

O PLANEJAMENTO URBANO DE BELO HORIZONTE: REFLEXÕES A PARTIR DO BAIRRO CARLOS PRATES*

*Jeanne Marie Ferreira Freitas***

Na busca por maior compreensão da abordagem do espaço urbano pela atividade de planejamento, verificam-se, por um lado, sinais de esgotamento de práticas que vêm sendo até então adotadas, e, por outro, um certo clamor por maior qualificação do espaço e das interações que com ele são estabelecidas. A convivência simultânea dessas duas posições parece caracterizar um momento de transformação relativo ao planejamento urbano, no qual se questionam antigas concepções e novas tendências se prenunciam.

As práticas de planejamento urbano têm sido comumente direcionadas por princípios de funcionalidade e racionalidade, conduzindo à elaboração de propostas que visam a controlar o processo de produção do espaço, a partir de rígido controle das formas de uso e ocupação do solo.

Assim, a formulação de planos fechados e a utilização do zoneamento funcionalista têm sido amplamente adotadas, ressaltando-se que ambas têm se caracterizado pelas tentativas de impor ao espaço uma "lógica urbana" que designa áreas específicas para abrigar distintas funções e, em consequência, segrega o espaço, segundo os interesses dos grupos sociais dominantes.

* Este trabalho é baseado no Capítulo 3 da dissertação de mestrado **Perspectivas do planejamento urbano contemporâneo; reflexões a partir do caso de Belo Horizonte**, defendida pela autora em 14 de junho de 1996, junto ao Curso de Pós-graduação em Geografia e Organização Humana do Espaço do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC-UFMG).

** Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da PUC•Minas, Arquiteta da Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte (SMPL-PBH), Mestre em Geografia pelo IGC-UFMG.

Os espaços submetidos a tal lógica urbana, se não a subvertem impondo a sua própria lógica caótica, plural e complexa, são avassalados pela hierarquia e pela fragmentação, enfim, pela dominação, transformando-se em espaços homogeneizados, habitados por "elementos" (pessoas?) desprovidos de humanidade e que se comportam segundo padrões sócio-econômicos universalizados.

Paralelamente, ressalta-se que a atividade de planejamento urbano não é exercida desvinculadamente da prática estatal; pelo contrário, a primeira insere-se no âmbito da segunda, fazendo com que os planejadores não sejam vistos apenas como técnicos, mas também como profissionais que associam às funções que exercem uma estrutura político-ideológico-institucional.

Nesse contexto, tanto o caso brasileiro quanto o de Belo Horizonte apresentam singularidades significativas, visto que a atuação do poder público tem sido historicamente marcante para a prática do planejamento urbano.

O poder público tem representado um dos agentes mais atuantes no processo de produção do espaço urbano, seja através da execução de investimentos em infra-estrutura e serviços, seja, mesmo, através do controle generalizado das diversas atividades urbanas, que se concretiza através da atividade de planejamento.

O Estado e o modo de produção capitalista têm continuamente transformado o espaço urbano em um espaço abstrato (Lefebvre, 1993), ou seja, em espaço de dominação, fragmentado pelas relações intrínsecas ao sistema de propriedade privada, homogeneizado e hierarquizado. Dessa prática, entretanto, surge uma contradição sócio-espacial, que nasce do confronto entre o espaço abstrato, onde se externalizam as práticas econômicas e políticas do capitalismo, caracterizando um espaço de primazia dos valores de troca, e o espaço dos valores de uso, gerado a partir da complexa interação de diferentes agentes sociais na construção da vida cotidiana.

Esse confronto, desencadeado pela emergência de valores de uso do espaço urbano, tem encontrado ressonância na nova necessidade de qualificação da própria vida urbana, que tem sido constantemente ame-

açada pelas injustiças sociais, pela segregação e pela desigualdade.

O espaço produzido pelo sistema capitalista tende a destruir a vida cotidiana, ao impor sua dominação, sua fragmentação, seu discurso tecnocrata e sua abstração, ao mesmo tempo que procura eliminar sua diversidade, sua complexidade, enfim, sua humanidade.

