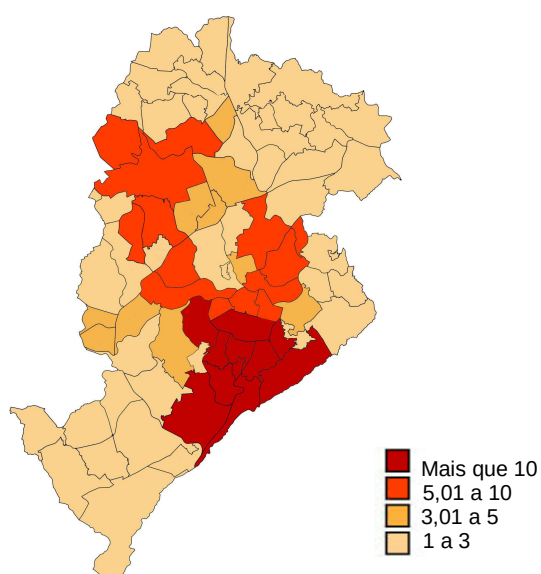


FIGURA 24 - Renda média da população residente em Belo Horizonte em Salários Mínimos
 Fonte: IBGE. Modificado pela autora com base em tabela contida em BELO HORIZONTE, 2004, p. 560

Nota: Total de rendimentos em salário mínimo é a soma dos rendimentos brutos aferidos provenientes de todas as fontes, ou seja, soma dos rendimentos do trabalho principal e dos demais trabalhos com os rendimentos provenientes de outras fontes, referentes ao mês de julho de 2000, em salários mínimos. Essa informação refere-se, apenas, a pessoas com mais de 10 anos de idade na data da referência do Censo (BELO HORIZONTE, 2004, p.560).

Pode-se perceber que os locais de maior investimento em equipamentos do setor terciário coincidem com os espaços onde os empreendimentos residenciais foram feitos com melhor qualidade (ver FIG. 25). A formação e a qualidade do conjunto de equipamentos não residenciais se configuram segundo as características sócio-econômicas dos moradores atraídos aos núcleos de expansão ou adensamento urbano. O desenvolvimento de centros e centralidades é o resultado, entre outros fatores, da sobreposição de características sócio-econômicas dos moradores aos quais servem, bem como da posição que o local de formação possui na cidade, da época e da forma de ocupação do espaço urbano em que está e da função que assume, que vai da mais local à regional, de acordo com a dinâmica das atividades que possui. Alguns lugares, considerados nesse trabalho como centros ou centralidades em formação ou em desenvolvimento, serão abordados para ilustrar as diferentes ocorrências desses locais no contexto do município de Belo Horizonte.

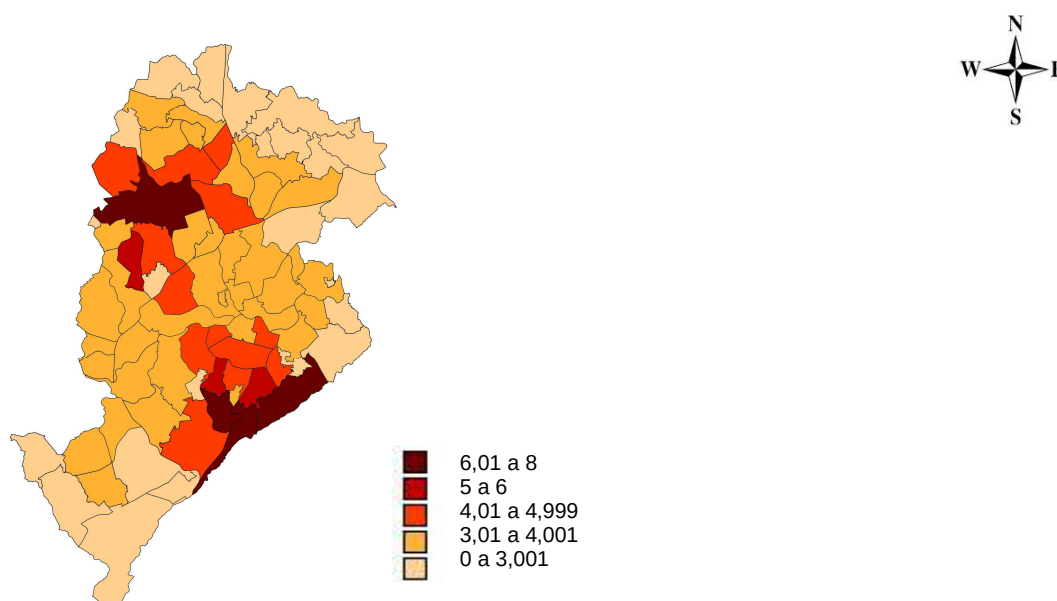


FIGURA 25 - Índice de qualidade dos imóveis residenciais por unidade de planejamento
Fonte: Modificado pela autora com base em BELO HORIZONTE, 2004, p. 991.

Nota: O índice de qualidade dos imóveis residenciais (IQIR) foi constituído pela média ponderada dos diversos padrões de imóveis nas unidades de planejamento. "Na construção desse índice foram estipulados os pesos 1, 3, 5, 7 e 9 para os padrões popular, baixo, normal, alto e luxo, respectivamente. Assim, se em uma UP todos os imóveis residenciais fosse de padrão popular ela teria índice 1; se todos os imóveis residenciais fossem de padrão luxo, ela teria índice 9" (BELO HORIZONTE, 2004, p. 988).

5.2 Sob as mesmas regras, exemplos diferenciados de centros e centralidades em formação

O primeiro exemplo de centro em formação a ser analisado será o Bairro Buritis. Esse Bairro, para o qual a verticalização levou um número elevado de pessoas, tem, atualmente, um centro dinâmico de comércio e serviços de qualidade, provido de *shoppings centers*, espaços de praças comerciais, redes de supermercados especializada em produtos sofisticados, entre outros empreendimentos. Os estabelecimentos de comércio e serviços, nesse local, mesmo estando implantados próximos aos edifícios residenciais, têm lugar reservado ao estacionamento de automóveis, pois esse meio de locomoção é bastante utilizado pelos moradores da região, notadamente de médio a alto poder aquisitivo.

A ocupação desse bairro se deu de forma acelerada após a aprovação da LPOUS/96. Localizado na proximidade dos bairros Belvedere e Santa Lúcia, esse bairro ganhou “status de Zona Sul” e imóveis cuja tipologia segue padrões de edifícios construídos nas áreas mais elitizadas da cidade. As construtoras, com dificuldades de construir na Regional Centro-Sul pela exigüidade de lotes vagos nesse local e pelo preço que os imóveis alcançaram na área, conseguiram aproveitar as condições favoráveis dessa porção da Regional Oeste, classificada como ZAP e com grande quantidade de terrenos vazios, para criar um novo espaço para o grupo de pessoas de renda mais alta, conformando uma centralidade dedicada a uma parcela bem específica da população belorizontina.

Em pouco tempo, a ocupação desse lugar tornou-se expressiva e junto aos edifícios residenciais surgiram empreendimentos que servem às atividades cotidianas da população local e outros de grande porte que atendem não só à área, mas, também, à cidade, como, por exemplo, a Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTRANS)⁴⁴, escolas e centros universitários. Todos esses empreendimentos geram dinamismo à região e contribuem para a sua expressividade como centro em formação dentro do contexto de Belo

⁴⁴ Órgão ligado à administração indireta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, de economia mista, que atua em parceria com a mesma na organização do sistema viário e de transportes da capital mineira.

Horizonte. O desenvolvimento econômico e a intensificação da ocupação dessa área, entretanto, têm gerado problemas na infra-estrutura local, principalmente com relação à acessibilidade à região ⁴⁵.

Na UP Barreiro de Baixo, que pode ser considerada outro centro em desenvolvimento, o comércio de rua é expressivo e se estabelece, principalmente, na área denominada pela LPOUS/96 como Zona Central do Barreiro (ZCBA). Os artigos comercializados e o tipo de serviços encontrados no local são mais populares e se desenvolvem de forma a chamar a atenção do passante que se locomove principalmente a pé, pois é assim que a maioria da população utiliza as vias do local. Apesar de haver grande trânsito de veículos coletivos e particulares nas ruas, os automóveis não possuem local determinado a receber-lhes no interior da maioria dos estabelecimentos e nem vagas especiais junto a eles. Os percursos a pé predominam como forma de locomoção das pessoas que buscam usufruir desse centro.

A região, de ocupação antiga, foi adensada nas últimas décadas devido ao baixo preço dos imóveis, à grande quantidade de conjuntos habitacionais construídos pelo poder público e aos investimentos no sistema viário e de transportes, que permitiram melhorar a ligação dessa região com o restante da cidade.

Além do centro comercial de rua, há um *shopping center* que foi implantado incorporado à estação intermodal de transportes que serve ao local. Essa estratégia criou maior visibilidade ao empreendimento já que pela estação transitam muitos trabalhadores ocupados em outros lugares da cidade e moradores da vizinhança, que passam por lá quando precisam utilizar o transporte público para visitarem o Centro e outras regiões da cidade.

Apesar do volume de lojas e outros equipamentos do setor terciário, a região não apresenta expressividade no faturamento global do município no que se refere ao setor de serviços. Os equipamentos desse tipo na região, normalmente, de pequeno porte e voltados para uma população de baixa renda, não geram grande volume de capital e, provavelmente, há maior

⁴⁵ As condições de infra-estrutura e topografia dessa porção da Regional Oeste não são tão favoráveis à classificação da área como de adensamento preferencial (ZAP). A ADE do Buritis foi regulamentada na LPOUS/00 com a finalidade de controlar a densidade da ocupação, reconhecendo-se, principalmente, a precariedade de articulação viária do bairro com o restante da cidade.

informalidade nessa região do que em outras áreas mais centrais da cidade que apresentam índices mais significativos de faturamento. Os maiores equipamentos da área são ligados ao setor secundário da economia.

No Barreiro e no Buritis formaram-se centros comerciais de configurações diferentes, cada qual aproveitando os parâmetros legais que lhes eram propícios e se moldando segundo as características dos principais usuários, consumidores do centro ou da centralidade em formação. Os mesmos parâmetros permitidos em vias de igual classificação, presentes em cada uma das formações territoriais, originaram resultados completamente diferentes devido à distinta forma de organização sócio-econômica e espacial de cada lugar.

Outros processos de desenvolvimento de pontos de aglomeração de equipamentos do setor terciário estão ocorrendo em outras áreas da cidade como no Bairro Caiçaras, em pontos da Regional Pampulha e na Região de Venda Nova (ao longo da Avenida Vilarinho, por exemplo). Esses locais seguem a tendência vivenciada por outros lugares onde se desenvolveram núcleos comerciais locais, como, por exemplo, os bairros Floresta e Santo Antônio, que possuem pontos de comércio e serviços formados há algumas décadas. As novas conformações de centros locais, na maioria das vezes, porém, possuem outros padrões de organização, ou seja, empreendimentos, atividades e disposição espacial diferentes das formas de organização dos antigos centros locais. Alguns dos espaços de comércio e serviços em formação contam com equipamentos do tipo *shopping centers* e “hipermercados”⁴⁶ ou se desenvolvem através de serviços complementares a um ramo específico de atividade. Outros ainda, formaram-se em torno de grandes equipamentos públicos.

A Regional Pampulha, recentemente, é uma das regiões que mais estão se destacando com um intenso processo de ocupação e a formação de centros comerciais e de serviços em alguns bairros em torno de um grande equipamento: a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Instalada no

⁴⁶ Hipermercado é uma denominação recente utilizada para diferenciar esses estabelecimentos que possuem maior porte do que os supermercados. Eles dedicam-se à comercialização de artigos de utilidade doméstica como eletro-eletrônicos, do vestuário, além dos produtos dedicados à alimentação e artigos de limpeza. Costumam possuir além da venda de produtos industrializados, setores de hortifrutigranjeiros, padaria, açougue, etc.

local desde a década de 1960, somente nos últimos anos as áreas adjacentes a esse importante centro de ensino e tecnologia vem sendo adensadas. A região pertencente à ADE Pampulha permanece quase que congelada quando se observa as poucas mudanças no uso e na ocupação do solo. As áreas contíguas a ela, entretanto, estão sendo ocupadas por edifícios multifamiliares e equipamentos de diversos tipos de atividades.

Nesse contexto, pode-se citar o processo intenso de construção de moradias que vem ocorrendo nos bairros Castelo e Ouro Preto. A ocupação da Regional Pampulha antes era bastante limitada a construções elitizadas feitas sob o modelo de edificações residenciais unifamiliares, implantadas nos grandes lotes dos bairros Bandeirantes, São Luiz e São José. A partir dos anos 1990 os bairros Castelo e Ouro Preto vêm obtendo destaque na construção de moradias multifamiliares verticais por empresas especializadas em produzir apartamentos para o segmento de renda média - baixa. São imóveis simples, com custos reduzidos de acabamentos e que podem ser repassados à população por preços mais acessíveis, sendo, por vezes, financiados pelas próprias construtoras.

A proximidade dos grandes equipamentos como a universidade, o *shopping center* (Del Rey) e um hipermercado, bem como a facilidade de acessos à região, impulsionaram a ocupação residencial da localidade. Essa ocupação, por sua vez, está atraindo o desenvolvimento de pequenos e médios empreendimentos de comércio e serviços que são instalados próximos às aglomerações residenciais. A atração de comércio e serviços, então, gera facilidades ao atendimento das necessidades da população e, como em um ciclo, atraem mais pessoas a residirem no local.

Os dados colhidos na Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana (SMARU) demonstram a procura por instalação de imóveis nas diversas regiões de Belo Horizonte e o destaque da Regional Pampulha nesse aspecto é eminente. Das três regiões que mais tiveram projetos aprovados entre o decênio de 1993 e 2003, a Regional Pampulha encontra-se com maior evidência de crescimento. Nesse período, foram aprovados 2.733 projetos na Regional Centro Sul (principalmente na região da Savassi e no Bairro de Lourdes), 2.225 na Regional Oeste (primordialmente nos bairros Buritis e Estoril) e 4.712 na Regional Pampulha (FABIANO, 2005, p. 87).

O mapeamento feito pela Gerência de Informação e Monitoramento (GEINF), ligada à Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), demonstra a intensidade de ocupação do solo após a aprovação da LPOUS/96. Os dados das pesquisas realizadas por esse órgão, mesmo não contemplando as construções informais, diagnosticam algumas vertentes de desenvolvimento urbano dentro do recorte temporal que vai de janeiro de 1997 a janeiro de 2006.

Estão surgindo pontos de aglomeração de novos empreendimentos dedicados a serviços e comércio como na porção da UP São Francisco, junto à UFMG, na extensão da Avenida Vilarinho na Regional Venda Nova e em algumas vias de maior porte. A Área Central continua, entretanto, como pode ser observado, sendo grande polarizadora de equipamentos do setor terciário (ver FIG. 26).

Dados das pesquisas feitas pelos técnicos da SMURBE também demonstram as porcentagens de equipamentos segundo a tipologia das construções que foram feitas no período em estudo pelo grupo. Dos edifícios que foram referenciados nas análises produzidas, 71,9% são edifícios residenciais, 6,5% edifícios de uso misto e 21,6% edifícios com atividades não residenciais.

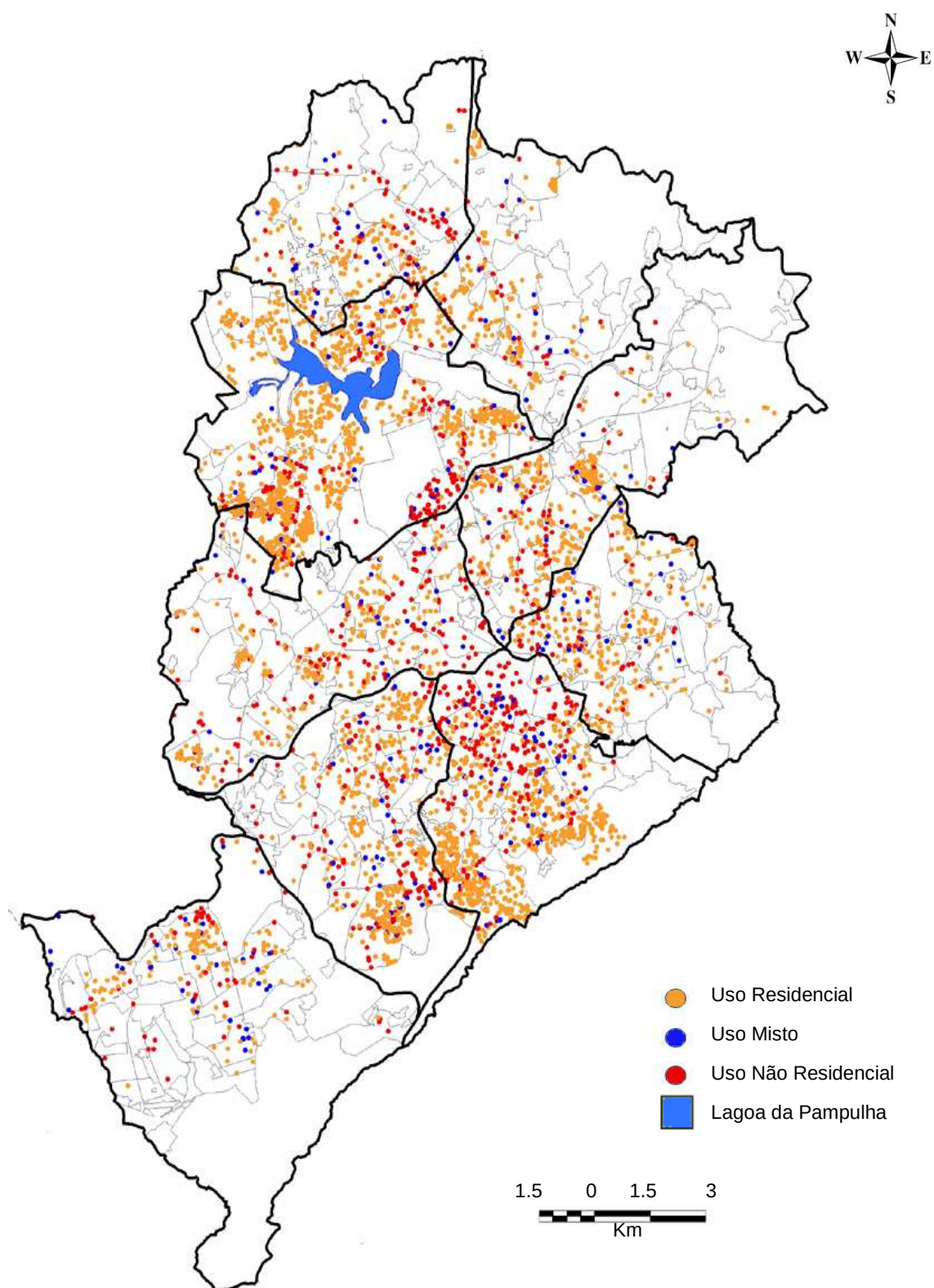


FIGURA 26 - Projetos Aprovados entre janeiro de 1997 e janeiro de 2006 segundo o uso e ocupação do solo de Belo Horizonte
Fonte: Figura cedida pela Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE)/ Gerência de Informação e Monitoramento (GEINF).

Como último exemplo a ser tratado, é interessante demonstrar o processo diferenciado que ocorreu na UP Belvedere quanto às mudanças no uso do solo. A área consolidada, bairros Belvedere I e Belvedere II, que existia na década de 1980 possuía classificação ZR-2 pela legislação de 1985. Esse zoneamento permitia, como foi visto, que na região, além do uso residencial, pudessem ser instalados equipamentos que desenvolvessem atividades de comércio e serviços do tipo local. A legislação urbanística atual delimitou quase toda a extensão da UP Belvedere como ADE do Belvedere e ADE do Belvedere III, artigos 80 e 89 da LPOUS/00.

O local, área de ligação da região central da capital com outras cidades da região metropolitana e com condomínios residenciais que se formaram na franja sul do município, está recebendo equipamentos que vêm proporcionando a formação de um centro de comércio e serviços nos últimos anos. A ocupação do Bairro Belvedere III foi intensificada nas últimas décadas com a permissão de se implantar condomínios verticais em partes da área, em muitas das quais, já não se pode mais construir com a elevada altimetria admitida por alguns anos.

A porção residencial fica confinada entre as vias de alto tráfego às margens do assentamento residencial e a Serra do Curral. Próximo aos limites dessa área, forma-se um centro comercial nucleado por um *shopping center* (BH Shopping), que vem atraindo diversos equipamentos de comércio e serviços. Esse novo centro estende-se para o município de Nova Lima na porção limite entre as duas cidades. São estabelecimentos particulares de ensino, clínicas de pequenas cirurgias e tratamento estético, hotéis e escritórios especializados em receber executivos de várias empresas da região e mesmo do país, entre outros estabelecimentos que geram uma movimentação populacional restrita e alta lucratividade. Os tipos de empresa instalados nesse local fazem da área um pólo regional em desenvolvimento pela especialização das atividades que possui.

5.3 Breve abordagem sobre os equipamentos de uso público: locais de concentração e pontos de carência

Analisando-se a espacialização dos equipamentos de uso público, nota-se que eles também estão mais concentrados na região central da cidade. Os estabelecimentos de cultura, lazer, ensino, saúde e os ligados à administração pública estão mais presentes na Área Central e adjacências do que nas demais regiões do município (ver ANEXO A a I).

As áreas mais favorecidas em equipamentos de uso público, segundo os dados contidos no Anuário Estatístico de Belo Horizonte divulgado no ano de 2004, são as regiões Centro-Sul e Pampulha (BELO HORIZONTE, 2004). Essas regiões contêm estruturas urbanas bastante completas: possuem boa infra-estrutura e tipos de equipamentos variados, sedes de diversas atividades de prestação de serviços, lazer e cultura⁴⁷ (ver FIG. 27). Além da concentração quantitativa de equipamentos desses usos, pode-se dizer que são nas regionais Centro-Sul e Pampulha que estão os empreendimentos que contam com melhores condições de conservação e manutenção e que abrigam a maior parte dos eventos ocorridos na cidade.

⁴⁷ Outras regiões que, segundo os estudos realizados no CEDEPLAR, contém esse tipo de empreendimento, porém em menor escala, são a Norte, Nordeste e Leste.

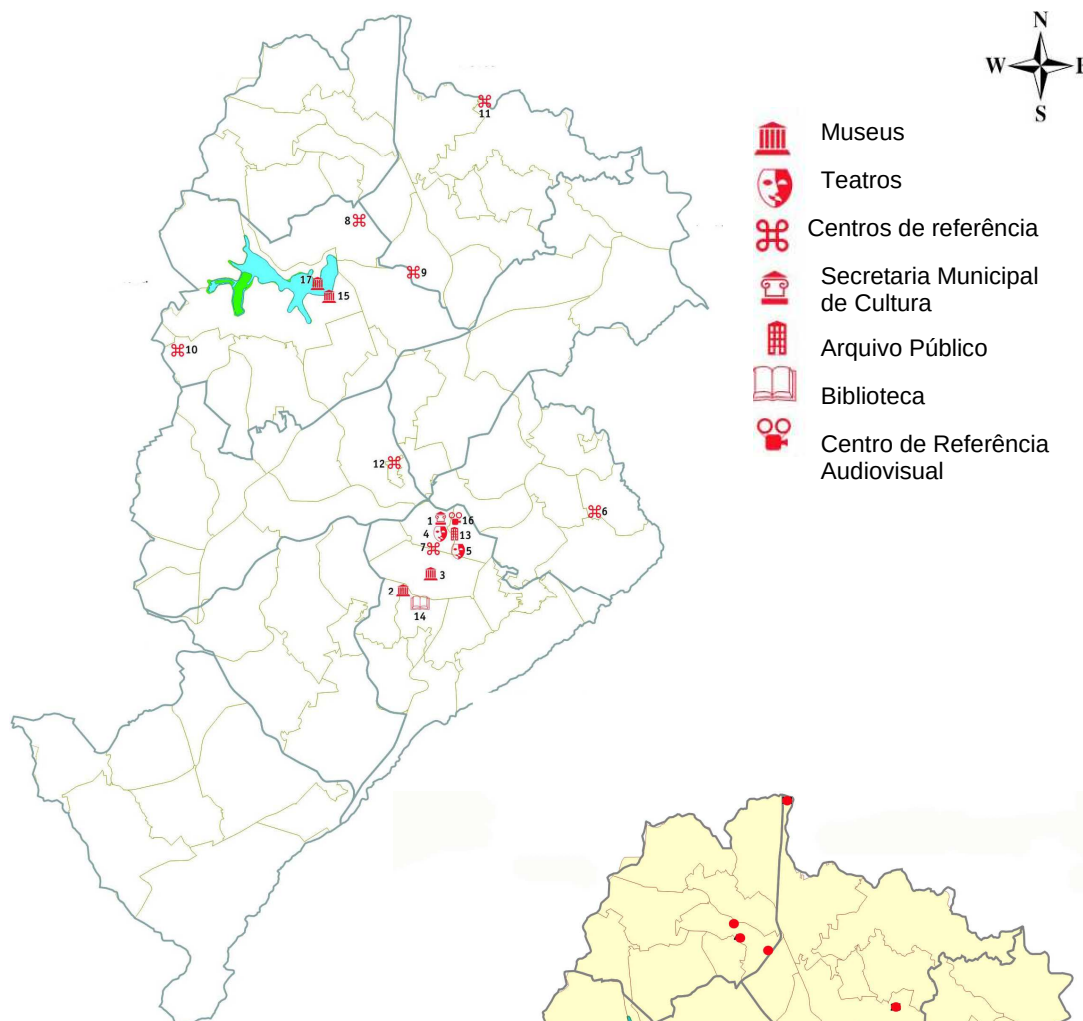


FIGURA 27 - Equipamentos Culturais Públicos- 2002
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2004, p.816.

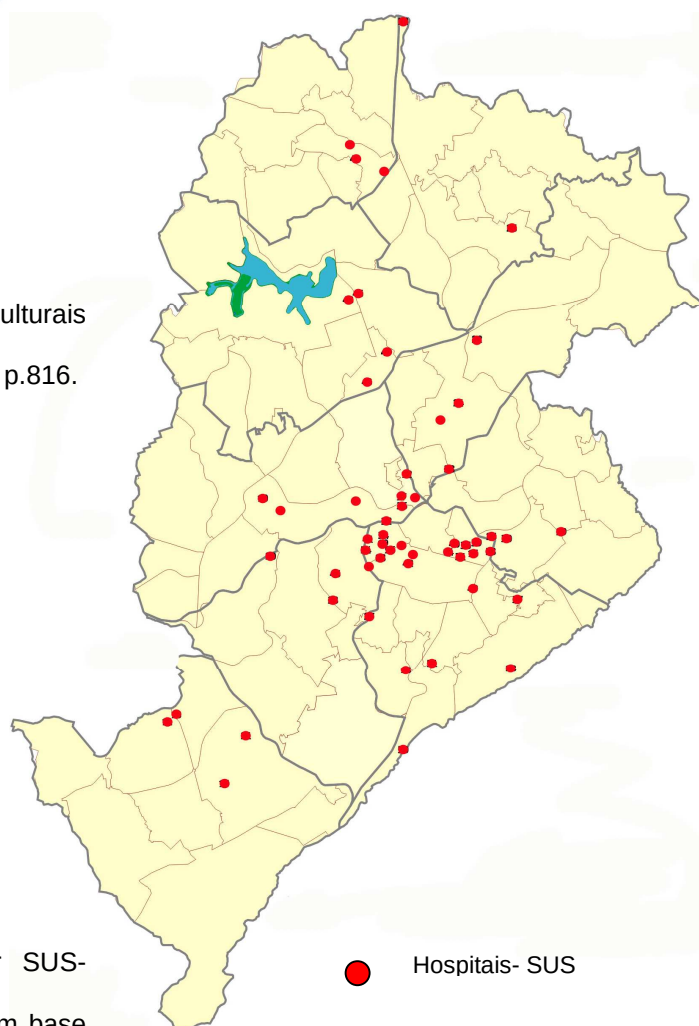


FIGURA 28 - Rede Hospitalar SUS- 2002
 Fonte: Modificado pela autora com base em BELO HORIZONTE, 2004, p.852.