Depara-se, portanto, por um lado, com os antigos instrumentos, ainda em vigência, utilizados no exercício do poder capitalista, seja pelo Estado, seja pelos planejadores que a ele se associam. Tais instrumentos possibilitaram a criação de uma série de distorções permanentemente reforçadas, já que a prática capitalista continua sendo exercida. Por outro lado, depara-se com a emergência de um recente discurso reformista, baseado em princípios de igualdade e justiça social.

Dentro dessa nova lógica emergente, coloca-se em pauta a necessidade de produção de uma sociedade mais humanística, através da qualificação dos espaços urbanos. (Lefebvre, 1993)

O *locus* primordial onde se inicia tal processo de qualificação do espaço refere-se àquele onde se desenvolve a vida cotidiana, ou seja, ao espaço das particularidades intra-urbanas, das interações imediatas, da atribuição de valores de uso, da identificação, da subjetividade e da apropriação.

Trata-se, porém, tanto de uma escala quanto de uma postura de planejamento ainda não contempladas, pois não há lugar para tais abordagens na prática sócio-espacial capitalista, a não ser no que possa eventualmente referir-se à sua eliminação, por representarem uma ameaça ao próprio sistema de dominação.

Tendo em vista tais considerações, este trabalho propõe-se a analisar apenas uma das facetas desse processo de transformação atual, onde se detectam indícios de esgotamento das práticas antigas e a emergência dessa recente necessidade de qualificação do espaço, especialmente no que tange à sua influência sobre o planejamento urbano.

Como essa transição não se encontra concluída, torna-se difícil evidenciar posições consensuais, de forma que o esforço de investigação se

efetua mais no sentido de caracterizar tal momento do que no de elaborar previsões incertas.

Portanto, este trabalho considera o evidenciamento de duas questões: a primeira refere-se à identificação preliminar de uma gama de aspectos que parecem caracterizar novas tendências de abordagem do espaço urbano; a segunda refere-se à preocupação com o trato dos aspectos associados à escala local e, em especial, à escala das comunidades.

A fim de avaliar se novas tendências podem ser evidenciadas através da evolução do planejamento urbano de Belo Horizonte, e em que medida a abordagem das particularidades apresentadas pela diversidade intra-urbana tem sido considerada ou não pela atividade de planejamento, optou-se por avaliar tais perspectivas a partir da escala de um bairro.

O bairro escolhido como objeto de estudo, ou seja, o Bairro Carlos Prates, não representa uma exceção no contexto urbano de Belo Horizonte, embora tenha peculiaridades interessantes, como será visto neste trabalho. Outras áreas do tecido urbano da cidade poderiam ter sido selecionadas sem prejuízo das questões que se pretende discutir. Portanto, trata-se mais da investigação de um exemplo ilustrativo, do que a seleção de um objeto capaz de permitir esgotar todos os aspectos envolvidos na discussão desse tema.

Por outro lado, tal seleção também não foi tão isenta. A grosso modo, e sem querer, por enquanto, levantar hipóteses precipitadas, alguns aspectos relativos ao Bairro Carlos Prates despertaram a curiosidade e levaram à decisão de tomá-lo como objeto de estudo. A princípio, resalta-se que, em pesquisa realizada a partir de dados de denúncias ambientais feitas junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belo Horizonte (SMMA), o Bairro Carlos Prates destacou-se como alvo do maior número de reclamações, superando todos os demais bairros da cidade.¹ Porém não é possível formular como hipótese que o maior vo-

¹ Tal pesquisa analisou dados relativos a 1992, onde se levantou o volume de denúncias por bairro, tipos de poluição que geraram as denúncias e o encaminhamento das mesmas pelo poder público.

lume de denúncias apresentado pelo Bairro Carlos Prates confere ao mesmo a condição de pior situação ambiental do município, ou, ao contrário, que a sua situação ambiental é tão boa a ponto de qualquer pequena alteração ser facilmente percebida por seus moradores. Entretanto atenta-se para a sinalização da existência de algum tipo de conflito.

Tal resultado, por outro lado, chamou a atenção por uma dupla razão. A primeira refere-se ao fato de que os dados trabalhados embutem em si um atributo qualitativo, uma vez que uma denúncia é motivada por uma situação diante da qual um indivíduo se sente agredido, de alguma forma, por algo que ocorre externamente ao espaço privado que ocupa, ou seja, em outro espaço privado ou no espaço público coletivo. Através dessa insatisfação, o indivíduo manifesta espontaneamente sua concepção própria de qualidade urbano-ambiental, independentemente de sua procedência ou não em termos legais.