A Área Central e a região da Lagoa da Pampulha foram planejadas, projetadas, e ambas receberam, e continuam recebendo, a quantidade e a tipologia de “equipamentos âncoras” (JACOBS, 2001) que as fazem crescer dentro das diretrizes estabelecidas para cada qual, segundo os interesses do poder público responsável por sua concepção e manutenção.

A Região da Pampulha é mantida como centralidade de lazer. A concepção desse local definia essa finalidade a ele. Anos se passaram, os usos de alguns equipamentos se adequaram às novas realidades urbanas, mas as áreas sob as imposições das ADEs da Pampulha, da Bacia da Pampulha e do Trevo, são mantidas alheias à rapidez de mudanças de usos e ocupação do solo que vem ocorrendo em toda cidade. A legislação resguarda o que foi reconhecido como patrimônio público através de decretos, tombamentos e das ADEs. Novos equipamentos apenas são admitidos na região regida pelas regulamentações mais restritivas quando se garante que são compatíveis com a paisagem urbana e simbólica que se deseja resguardar.

O Centro, por sua vez, polariza as atividades públicas de várias formas. Como exemplo, os serviços do tipo públicos são os únicos em que Belo Horizonte não perdeu participação percentual quando se compara o crescimento dos demais tipos de serviços dentro do cordão metropolitano. A grande maioria das sedes de serviços públicos está na Área Central (BELO HORIZONTE, 2004). Tendo-se como exemplo os serviços de saúde, pode-se constatar que, apesar da implantação de postos de atendimento em vários pontos da periferia, os casos mais especializados são encaminhados aos grandes hospitais localizados no Centro e nas áreas pericentrais (ver FIG. 28).

Com a aglomeração desses tipos de equipamentos nesses locais e considerando que a instalação de outras tipologias de empreendimentos de uso público segue a mesma lógica hierárquica de porte e nível de especialização, garante-se a posição da Área Central como centro principal, polarizador de grande raio de abrangência que vai além do município. Com exceção das áreas ou edificações dentro do perímetro da Avenida do Contorno que foram consideradas como de interesse de preservação, quadras que receberam regulamentações especiais ou foram tombadas como patrimônio público ou inseridas dentro de ADEs, a legislação urbanística garante à Área

Central, grande variedade de usos e permite a implantação de equipamentos de grande porte no local.

A importância das regiões supracitadas como centros de valor simbólico elevado dirigem as atenções da população e do poder público a seu favor. O mesmo zelo na instalação de equipamentos públicos e na regulamentação de leis especiais não é observado nas demais localidades do município como se faz nas regiões da Pampulha e da Área Central, espaços projetados e que são mantidos e cuidados como referenciais simbólicos da cidade.

Em contraposição a esses centros dinâmicos e com desenvolvimento planejado e permanente, existem no município localidades carentes de estrutura urbana, cuja população permanece dependente de outras localidades para realizarem atividades necessárias às suas vidas. Pesquisas realizadas para apontar as áreas prioritárias para as obras do Orçamento Participativo (OP) ⁴⁸, feitas em 2003, mostraram os locais que sofrem de maiores carências no que se refere à demanda por infra-estrutura, urbanização e equipamentos públicos.

O diagnóstico das áreas prioritárias para inclusão urbana e social no Orçamento Participativo demandou que fossem dados pesos diferenciados a fatores que compõe a realidade sócio-econômica da população. Foram levadas em conta as necessidades das comunidades de acesso à educação, saúde, lazer, entre outros fatores. Pesos diferenciados foram estabelecidos com base na proporção da população mais pobre dentro de cada regional para se localizar os espaços que seriam tomados como áreas prioritárias às intervenções.

As áreas prioritárias, sendo as porções mais pobres das regionais, muitas vezes, coincidem com lugares ocupados por vilas, favelas e conjuntos habitacionais (ver FIG. 29). Esses locais possuem deficiência de infra-estrutura e equipamentos urbanos, problemas de violência, vulnerabilidade social, escassez de áreas de lazer e organização espacial que não favorece o

⁴⁸ O Orçamento Participativo (OP) pode ser considerado uma tentativa de se democratizar as decisões do poder público em suas intervenções no meio urbano. Em Belo Horizonte, ele vem sendo realizado desde 1993 como uma forma de consulta à população para que sejam escolhidas obras a serem realizadas na cidade dentro de opções oferecidas pelo governo municipal. Os projetos a serem votados são consolidados pelo poder público a partir de demandas apontadas por estudos técnicos, pelo próprio povo e pela disponibilidade de verba a ser aplicada às obras.

encontro. Os poucos estabelecimentos comerciais e de serviços que possuem são, normalmente, de baixa qualidade e estão voltados para serviços e venda de produtos simples de uso cotidiano da população local.

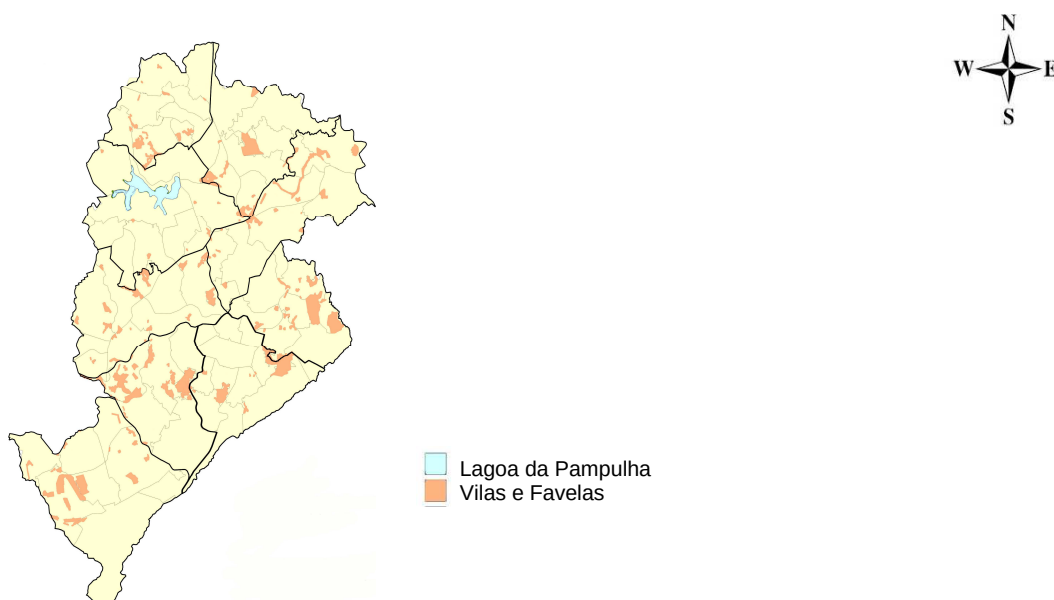


FIGURA 29 - Vilas e Favelas de Belo Horizonte

Fonte: Modificado pela autora com base em BELO HORIZONTE, 2004, p.1003.

Muitas das áreas que apresentam carências de infra-estrutura e equipamentos públicos diagnosticadas por estudos realizados pelo OP coincidem⁴⁹ com as regiões que as pesquisas do CEDEPLAR detectaram menor quantidade de equipamentos do setor terciário e faturamentos inferiores dos mesmos, em comparação com outros locais da cidade, como era de se esperar. O contrário também ocorre, ou seja, áreas mais bem servidas de infra-estrutura e com maior quantidade de equipamentos urbanos possuem maior número de empreendimentos do setor terciário e níveis de faturamento mais expressivos nesse ramo de atividades no contexto da cidade.

A própria concentração de equipamentos de usos não residenciais em áreas bem servidas de infra-estrutura urbanística, constitui-se como um forte fator de aglomeração de usos análogos, como se pode concluir a partir das

⁴⁹ Ver BELO HORIZONTE, 2004, p. 1005.

análises dos materiais pesquisados (BELO HORIZONTE, 2004 e estudos realizados no CEDEPLAR em 2004).

5.4 Dispersão de terciário através dos corredores viários

Regiões bem nucleadas, ou seja, que possuem localização geográfica consagrada na organização econômica e ocupacional da cidade, costumam ter sucessivas elevações no preço de seus terrenos e substituição de usos, que as levam à predominância de equipamentos com atividades não residenciais⁵⁰. A valorização das mesmas aumenta ainda mais quanto mais requisitadas pelas crescentes demandas de usos que o entorno proporcionar, quanto maior for o raio que podem sustentar com o que produzem e com o tipo de atividade que oferecem e quanto maior for a visibilidade que adquirem através do número de pessoas que atraem, seja pelo adensamento populacional permanente ou flutuante.

Conforme se intensifica o tráfego das vias, com o aumento da potencial clientela, os níveis hierárquicos mais altos de centralidade vão ocupando mais espaços, seguindo esse aumento do tráfego de veículos e vão engolindo as centralidades de nível mais baixo e, muitas vezes, expulsando os usos a elas referentes, que não conseguem pagar o preço da localização mais caro (CAMPOS FILHO, 2003, p.125).

Os espaços que primeiro se despontaram com as características favoráveis à formação de novos centros urbanos em Belo Horizonte foram as vias de maior fluxo que fazem a ligação da Área Central com as demais regiões da cidade. Sobretudo nos trechos em que essas vias cortam áreas que possuem boa infra-estrutura e adensamento consolidado, pode ser percebida a expansão do centro inicial da cidade (ver FIG. 30 e 31).

⁵⁰ A ocupação por comércio e serviços desses locais é eminente, pois esses setores da economia possuem maior poder de barganha e a necessidade de estarem no pólo, no núcleo, no centro para se tornarem mais lucrativos, concorrerem com mais igualdade com empreendimentos similares, serem complementados por atividades análogas e se desenvolverem.

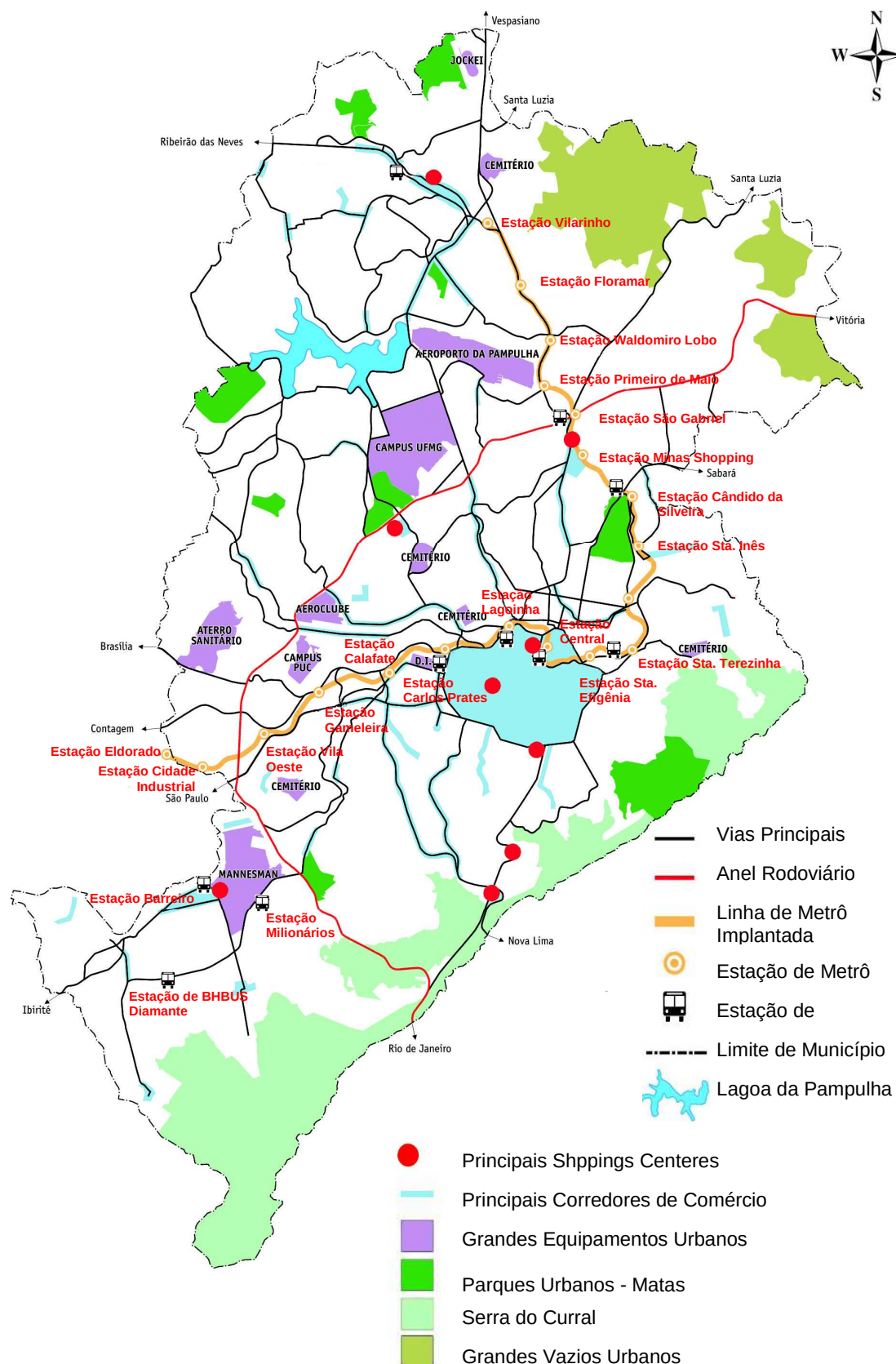
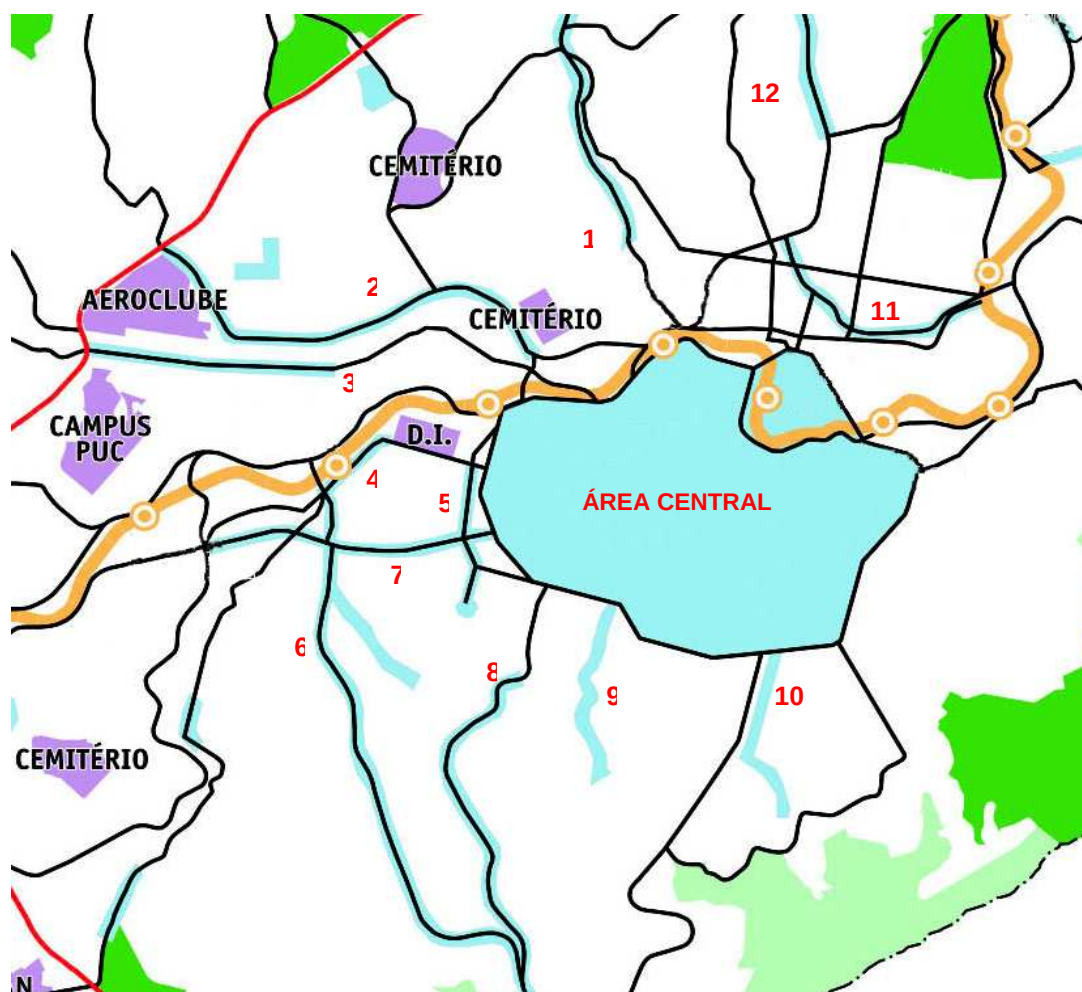


FIGURA 30 - Principais Elementos da Estrutura Urbana

Fonte: Modificado pela autora com base em BELO HORIZONTE, 2004, p. 1040.



- 1- Avenida Antônio Carlos
- 2- Avenida Dom Pedro II
- 3- Rua Padre Eustáquio
- 4- Rua Platina
- 5- Avenida Francisco Sá
- 6- Avenida Silva Lobo

- 7- Avenida Amazonas
- 8- Avenida Raja Gabaglia
- 9- Avenida Prudente de Moraes
- 10- Avenida Nossa Senhora do Carmo
- 11- Avenida Silviano Brandão
- 12- Avenida Cristiano Machado

- Vias Principais
- Anel Rodoviário
- Linha de Metrô Implantada
- Estação de Metrô
- 🚊 Estação de
- - - Limite de Município

- Principais Shoppings Centers
- Principais Corredores de Comércio
- Grandes Equipamentos Urbanos
- Parques Urbanos - Matas
- Serra do Curral
- Grandes Vazios Urbanos

FIGURA 31 - Principais Elementos da Estrutura Urbana- Recorte

Fonte: Modificado pela autora com base em BELO HORIZONTE, 2004, p. 1040.

A desconcentração comercial e de serviços em Belo Horizonte, como afirmado anteriormente, manteve o Centro Tradicional como núcleo principal e as radiações se deram pelas vias que se formaram desde o início da ocupação da cidade. O relevo da capital mineira e o parcelamento indiscriminado e sem fiscalização de algumas décadas deram ao desenho da cidade características próprias. O traçado viário da cidade de Belo Horizonte seguiu, fundamentalmente, o fundo dos vales, mesmo que, nem sempre, a decisão de segui-los coincidissem com a necessidade de locomoção das pessoas, com os percursos mais desejados pela população e com as alternativas que proporcionariam maior rapidez para o transporte de cargas (FABIANO, 2005).

Muitos dos cursos d'água, que afloravam por toda Belo Horizonte foram canalizados e capeados para a construção de "avenidas sanitárias". O saneamento urbano sempre foi expoente de destaque no traçado do sistema viário do município. Por muitos anos, a administração pública optou em fazer as vias de veículos nos leitos dos rios por acreditarem que dessa forma, além de promover o incremento do sistema viário, seriam evitados problemas de inundação e aumentaria a quantidade de terras a serem ocupadas. Além disso, havia casos em que os assentamentos populacionais se davam em locais mais altos, de maior valor e facilidade de ocupação, restando às vias, passarem pelos lugares mais difíceis de serem adensados, normalmente, as áreas de cursos d'água e suas margens.

Através dos principais eixos do traçado viário foram instalados vários equipamentos de usos não residenciais, principalmente junto às vias radiais à Área Central, percursos de acesso às antigas ocupações (Venda Nova e Barreiro) e às áreas de expansão urbana. Essas vias, com o povoamento das periferias, se tornaram cada vez mais movimentadas, adquirindo maior visibilidade. A posição estratégica das mesmas as tornou pontos de interesse dos empreendedores quando o espaço do centro principal apresentou certa saturação. A expulsão de atividades do espaço central, caro e disputado, fez com que os corredores fossem ocupados como uma forma de expansão do mesmo.

Além do modo como o mercado se organiza e da importância das vias de maior porte na geografia e nas condições de acessibilidade da cidade, que já seriam fatores naturais de atração de usos não residenciais para as

mesmas, as legislações urbanísticas propostas a partir de 1976 as consagraram como locais de especialização no setor terciário. O zoneamento funcionalista das leis de 1976 e 1985 classificava as principais avenidas de ligação bairros-centro como zonas comerciais, como visto. A legislação de 1996, reconhecendo-as como vias de maior hierarquia dentro do sistema de mobilidade da cidade, deu a elas condições legais de comportarem usos de diversos tipos e portes, pertencentes a qualquer grupo de atividades.

A forma como as leis urbanísticas regulamentaram a ocupação foi fator de formação dos centros comerciais da maneira como ocorreram.

O adensamento mais permissivo em alguns bairros situados nas várias regiões administrativas propiciou também a descentralização de atividades e serviços, o que modificou a configuração dos centros no contexto urbano. De acordo com o zoneamento, determinou-se uma maior permissividade quanto ao aproveitamento do terreno e à diversificação de usos nas vias mais capacitadas de infra-estrutura e acessibilidade. Dessa maneira, houve descentralização e formação de centros de baixo e médio portes, os quais estão espacializados em vários corredores viários (LEMOS, 2004, p.11).

As áreas comerciais de destaque conformadas fora da Área Central, são, em sua maioria, lineares e se organizam como corredores de comércio. Em todas as direções a partir do núcleo central de formação da cidade o processo de substituição de usos ocorreu em alguma via. Alguns percursos podem ser considerados, atualmente, como centros regionais e, em alguns deles a substituição de usos foi intensa, conformando extensões viárias quase totalmente ocupadas por equipamentos de usos não residenciais. Esses centros de maior dinâmica econômica podem ser considerados de abrangência regional pela especialização que adquiriram que os fazem serem visitados por pessoas de localidades distantes que vão até eles em busca de produtos ou serviços de específicos ramos de atividades (CAMPOS FILHO, 2003). Como exemplo pode-se citar a Avenida Silviano Brandão onde se desenvolveu um conjunto de empreendimentos ligados à fabricação e venda de móveis, a Avenida Dom Pedro II na qual se instalaram, em alguns trechos, casas especializadas na venda de material de construção e acabamento e, em outros, lojas especializadas na venda de autopeças e na manutenção de

veículos e a Avenida Cristiano Machado, na qual foi instalado grande número de agências de venda de automóveis⁵¹.

Os serviços que são complementares aos da Área Central e que foram expulsos dessa região, como os de autopeças, móveis e material de construção, da forma como se organizaram no espaço, entretanto, formam uma rede incompleta de atividades e relações e acabam por ocasionarem uma perda na intensidade social da vida cotidiana local em alguns casos.

Apesar do empenho dos setores públicos local e setorial em planificar um processo de expansão/ concentração articulado com a descentralização, constata-se na última década a configuração de uma rede de centros desconexa, e fragmentada que, sendo definida por um conjunto de serviços pouco diferenciado e de baixa diversidade, dificulta a identificação de um sistema hierárquico e dotado de especialização (LEMOS, 2004, p.48).

Como conseqüência, apesar da formação de centros, permanece a carência de espaços de permanência e encontro e houve perda de qualidade ambiental em muitas localidades. Muitos percursos encontram-se, de certa forma, saturados, pois perderam fluidez no tráfego, estão pobres em diversidade e passaram a ser barreiras físicas que dividem a cidade. Em muitos deles houve expulsão do uso residencial e, apesar da aglomeração de atividades do setor terciário, esses corredores não servem aos bairros do entorno, que, por vezes, continuam carentes de comércio e serviço ligados à vida cotidiana.

A afirmação feita por Matos (1984) referindo-se à legislação de uso e ocupação do solo de 1976, ainda é pertinente mesmo com as mudanças na forma de se regulamentar as atividades não residenciais no espaço urbano:

As leis de zoneamento procuram reafirmar a vocação de porções do tecido urbano para algum uso específico. A especialização do espaço urbano visa dar maior racionalidade e funcionalidade às cidades. Contudo, [...] as premissas da lei podem se revelar muito rígidas na aplicação ou senão favorecem em demasia um uso ou atividade em detrimento de outros, neste caso como resultado poderíamos assistir algumas situações de excessiva especialização, gerando dificuldades ao usuário urbano, quando necessita recorrer a serviços ou atividades distintas (MATOS, 1984, p.25).

⁵¹ Outras avenidas como a Nossa Senhora do Carmo, Francisco Sá e Raja Gabaglia possuem grande quantidade de empreendimentos do setor terciário, mas nelas há maior diversidade de atividades, apesar da predominância de imóveis que abrigam usos não residenciais.

Alguns usos, isoladamente, não geram repercussões negativas significativas, mas a aglomeração de atividades em um mesmo espaço acaba gerando uma série de problemas e a formação de deseconomias sociais, econômicas e ambientais, decorrentes do excesso de atividades análogas. Como resultados da aglomeração de usos do setor terciário e da falta de moradias em algumas áreas, formam-se ambientes desorganizados e sem vitalidade.

Os corredores comerciais vão agregando atividades de comércio e serviços e quanto mais cresce o número de estabelecimentos, aumenta a movimentação de carga e descarga, de veículos que fazem serviços de entrega, de consumidores, etc. Esse processo gera uma contínua redução na capacidade de circulação do percurso. Os moradores, seja pela busca de locais onde as condições que tinham no antigo sítio não tenham sido perdidas ou por conseguirem vender seus imóveis a preços acima do valor que possuem, deixam esses lugares. O alto valor de troca e a perda do valor de uso podem impulsionar o deslocamento de pessoas para áreas fora dos centros urbanos mais movimentados. Como consequência, mais lojas se instalam e são gerados mais motivos para o tráfego aumentar e as condições espaciais se deteriorarem nesses locais.

Percursos nos quais a predominância de equipamentos de usos não residenciais é excessiva sofrem com a falta de movimento e de segurança no período noturno quando as lojas fecham, com o aumento da poluição sonora, ambiental e visual, perda de qualidade das calçadas e desconforto no caminhar, aumento do risco de atropelamento, além da ociosidade da infraestrutura instalada, que fica inutilizada fora dos horários comerciais. Os locais, antes atrativos, por vezes, podem entrar em decadência, configurando um quadro de deseconomia em todos os níveis. Quando chegam à saturação, os corredores de comércio e serviços passam a repelir clientela, ao invés de atrair, e a decadência do local bem como a falência dos estabelecimentos é uma questão de tempo.

5.5 Processos de desconcentração identificados e suas consequências

Todas as análises levam a concluir que a dispersão dos equipamentos de serviço e comércio ocorreu através, principalmente, dos corredores viários de maior fluxo e pela formação de centros locais intra-bairros em alguns pontos das diversas regiões. Dessas duas formas de descentralização do setor terciário pelo território do município, entretanto, não se pode inferir que ocorreram grandes avanços na busca da acessibilidade aos bens urbanos por grande parcela da população ou da formação de centros econômicos dinâmicos, complementares às atividades do Centro Tradicional e propulsores do desenvolvimento das regiões como está determinado nos artigos do Plano Diretor.

No caso dos centros de bairro, o que se reproduziu como atividades do terciário foram, normalmente, atividades simples, de uso cotidiano, que não introduzem a área em que se instalam na dinâmica econômica da cidade e não as fazem mais que um centro de pequena área de abrangência. Os centros de pequeno porte, de nível local, são espaços onde se realizam atividades da vida diária e que estão funcionando, de certa forma, mesmo com toda simplicidade da rede que formam e pela própria falta de locais favoráveis para que isso ocorra, como locais de encontro. São esses espaços os “olhos da rua” (JACOBS, 2001) e servem como escassos palcos para a convivência. Não propiciam o encontro dos negócios e do capital como deveriam fazer as centralidades, entretanto.

Os centros de bairro, ainda, por vezes, sofrem a concorrência ou são substituídos por “equipamentos modernos”. A permanência das pessoas no comércio ao redor de suas moradias, por vezes, é trocada pelas facilidades das estruturas dos *shoppings* que reduzem a distância dos afazeres cotidianos e o tempo neles gastos. Esses grandes equipamentos não têm a mesma riqueza e diversidade das ruas e retiram delas muito da capacidade do encontro que possuíam sem, contudo, conseguir reproduzir sua vivacidade.