A segunda refere-se à perspectiva aberta por essa pesquisa, na medida em que muitas denúncias não acarretam punições legais. Isso significa que a mesma poderia também fornecer parâmetros para avaliar se as legislações urbanística e ambiental vigentes consideram essa abordagem de natureza mais qualitativa em sua formulação. Ressalta-se que no Bairro Carlos Prates cerca de apenas 43% das denúncias resultaram em autuações, ou seja, menos da metade.

Outro motivo que também contribuiu para a seleção do Bairro Carlos Prates diz respeito à convivência diária ao longo de muitos anos com tal realidade local, que, se observada sob a ótica positivista, pode ser considerada indesejável pela possibilidade de comprometimento do grau de isenção do pesquisador; sob a ótica humanística, revela-se, por outro lado, rica em significados individuais e coletivos.

Tal convivência cotidiana não eximiu o bairro de ser observado também a partir da visão técnica urbanística. Daí decorreu uma nova preocupação que conduziu à indagação relativa à medida em que o planejamento formulado para o mesmo tem considerado ou não suas particularidades e as perspectivas de seus habitantes.

A fim de analisar como se deu o desenvolvimento do planejamento urbano em Belo Horizonte e, em especial, no Bairro Carlos Prates, passa-se, então, ao estudo dessa evolução, começando pela criação da nova capital, até a proposta mais recente contida no último plano diretor elaborado.

DE 1897 ATÉ 1990

Da criação de Belo Horizonte até a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (1897-1976)

O plano de Belo Horizonte, criado por Aarão Reis, foi concebido segundo uma perspectiva técnico-funcionalista, inspirado pela racionalidade do urbanismo progressista (Choay, 1979, p. 8-11):

O lado positivista de Aarão Reis [...] contribuiria para reforçar a orientação técnica que pautou sua atuação. Apoiando-se na cientificidade do seu trabalho, ele procurou declaradamente isentar-se de qualquer contaminação por interesses específicos de grupos e pessoas... (Melo, 1991, p. 20)

Segundo o plano urbanístico proposto, a cidade foi inicialmente classificada em três grandes zonas: zona urbana, zona suburbana e zona rural. (Barreto, 1936, p. 242) (Fig. 1)

A zona urbana, que compreendia a grande parcela inserida dentro do perímetro da atual Avenida do Contorno, foi planejada para abrigar as principais atividades urbanas da nova capital, onde deveriam fixar-se as atividades comerciais, os serviços, os principais edifícios administrativos, além de grandes equipamentos públicos como zoológico e parque.

A zona suburbana, que compreendia áreas adjacentes à zona urbana, destinava-se a abrigar novos bairros, em decorrência do futuro processo de expansão da cidade. Embora haja controvérsias acerca de uma possível segregação sócio-espacial embutida no plano de Aarão Reis, Melo (1991, p. 31) ressalta que:

... a destinação da área suburbana prevista por Aarão Reis não foi a de abrigar as classes operárias, como ocorreu posteriormente. A intenção era de que a área fosse ocupada por chácaras e quintas, comuns na época em várias cidades brasileiras.

Entretanto destaca-se que a zona suburbana não recebeu o mesmo nível de cuidado e detalhamento que aquele dedicado à zona urbana.

Por fim, a zona rural, que circunscrevia as zonas urbana e suburbana, foi concebida para abrigar colônias agrícolas que deveriam garantir o abastecimento da capital.

Dentre as antigas colônias, hoje denominadas ex-colônias, estão: Adalberto Ferraz (região dos atuais bairros Cruzeiro e Anchieta), Afonso Pena (região dos atuais bairros Santo Antônio, Luxemburgo, Coração de Jesus e Vila Paris), Américo Werneck (região dos atuais bairros Floresta, Sagrada Família e Horto), Bias Fortes (região dos atuais bairros Santa Efigênia e Pompéia) e Carlos Prates (região dos atuais bairros Bonfim, Carlos Prates, Padre Eustáquio e Pedro II).