O próprio ritmo de vida das pessoas faz os encontros mais escassos e mais curtos. Para que haja atração de gente aos locais, são necessários equipamentos com capacidade de aglomeração que promovam eventos particularizados e diferenciados, que gerem movimento, ou seja, que funcionem como âncoras. Os equipamentos que poderiam funcionar dessa forma, acabam, entretanto, por se instalarem nos centros onde já se organizam

atividades similares e complementares às suas. Sem incentivos e sem acharem maneiras de sobreviverem nas estruturas intra-bairro fica difícil a formação de novas centralidades e as comunidades permanecem carentes de estruturas que propiciem o acesso à cultura, à saúde, geradoras de emprego, renda e encontros próximas a si.

Linearmente às margens de vias, as atividades de comércio e serviço vão se aglomerando. Muitos desses corredores de comércio consolidados ou em formação perdem qualidade espacial, modificam a dinâmica dos locais, saturam as condições de circulação e extinguem o desejo das pessoas de neles permanecerem, principalmente, durante o período noturno, quando se tornam caminhos vazios, sem nenhuma função a mais do que servir como eixos de ligação.

Muitas vezes possuem aglomerações de atividades de mesmo tipo que substituem a diversidade pela monotonia e fazem somar as repercussões negativas, multiplicando os problemas. Expulsam as habitações, os pedestres, dificultam o encontro. Pode ser que desenvolvam abrangência regional, atraindo pessoas de locais distantes devido à especialização de suas atividades. Mas devido a essa especificidade, também, geram visitas mais esporádicas (CAMPOS FILHO, 2003).

O que se vê, portanto, são centros que estão surgindo sem ocasionarem o encontro e centralidades que surgem sem a dinamicidade de um centro e sem a qualidade de proporcionarem manifestações artísticas e culturais expressivas. A cidade continua carente de espaços planejados ao convívio e à festa. Os centros continuam desconexos e quando não são especializados demais, possuem atividades simples e ligadas à vida cotidiana, incapazes de desenvolverem as regiões economicamente.

A lei de uso e ocupação do solo da maneira como está formatada, com regulamentações que flexibilizam a instalação de usos não residenciais de acordo com as características das vias da cidade, é importante para que não se suprima a possibilidade de formação de um centro e/ou centralidade em qualquer porção do território. Não é suficiente, entretanto, para garantir a qualidade dos núcleos de comércio em formação ou em desenvolvimento. Outros fatores têm que ser conjugados para que se promova a dispersão dos usos não residenciais pelo município de forma a gerar a apregoada

acessibilidade aos bens urbanos, o desenvolvimento econômico das regiões e evitar a depreciação de espaços pela aglomeração de atividades.

As leis são instrumentos que generalizam demasiadamente as regulamentações de instalação de atividades urbanas no ambiente construído. As decisões de permissividade ou não de instalação de certos tipos de equipamentos na cidade, decorrentes da possibilidade que a LPOUS em vigor fornece, não são suficientes para garantir as benesses dos mesmos a um local. As questões referentes à incomodidade dos estabelecimentos no meio urbano, aos impactos na vizinhança que o mesmo pode ocasionar e a inadequabilidade de certos tipos de uso instalados próximos a outros que já produzem repercussões negativas em alguns locais não são examinados quando se age pela simples consulta à lei para dar aval à instalação de um novo empreendimento para a cidade.

Entre outros fatores menos relevantes, as condições de ocupação e adensamento habitacional, as condições histórico-geográficas de cada região e a forma como o mercado conjuga esses dois expoentes são importantes condicionantes na formação de centros e centralidades no município. Sem um planejamento que trabalhe os diversos fatores que influenciam na organização urbana, as mudanças na legislação são insuficientes para prover a cidade de centros e centralidades dinâmicos e mesmo de promover o desenvolvimento dos locais existentes propícios a esse fim.

As leis urbanísticas se não acompanhadas de ações contínuas de planejamento e fiscalização, podem abrir possibilidades para a formação de novos centros, mas permitir, ao mesmo tempo, aglomerações de usos prejudiciais a conjuntos urbanos e a formação de centros desconexos, não complementares e, alguns deles, fadados a empobrecerem as condições ambientais de seu entorno, como pôde ser observado. As leis urbanísticas, tais como estão vivificadas no meio citadino, atualmente, não estão sendo capazes de promover a acessibilidade aos bens urbanos aclamada no discurso do Plano Diretor.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Belo Horizonte, apesar de seus entraves, "permanece como centro de articulação das diversas economias, culturas e sociedades mineiras e deve se afirmar assim" (MONTE-MÓR; PAULA, 2004b, p.22). Desta maneira, as atividades que a capital mineira vem desenvolvendo com sucesso e que devem ser exploradas para que a cidade continue polarizando as diversas regiões do estado, se desenvolva e gere divisas para a correção dos graves problemas que possui, enquanto pós-metrópole, devem ser, a implementação e a expansão de atividades ligadas a instituições de pesquisa, ensino, centros de formação profissionais, tecnologia, sedes de empresas de grande porte, instituições culturais e de artes, empresas de prestação de serviços sofisticados, turismo e serviços ligados a tratamentos de saúde e beleza.

Os equipamentos dedicados a essas atividades, porém, devem ser implantados de forma democrática, respeitando as características dos diversos territórios conformados no solo belo-horizontino, oferecendo formas de geração de ocupação e renda e minimizando a exclusão econômica e social da parcela da população ainda alheia ao modo de vida urbano. Devem, também, promover um território municipal mais homogêneo, sendo, todo ele, parte integrante e fundamental para a evolução da cidade como núcleo urbano. Ao inverso de periferias com problemas profundos, pode-se pensar em periferias produtivas que ofereçam qualidade de vida urbana e acesso à população aos bens que necessitam para sua digna sobrevivência na cidade, como já acontece em alguns locais às bordas do município. Periferias que atuem como nós de desenvolvimento sendo muito mais colaboradoras e complementares ao Centro Tradicional do que extremamente dependentes dele.

Focando a organização das atividades de comércio e serviços em Belo Horizonte, foi possível verificar a formação desigual do território, a carência da população em ter acesso ao modo de vida urbano, os benefícios de algumas classes sociais em detrimento de outras no arranjo da cidade, a falta de adequação das leis urbanísticas à realidade do município e a necessidade de incremento do sistema de planejamento e gestão urbanos.

O que se viu em Belo Horizonte quanto à desconcentração de atividades terciárias é que os estabelecimentos de comércio e serviços seguiram a trilha das grandes avenidas radiais e do transporte coletivo, confirmando uma tendência há tempos estabelecida, consequência de fatores geográficos e históricos da expansão urbana, da lógica do mercado e do consentimento das leis. Foram diagnosticados alguns problemas decorrentes da continuação dessa prática, que são, por exemplo, a saturação de importantes corredores viários com a potencial formação de deseconomias estruturais; a substituição excessiva de usos com conseqüente processo de gentrificação e a especialização intensa de espaços em um ramo de atividade com perda de qualidade, diversidade e da capacidade de atendimento à população dos assentamentos próximos em suas necessidades cotidianas.

Verificou-se, também, a formação de centros intra-bairro sem dinamicidade e sem promoverem uma rede de relações urbanas propulsoras do desenvolvimento da cidade. Além disso, as centralidades que se formaram são pouco favoráveis ao encontro de capital e idéias e para aumentar a proximidade das pessoas entre si e delas com a cultura e as manifestações políticas que deveriam lhes ser próprias. Os pontos comerciais que se espalham na maioria dos bairros, por sua vez, parecem não ter potencial para se expandirem de forma a se tornarem produtivos pólos de desenvolvimento urbano e da convivência e participação popular almejadas. Muitos deles não apontam sinais de que haverá crescimento capaz de gerar níveis de diversificação para fazerem a localidade em que estão se desenvolver, inserindo-a na rede de relações urbanas de forma produtiva, assim como preconiza o Plano Diretor municipal.

Os centros e centralidades que estão se formando nas periferias não parecem poder contribuir para amenizar a relação de dependência destas com o Centro Tradicional. O máximo que estão conseguindo, na maioria das vezes, é promover o desenvolvimento gravitacional das periferias em torno das relações produtivas legais e lucrativas da dinâmica capitalista, as quais procuram locais bem dotados de infra-estrutura e que contenham relações sócio-econômicas propícias para se instalarem, fatores não encontrados na maioria das áreas periféricas.

Percebeu-se em Belo Horizonte, ainda, uma recente expansão do setor terciário privilegiando os vetores sul (Belvedere e Buritis) e norte (Pampulha) do tecido urbano, sendo que nesses espaços há, em meio à diversidade de uso e ocupação, áreas habitadas por populações heterogêneas, compondo diferentes estratos da classe média e segmentos da mais alta, contrastando com a imensa população de baixa renda, que gravita às margens do processo produtivo que vem se desenvolvendo nesses locais. São os espaços de expansão e adensamento urbano voltados para as classes mais abastadas os mais bem dotados em infra-estrutura urbana e onde estão se desenvolvendo locais qualificados à prestação de serviços e ao comércio. Neles se aglutinam as atividades mais complexas e, a maioria deles recebem tratamentos especiais para manterem as qualidades que possuem e terem um desenvolvimento controlado.

Feldman (2005) e Rolnik (2001) escrevem sobre a diferença no trato das questões urbanísticas em relação às classes que compõe o estrato sócio-econômico urbano e às possibilidades que os sistemas de planejamento e regulação do espaço de várias cidades brasileiras possuem para favorecer às elites. Feldman (2005) afirma que o modelo de zoneamento recorrente de várias legislações que buscaram ordenar a cidade serviram, basicamente, a interesses elitistas e Rolnik (2001) coloca que

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de **exclusão territorial**. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade (ROLNIK, 2001, p.1 - grifo da autora).

As áreas de diretrizes especiais, como exemplo, são formas de proteção de espaços reconhecidos como importantes por suas características marcantes e diferenciais na imagem, na manutenção das condições naturais ou na história do município. Entretanto, esse mecanismo de regulação urbana, que tem como positivo resguardar espaços importantes como referenciais para a cidade, acabam por serem usados, na maioria das vezes, para manter privilégios de certos grupos sociais. Além disso, enquanto regulamentadas sob formas de lei, as ADEs permanecem “engessadas” e ao mesmo tempo em que vetam a

implantação de equipamentos que possam gerar repercussões negativas aos conjuntos urbanos que se busca preservar, por vezes, possuem regras que coíbem também a construção ou ampliação de muitos tipos de equipamentos de uso público. Muitas das ADEs possuem regras que, talvez, reduzam demasiadamente a possibilidade de implantação de empreendimentos do setor terciário, algumas das quais poderiam ser amenizadas para que se pudesse expandir certas áreas ao maior uso coletivo e realizar melhor aproveitamento da infra-estrutura nelas instalada.⁵²

Outra situação que pôde ser verificada é que a simples permissão de que equipamentos de uso coletivo e empreendimentos de comércio e serviço se instalem em locais diversos não está sendo suficiente para que haja a desconcentração das atividades econômicas no espaço urbano. A lógica do mercado em busca da visibilidade e da lucratividade necessárias à sobrevivência dos negócios deveria ser melhor controlada pela lei, buscando evitar que as ações mercantis continuem aproveitando das possibilidades criadas pelas regras legais para agir segundo suas tendências próprias, sem se importar com a infra-estrutura e o funcionamento da cidade e oferecendo, em troca, poucas vantagens à coletividade pela exploração do espaço urbano.

O deslizamento da idéia da qualidade urbanística, de direito – algo generalizado – a privilégio – algo relacional, ou seja, que se constrói e se mede em termos comparativos – transforma nossas cidades em verdadeiros campos de batalha, em que interesses fragmentados e conflituosos travam disputas permanentes por vantagens locais, de infra-estrutura e serviços urbanos (ROLNIK, 2001, p.4).

Seguindo a prática do modelo capitalista que encontra na cidade condições adequadas ao seu desenvolvimento, a ação do capital imobiliário e a instalação de grandes equipamentos, entre diversas atuações de outros agentes no espaço, tendem a converter as normalizações vigentes a seu favor, em busca de aumentarem a lucratividade de seus negócios e ainda fazerem o capital público envolvido em melhorias espaciais trabalhar para seu benefício.

⁵² A região da Pampulha, por exemplo, que possui uma cara infra-estrutura mantida pelo poder público, ainda tem o potencial de centralidade de lazer e cultura pouco explorado. As regras que recaem sobre parte da região, ADE Pampulha, bem como as intervenções e o poder da população às margens da orla da lagoa, de alto poder aquisitivo, resguardam o lugar de muitos incrementos do setor não residencial que poderiam impulsionar o desenvolvimento do local como centro e centralidade urbanos.

A malha urbana é permanentemente consumida e refeita através das divergências e convergências entre os interesses públicos e particulares, locais e globais materializadas no território. As intervenções dos diversos agentes no espaço ainda são mal regidas em prol de uma cidade com mais qualidade, devido, principalmente, à desintegração entre os mecanismos de regulação, planejamento e gestão urbanos, que apesar de apregoada pelas legislações urbanísticas, adquire pouca aplicação no ambiente vivenciado na cidade. Rolnik (2001, p.4) coloca que o “isolamento do planejamento e sua separação da esfera de gestão provocaram uma espécie de discurso esquizofrênico nas Administrações [...]” Ao analisar o planejamento e o zoneamento praticados em São Paulo durante os anos de 1947 a 1972, Felman diagnostica que

[...] as leis de zoneamento reproduzidas *ad eternum* em cidade com realidades absolutamente diversas, são fruto da concepção administrativa que se fundamenta no divórcio entre a atividade técnica e a ação política e cotidiana da administração (2005, p. 284).

O planejamento urbano e a legislação pertinente que o resguarda, são fortes elementos para dar aos cidadãos ambientes compatíveis com seus anseios e controlar as condições de uso, ocupação e ambientais. Há de se reavaliar, porém, a forma estática desses mecanismos e implantar uma gestão cotidiana da cidade, de modo que as diversas porções do território sejam reguladas para fazer com que as diferenças entre elas se tornem fatores de atração ao desenvolvimento condizente com a realidade diária que lhes são próprias e com o futuro das relações produtivas e de troca no município. O monitoramento do que ocorre no ambiente citadino tem que ser constante e a comunidade deve ser considerada como parceira da administração municipal, tornando-se “fiscal” das ruas.

O modelo tecnicista presente na legislação belorizontina por muitas décadas colocava nas mãos dos planejadores - técnicos e políticos - o poder de definir o futuro do espaço, mesmo das pessoas, baseados nas conclusões que faziam de seus estudos e na convicção de que somente eles poderiam apontar as verdades. Uma visão fragmentada retratava o espaço urbano. O povo não era ouvido. É bastante atual o entendimento das questões sociais como importantes fatores na concepção do espaço físico da rede urbana. O

cotidiano das cidades é vivido nas ruas e muitos fatos que fogem aos olhos e ao entendimento do planejador devem ser resgatados no momento de planejar. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade intervieram dando obrigatoriedade a práticas urbanísticas mais democráticas

A participação popular nas questões urbanas ainda é incipiente, entretanto. A política pública em Belo Horizonte vem tentando implementar mecanismos de participação da comunidade através das conferências municipais de política urbana, do orçamento participativo, dos conselhos municipais (muitos dos quais possuem reuniões abertas à população), entre outras formas de discussão popular acerca dos problemas da *urbes*. A gestão popular na cidade encontra entraves, porém, pois as discussões feitas nessas reuniões ainda possuem poucas e demoradas formas de adquirirem aplicabilidade na administração cotidiana da cidade. Faltam mecanismos de gestão urbana que retirem a participação popular do âmbito das discussões e a coloque com maiores poderes de transformar as ações recorrentes no meio citadino, inferindo diretrizes capazes de potencializar obras e atividades que possam desenvolver o meio urbano e amenizar ou conter aquelas que podem gerar danos ao ambiente da cidade.

O principal instrumento de regulação urbana ainda são as leis, sempre ultrapassadas frente à dinâmica realidade do município. Essas, apesar de revisadas periodicamente, são ainda muito rígidas e guardam resquícios do sistema de planejamento que vigora na cidade por praticamente 30 anos, como se viu no capítulo 4, sendo que as relações espaciais mudaram bastante durante essas décadas na capital. A realidade de Belo Horizonte é cada vez mais complexa e variável enquanto os processos de regulamentação inerentes ao sistema administrativo continuam atrasando as reavaliações do espaço citadino e permanecem ineficientes em articular as necessidades e anseios das populações que têm que ser tratados com maior urgência frente à rapidez das ações do capital produtor do espaço urbano.

Estão acontecendo processos que alteram a estrutura espacial da cidade que, mesmo reconhecidos, ainda não receberam intervenções capazes de contê-los ou direcioná-los a tempo de deter seus efeitos danosos ou, ainda, majorar as benesses daqueles projetos que compactuam com a busca da qualidade da cidade. O Estado tem um papel importante como contraposição à

força do mercado e da especulação imobiliária. O controle das ações recorrentes no meio citadino, através do planejamento urbano aliado a fóruns de gestão, contribui para que sua qualidade seja alcançada, além de trazer a cidade para a competência do poder público. Mais que isso, o planejamento pode ser capaz de colocar a iniciativa privada como grande parceira da administração municipal no que essa precisa fazer para o desenvolvimento da cidade.

A instalação de equipamentos e empreendimentos do setor terciário deve ser pensada de forma a minimizar os erros e fazer com que os recursos financeiros sejam bem aproveitados. As ações do poder público devem gerar meios para que centros e centralidades de qualidade cheguem mais rapidamente às periferias. A implantação de grandes equipamentos e a melhoria da infra-estrutura podem agilizar esse processo e ainda contribuir para a não saturação de áreas onde a instalação desse tipo de estrutura se faria espontaneamente pela ação do mercado. Incentivos fiscais, licenças para que se edifique além do potencial construtivo da área, podem ser utilizados como instrumentos de negociação para levar equipamentos atratores de desenvolvimento a regiões ainda marginalizadas e muito dependentes do Centro Tradicional.

O Plano Diretor e a lei de parcelamento, ocupação e uso do solo em vigor em Belo Horizonte ainda tratam as questões do meio urbano de uma forma generalizada e sem levar em consideração, de fato, as especificidades dos diversos territórios urbanos, bem como as ações e expectativas das pessoas sobre eles. O longo período de vigência das legislações urbanísticas as coloca fora das dinâmicas sociais, econômicas e espaciais ocorridas na cidade. O precário monitoramento da aplicação das leis somado a pouca adequação delas frente à dinâmica urbana fazem com que haja contradições entre o ambiente urbano escrito nas regulamentações e o cenário que se constrói a cada dia no município. Há uma defasagem temporal das regras legais e das intervenções no espaço urbano feitas por seus diversos agentes. Esse descompasso faz com que planos e ações sejam muito mais formas corretivas dos problemas do ambiente citadino do que direcionadores do potencial sócio-econômico e espacial existente nos vários territórios da cidade.

A II Conferência Municipal de Política Urbana realizada entre outubro de 2001 e agosto de 2002 reforçou uma importante premissa do Plano Diretor ainda sem aplicação, que é o estudo das diversas regionais para a proposição de planos específicos que trabalhem melhor suas carências e promova desenvolvimento mais efetivo das localidades⁵³. Nessa conferência propôs-se ações tais como:

Realização de Diagnóstico Econômico em todas as regionais visando a elaboração de planos regionais e locais de desenvolvimento motivando a descentralização das atividades econômicas.

Criação e implementação de pólos de geração de emprego e renda em todas as regionais com vistas à descentralização do desenvolvimento econômico do município (BELO HORIZONTE, 2002, p.103).

Analisando porções menores do espaço, é possível captar melhor o que lhes faz únicas no tecido urbano, entender melhor seus problemas e trabalhar suas capacidades. Talvez a divisão definida pelas regionais ainda seja grande demais e muito heterogênea para um planejamento mais específico, sendo necessário dividir ainda mais as porções territoriais em suas homogeneidades. As áreas definidas como unidades de planejamento poderiam ser pensadas como subdivisões a serem levadas em conta para futuros estudos, mesmo que seja preciso reavaliar a validade de suas características marcantes, delimitando novamente seus contornos, promovendo uniões ou desmembramentos de alguns perímetros para se chegar a efetivas “unidades a se planejar”; porções territoriais adequadas à aplicação de medidas capazes de melhorar as condições de vida de sua população. A idéia não é novidade, visto que em São Paulo, cidade de maior porte e que, certamente, possui problemas mais complexos, esse tipo de planejamento já foi experimentado.

⁵³ Foi elaborado por uma empresa de consultoria contratada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte um Plano Diretor para a Regional Venda Nova. O conteúdo dos relatórios técnicos deu subsídio à formatação do Decreto nº 10.251 de 25 de agosto de 2000. Essa regulamentação se encontra ultrapassada pelas mudanças recorrentes na região nos últimos anos. Os diagnósticos necessários à sua confecção, entendidos como reconhecimento de uma região com problemas em diversos campos e em estágio inicial de desenvolvimento urbano, podem ser considerados muito mais valiosos e úteis do que as regras legais deles estabelecidas.

O Plano de Bairro é um instrumento para a inserção no planejamento da cidade como um todo. Através dele e do Plano Regional que reúne os Planos de Bairro de sua subprefeitura, é possível compreender o jogo especulativo em que estamos metidos (CAMPOS FILHO, 2003, p. 81).

Há de se pensar como lidar com as diversas porções territoriais e os diferentes anseios dos moradores na cidade. Pode-se pensar em bairros com um corredor comercial, com vários corredores comerciais, com nenhum corredor comercial e com um quarteirão que atue como uma praça comercial no centro ou às margens do bairro (esse servindo a bairros vizinhos), com mesclas entre atividades de comércio e serviços, entre uma infinidade de tipologias de organização entre os expoentes residência, comércio, serviços, indústrias e espaços livres.

Jane Jacobs propôs a diversidade de usos. E realmente, esse modelo pode ser dos arquétipos que agregam maior vitalidade e benefícios para uma localidade. Mas como todos os modos de organização do espaço urbano, um modelo de ocupação que opte pela diversidade também tem que ser planejado, normalizado e monitorado. Há misturas de uso que nem sempre são benéficas e que aumentam o *stress* de se estar em um ambiente urbano, por exemplo. Existem usos que, isoladamente, não são considerados nocivos pelas pessoas ou pela legislação, mas que em conjunto podem gerar acúmulo de informação visual, olfativa, sonora e perda da qualidade ambiental e do espaço em suas funções. Seguindo o conceito de “incomodidade” estabelecido desde os estudos urbanísticos da década de 1990 em Belo Horizonte, a percepção que pessoas diferentes fazem do ambiente que as cerca deve ser fator considerado para se planejar o espaço urbano.

Não se pode obrigar todas as pessoas a viverem sob uma única realidade. Nem os cidadãos e nem a cidade aceitam fórmulas únicas para o sucesso e a manutenção da qualidade de vida em um local. Ser feliz na cidade depende de como ela pode agradar seus cidadãos. Estes, ajudando a planejar o meio urbano, podem trabalhar para a construção de um espaço democrático e para aumentar o sentido de meio urbano como um bem coletivo. O planejamento e a gestão do território no nível local poderiam ser trabalhados de forma a preparar os espaços para oferecer melhores condições de vida a seus habitantes e objetivarem os recursos neles aplicados para que, promovendo

seu desenvolvimento, estejam aptos a oferecer retorno à cidade e gerar recursos para desenvolver outras regiões.

Poder-se-á com o planejamento feito mais minuciosamente estipular de maneira mais acertada qual a densidade populacional máxima que uma localidade suporta com a infra-estrutura que possui; o que ela precisará receber se for de interesse do município que haja adensamento da área; a quantidade e a melhor localização para se implantar equipamentos públicos de saúde, educação, cultura e lazer dentro dela; reavaliar a rede de transporte coletivo; definir gabaritos para as edificações mais pertinentes a cada local; reconhecer e proteger os bens imóveis e os lugares do patrimônio de importância para a cidade e para cada espaço, entre outros fatores. Conhecendo cada região e sua relação com o restante da cidade será possível prepará-la melhor para o futuro. Conhecimento leva ao planejamento e esse à aplicabilidade das ações controladas através de mecanismos de gestão que possam possibilitar melhor aproveitamento da flexibilidade descrita nas leis.

Quando se fala em planejamento local, após tantas análises e discussões, pensa-se na criação de instâncias de planejamento e gestão que atuem sobre porções espaciais mais homogêneas, a fim de proporcionarem seu desenvolvimento em benefício das populações que nelas residem e dar retorno ao ambiente urbano do município pelos recursos nelas investidos. Além disso, a administração descentralizada poderia fazer cumprir premissas do Plano Diretor que não recebem atenção suficiente quando do simples exame das legislações para se dar aval à implantação de certas atividades. Como exemplo, a contenção de impactos sobre o sistema viário, o controle da potencialidade da concentração de atividades similares na área e a avaliação da infra-estrutura não são considerados para a instalação de alguns empreendimentos, quando deveriam.

Não se pensa em leis e regras para cada espaço. Pode-se continuar apenas a aperfeiçoar a legislação atual que, como visto, é capaz de permitir a implantação de elementos âncora em várias partes do município. A legislação unificada e a continuidade da administração pública feita de modo centralizado são importantes para dar unicidade ao meio urbano e identidade à cidade, bem como para articular as formas de planejamento e gestão locais.

As instâncias de planejamento e gestão locais são necessárias ao bom aproveitamento das oportunidades que podem ser depreendidas da flexibilidade da lei e para a maior vigilância de intervenções que podem gerar malefícios ao ambiente citadino, como, também, para a aplicação dos instrumentos de política urbana em benefício da coletividade. A transferência do direito de construir, o IPTU progressivo, a utilização e edificação compulsórios, entre outros meios de regulação do espaço, mesmo inseridos nos textos legais, continuam sem aplicabilidade efetiva. Os planos locais podem constituir importante espaço de discussão sobre as questões do ambiente urbano, podendo reunir contribuições do poder público, da população, do empresariado, enfim, das pessoas que constroem a cidade. A centralização do poder distancia as decisões acerca dos assuntos da *urbes* do cotidiano do território e, em muitos casos, contribui para se continuar remediando situações que poderiam ser evitadas devido ao descompasso constante entre o regular e agir no espaço citadino.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *Anuário Estatístico de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PBH, 2004.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *Lei municipal n. 2.662 de 29 de novembro de 1976*: lei de uso e ocupação do solo de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1977.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *Lei n. 4.034 de 25 de março de 1985*: lei de uso e ocupação do solo de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1985.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *Lei n. 7.165 de 27 de agosto de 1996 e Lei n. 7.165 de 27 de agosto de 1996*: legislação urbanística do município de Belo Horizonte: Plano Diretor, lei n. 7.165 de 27 de agosto de 1996, parcelamento, ocupação e uso do solo urbano, Lei n. 7.166 de 27 de agosto de 1996. Belo Horizonte: PBH, 1996.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *Lei n. 8.137 de 21 de dezembro de 2000*. Altera as leis n. 7.165 e 7.166, ambas de 27 de agosto de 1996, e dá outras providências. Belo Horizonte: PBH, 2000.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *Lei n. 9.037 de 14 de janeiro de 2005*. Institui o plano de ação – programa de recuperação e desenvolvimento ambiental da Bacia da Pampulha- PROPAM- em Belo Horizonte, e regulamenta as ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e do Trevo, em conformidade com as leis n. 7.165/96 e 7.166/96. Belo Horizonte: PBH, 2005.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *Plano Diretor de Belo Horizonte*: lei de uso e ocupação do solo, estudos básicos. Belo Horizonte: São João, 1995.

BROWNING, H. C., SINGELMAN, J. The transformation of the US labour force: the interection of indistry and occupation. *Politics and Society*, v. 8, n 3-4, 1978.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Reinvente seu bairro*: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade. São Paulo: Editora 34, 2003.

CHOAY, Françoise. *Urbanismo*: utopias e realidades. São Paulo: Perspectiva, 1992.

CARDOSO, Leandro *et al.* Deslocamentos Motivados pelo trabalho e políticas públicas associadas à dispersão espacial da produção em Belo Horizonte. In: MATOS, Ralfo Edmundo da Silva (Org.). *Espacialidades em rede*: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2005. p. 231-245

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2., 2001/2002, Belo Horizonte, *Resultado Final*. Belo Horizonte: [s.n], 2002

COTA, Daniela Abritta. *Legislação urbana e capital imobiliário na produção de moradias em Belo Horizonte: um estudo de caso*. 2002. 123 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FABIANO, Pedro Carlos de Alcantra. *O processo de planejamento urbano e suas temporalidades: uma análise da influência da legislação urbanística na produção do espaço urbano de Belo Horizonte*. 2005. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento: São Paulo 1947 – 1972*. São Paulo: Universidade de São Paulo/ Fapesp, 2005.

FRANÇA, Júnia Lessa. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

JACOBS, Jane. *Morte e vida nas grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999a.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999b.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.

LEMOS, Celina Borges. *Antigas e novas centralidades: a experiência da cultura do consumo no centro tradicional de Belo Horizonte*. 2002. Tese (Doutorado)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Trabalho não publicado.

LEMOS, Celina Borges. *Determinações do espaço urbano: a evolução econômica urbanística e simbólica do centro de Belo Horizonte*. 1988. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1988a.

LEMOS, Celina Borges (Coord.). Questões urbanísticas e socioculturais do município de Belo Horizonte-MG. In: LEMOS, Mauro Borges *et al.* *Projeto PBH séc. XXI*, Universidade Federal de Minas Gerais/ CEDEPLAR, Belo Horizonte, 2004. Disponível em <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projeto_pbh_sec_xxi.php> Acesso em: 18 nov. 2006.

LEMOS, Maurício Borges. *Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro X periferia*. 1988. 3 v. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas 1988b.

LOBO, Carlos *et al.* Pobreza urbana e a dimensão socioespacial nos processos de redistribuição da população em periferias de Belo Horizonte. In: MATOS, Ralfo Edmundo da Silva (Org.). *Espacialidades em rede: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2005. p. 213 – 230.

MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. *Impactos da legislação urbanística sobre a estrutura urbana de Belo Horizonte: um estudo de caso*. 1984. 217f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1988.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *Espaço e planejamento urbano: Considerações sobre o caso de Rondônia*. 1980. 225f. Dissertação (Mestrado) - COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, 1980.

MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 429-446.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *Do urbanismo a política urbana: notas sobre a experiência brasileira*. Recife: CEDEPLAR/UFMG, 1981. 43f. 1981.

MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo; PAULA, José Antônio de. A vocação da cidade: propostas de desenvolvimento. In: LEMOS, Mauro Borges *et al.* *Projeto PBH séc. XXI*, Universidade Federal de Minas Gerais/ CEDEPLAR, Belo Horizonte, 2004a. Disponível em <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projeto_pbh_sec_xxi.php> Acesso em: 18 nov. 2006.

MONTE MÓR, Roberto Luís de Melo; PAULA, José Antônio de. Formação histórica: três momentos da história de Belo Horizonte. In: LEMOS, Mauro Borges *et al.* *Projeto PBH séc. XXI*, Universidade Federal de Minas Gerais/ CEDEPLAR, Belo Horizonte, 2004b. Disponível em <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projeto_pbh_sec_xxi.php> Acesso em: 18 nov. 2006.

MONTEIRO, Livia. *Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura-UFMG, 2000. 80f. Trabalho Acadêmico.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei*. São Paulo: FAPESP, 1997

ROLNIK, Raquel. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos. In: FUNDAÇÃO FARIA LIMA / CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL- CEPAM. *Estatuto da cidade*. São Paulo, 2001.

SANTOS, Boaventura Sousa. 2 ed. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SILVA, Regina Helena Alves da (Coord). *O legislativo e a cidade: domínios de construção do espaço público*. Belo Horizonte: CMBH, 1998.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

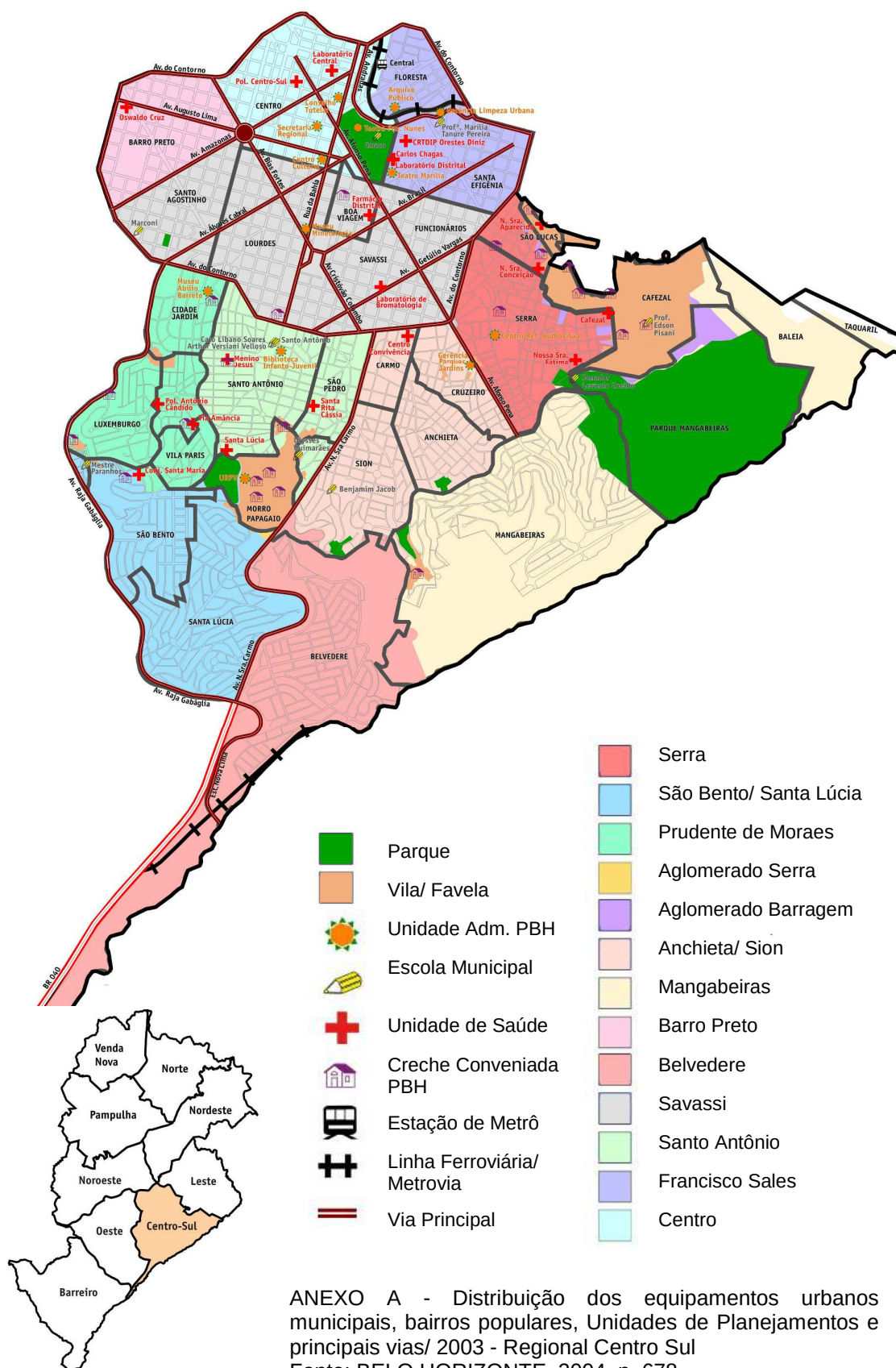
SIMÕES, Rodrigo (Coord). Serviços e a rede urbana metropolitana. In: LEMOS, Mauro Borges *et al.* *Projeto PBH séc. XXI*, Universidade Federal de Minas Gerais/ CEDEPLAR, Belo Horizonte, 2004. Disponível em <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projeto_pbh_sec_xxi.php> Acesso em: 18 nov. 2006.

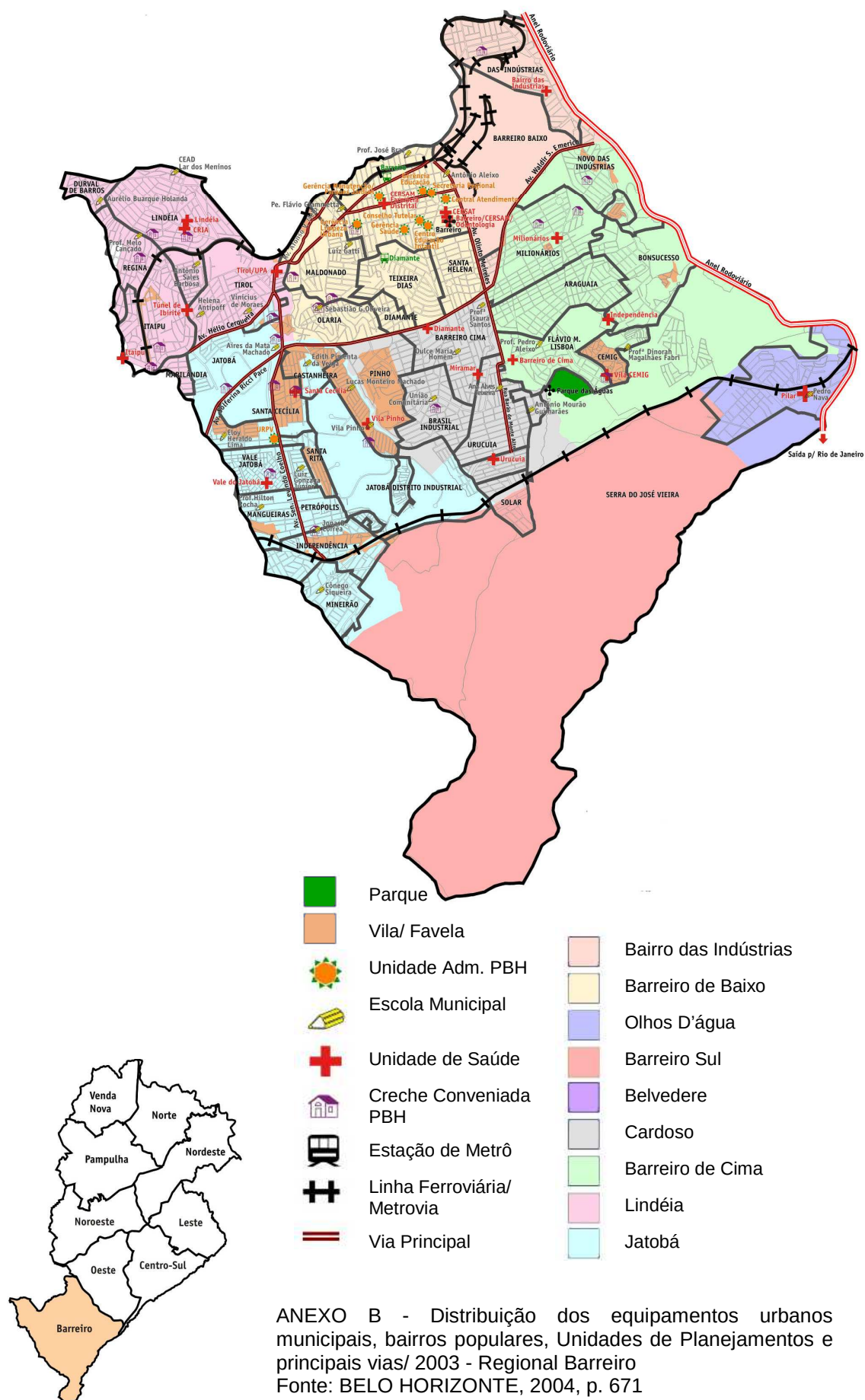
SOJA, E. W, *Postmetropolis: critical studies of cities regions*. Oxford; Malden: Blackwell Publishers, 2000.

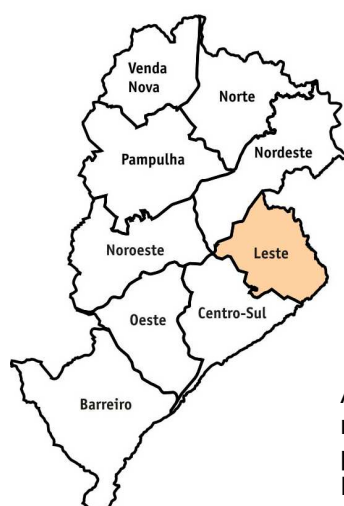
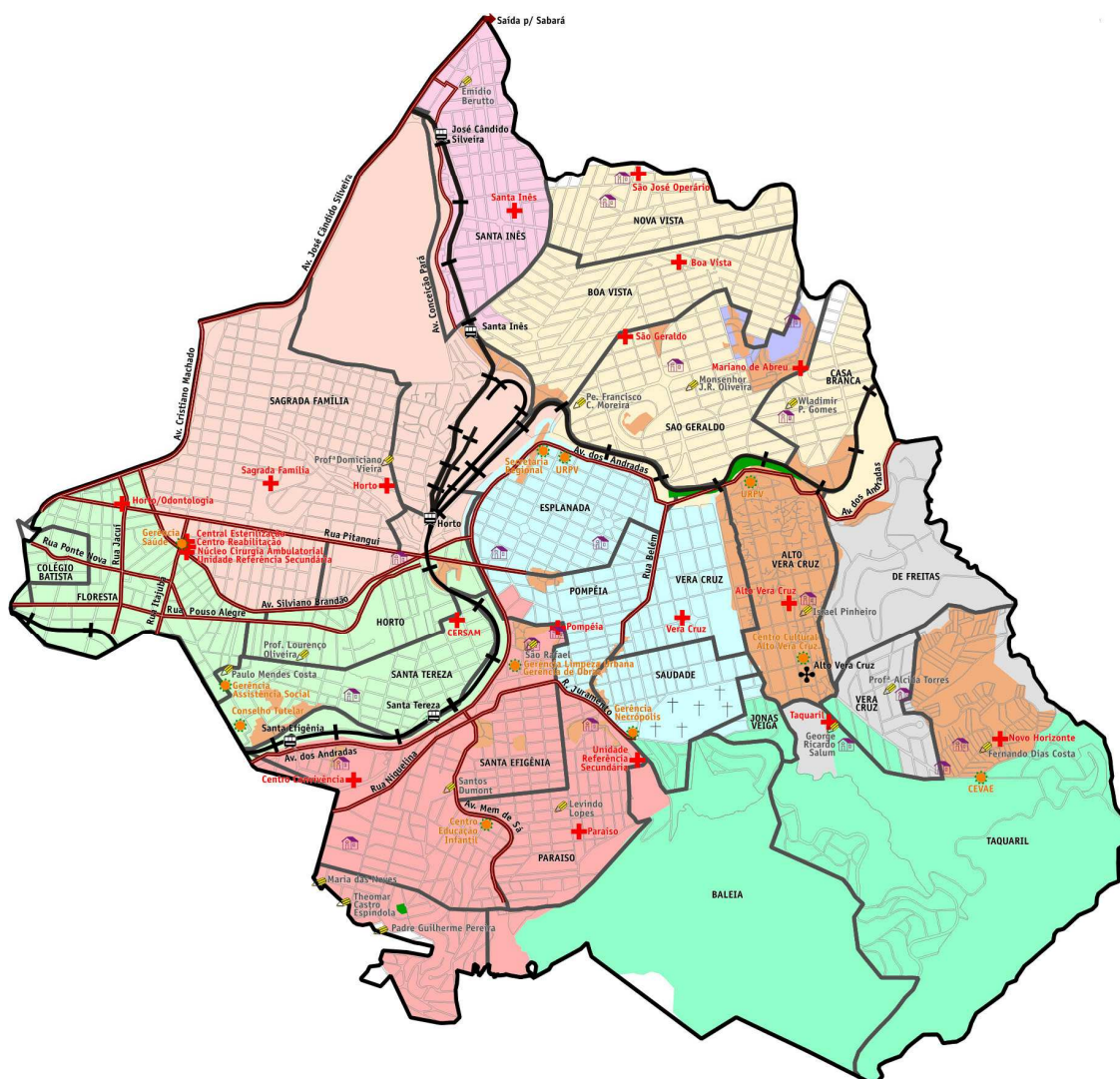
TORRE, Flávio Danilo. *Aspectos da dimensão ambiental no processo de consolidação do plano diretor de Belo Horizonte (1993-2000): atores e interesses*. 2003. 187f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Gestão das Cidades, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

VEIGA, José Eli. Nem tudo é urbano. *Revista Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 56, n. 2. p. 26-29, abril/jun,2004.

ANEXOS

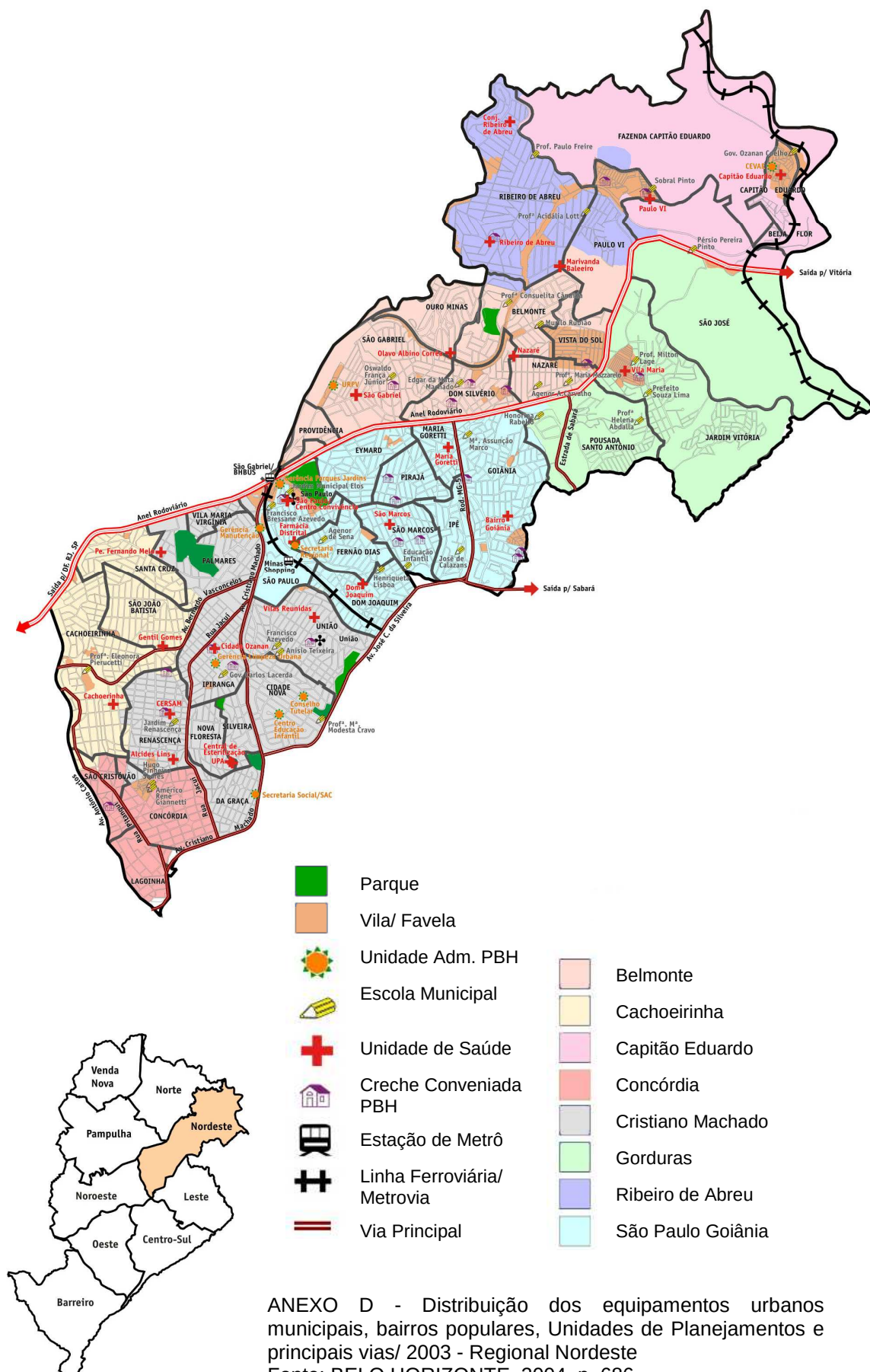


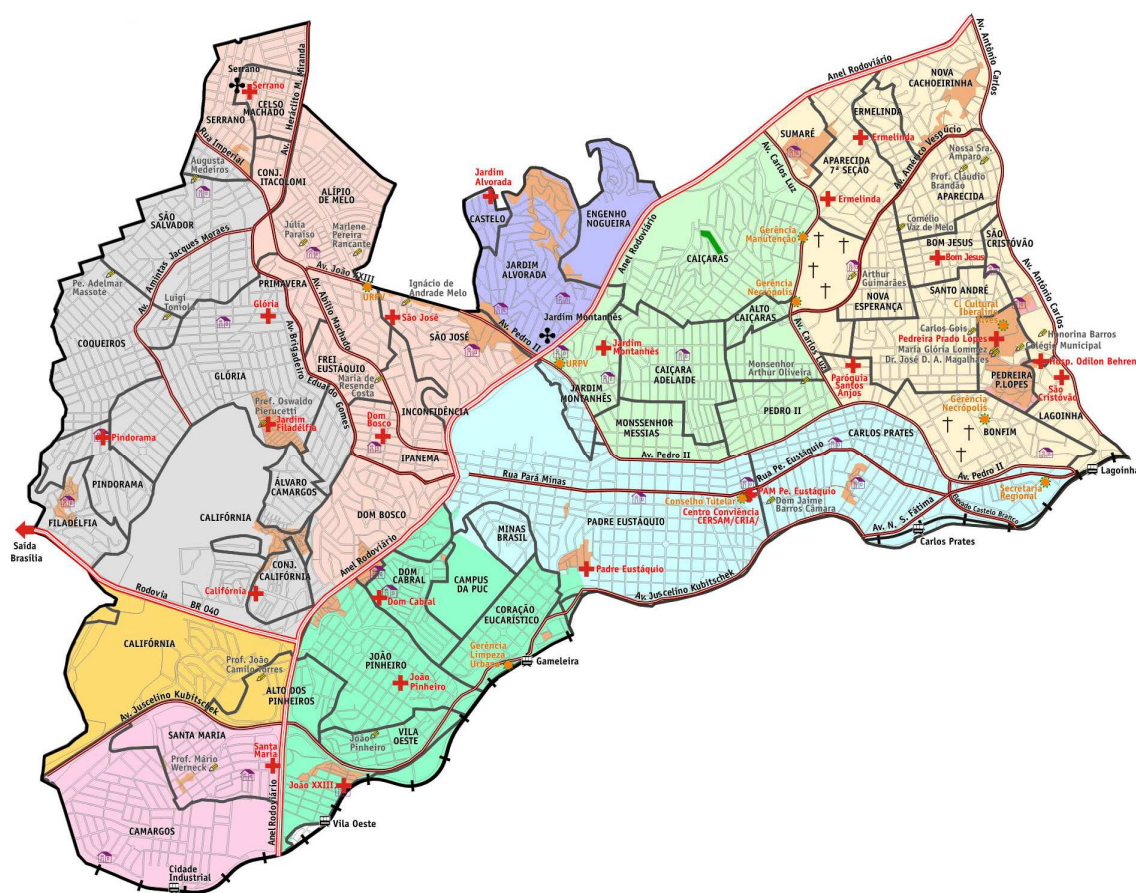




- | | | | |
|--|-----------------------------|--|------------------------|
| | Parque | | Baleia |
| | Vila/ Favela | | Instituto Agrônômico |
| | Unidade Adm. PBH | | Boa Vista |
| | Escola Municipal | | Santa Inês |
| | Unidade de Saúde | | Santa Efigênia |
| | Creche Conveniada PBH | | Taquaril |
| | Estação de Metrô | | Floresta/ Santa Tereza |
| | Linha Ferroviária/ Metrovia | | Mariano de Abreu |
| | Via Principal | | Pompéia |

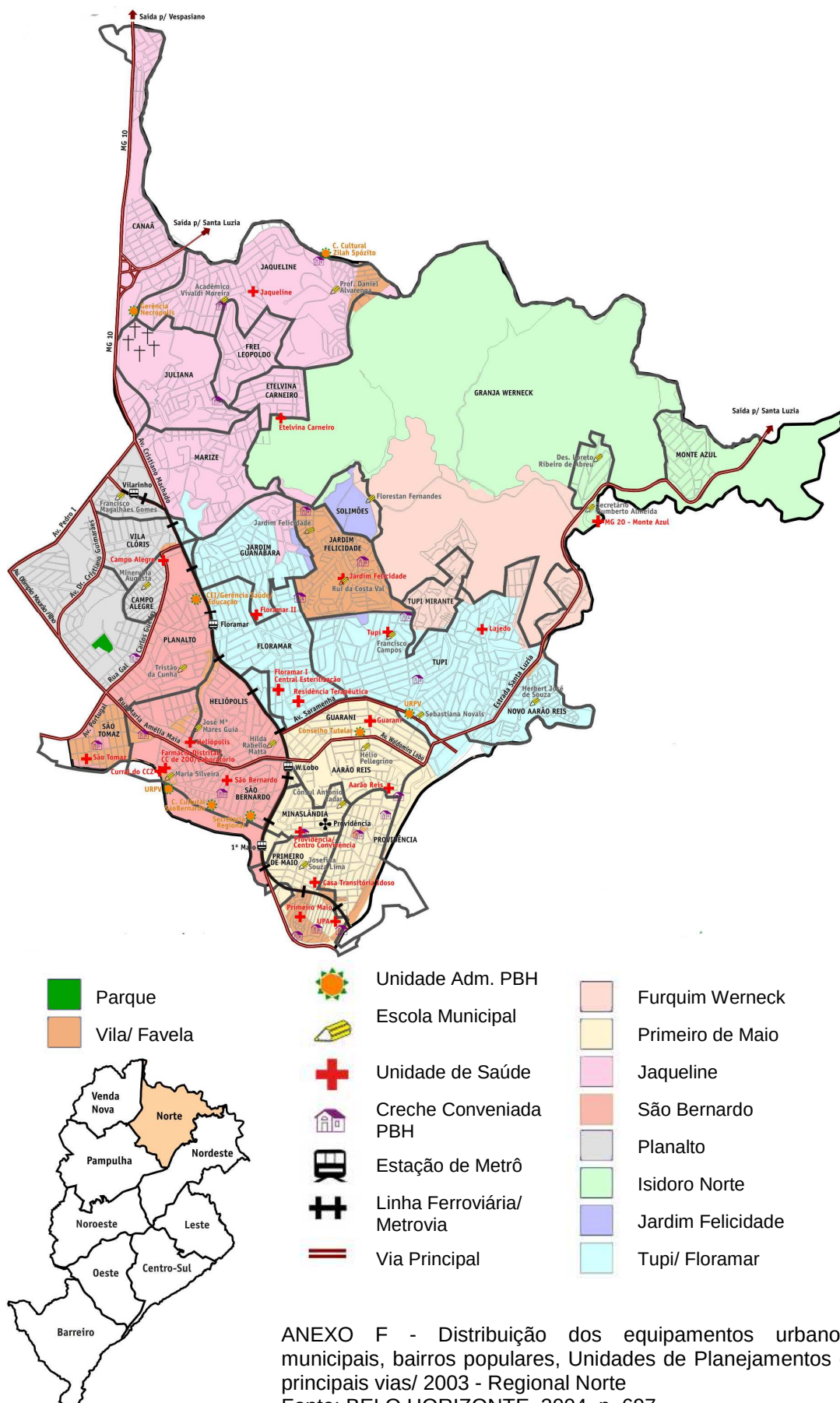
ANEXO C - Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e principais vias/ 2003 - Regional Leste
Fonte: BELO HORIZONTE, 2004, p. 682





- | | | | |
|--|-----------------------------|--|------------------|
| | Parque | | PUC |
| | Vila/ Favela | | Camargos |
| | Unidade Adm. PBH | | Abílio Machado |
| | Escola Municipal | | Antônio Carlos |
| | Unidade de Saúde | | Santa Maria |
| | Creche Conveniada PBH | | Parado Lopes |
| | Estação de Metrô | | Glória |
| | Linha Ferroviária/ Metrovia | | Caiçara |
| | Via Principal | | Jardim Montanhês |
| | | | Padre Eustáquio |

ANEXO E - Distribuição dos equipamentos urbanos municipais, bairros populares, Unidades de Planejamento e principais vias/ 2003 - Regional Noroeste
Fonte: BELO HORIZONTE, 2004, p. 692



ANEXO F - Distribuição dos equipamentos urbanos
municipais, bairros populares, Unidades de Planejamentos e
principais vias/ 2003 - Regional Norte
Fonte: BELO HORIZONTE, 2004, p. 697