O atual Bairro Carlos Prates é parte integrante da Ex-Colônia Carlos Prates, embora, no plano geral de Aarão Reis, a região atualmente ocupada pelo mesmo pertença à Seção Suburbana V, que não chegou a ser implantada conforme o plano inicial. (Fig. 1)

O plano de Aarão Reis começou a sofrer alterações logo nas suas primeiras décadas de existência.

Devido à grande valorização dos terrenos situados na área urbana, rapidamente a população de menor poder aquisitivo foi ocupando as áreas suburbanas e rurais, sendo que, em 1912, 68% da população belo-horizontina ocupavam essas áreas. (Leite, 1994, p. 20)

Melo (1991, p. 33) observa que:

Os altos preços dos terrenos urbanizados, devido à especulação, e a falta de opção da classe trabalhadora para acesso à moradia favoreceram a ocupação imediata da zona suburbana pela população de baixa renda, assim como a formação de favelas.

Assim, as áreas inicialmente não parceladas foram sucessivamente sendo adquiridas por especuladores, que passaram a lotear as antigas colônias agrícolas e as áreas suburbanas, agregando os novos loteamentos à zona urbana.

Como o plano de Aarão Reis se baseava nas noções de centralidade e concentração urbanas, o planejamento da implantação da infra-estrutura necessária também acompanhava essa mesma lógica, privilegiando o atendimento da zona urbana.

Entretanto, como a maior ocupação inicial acabou por se dar na zona suburbana e posteriormente na zona rural, criou-se, também, uma nova demanda por serviços públicos, especialmente pelas populações mais carentes. Como ressalta Leite (1994, p. 21),

O crescimento de Belo Horizonte ocorrendo, desde o início, no sentido inverso colocou o poder público diante da seguinte situação: por um lado, a zona urbana mais bem dotada de infra-estrutura, mas com uma ocupação restrita, por outro lado, as zonas suburbana e rural, carentes de infra-estrutura, mas com uma população já expressiva, que exigia esses serviços da Prefeitura.

A essa demanda por infra-estrutura, aliaram-se as dificuldades econômicas impostas pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918), já que a economia nacional baseava-se quase que exclusivamente no setor primário e a industrialização ainda era incipiente. A escassez de materiais para a execução das obras de infra-estrutura, que em sua grande maioria eram importados, representava um obstáculo a mais ao atendimento das áreas periféricas ocupadas.

Durante as primeiras décadas após a criação de Belo Horizonte, o poder público concentrou esforços no sentido de garantir a implantação fidedigna do plano de Aarão Reis, centralizando suas ações na zona urbana, ao mesmo tempo em que a ocupação das zonas suburbana e rural ocorria de modo desordenado.

No final da década de 20, assiste-se a um expressivo desenvolvimento imobiliário:

O final dos anos 20 trouxe o primeiro boom imobiliário à cidade, com o surgimento das Companhias Imobiliárias especializadas em terrenos e imóveis, sendo loteadas áreas que pertenciam às ex-Colônias e que vinham sendo adquiridas desde 1914. (Guimarães et al., 1995b, p. 43)

Assim, a então Colônia Carlos Prates, pouco tempo após a criação de Belo Horizonte, deu origem a novos parcelamentos, sendo que os principais loteamentos que compõem o bairro atual foram aprovados entre 1924 e 1931. (Belo Horizonte, 1995e, p. 301-344)

Entre o plano urbanístico de Aarão Reis (1897) e primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (1976), foram elaboradas outras propostas urbanísticas, tais como: nova classificação da cidade em quatro zonas (zona central ou comercial, zona urbana ou residencial, zona suburbana e zona rural), definidas pela Lei n. 363 de 04 de setembro de 1930; tentativa de estabelecer um maior controle sobre o processo de parcelamento do solo através do Decreto n. 54 de 04 de novembro de 1935; criação do Complexo da Pampulha na década de 40; fixação de normas de uso e ocupação do solo e de parâmetros para a construção de edificações através do Código de Obras. (Decreto-lei n. 84 de 21 de dezembro de 1940)

Melo (1991, p. 46) também destaca, nesse período, a proposta de planejamento encaminhada à Câmara Municipal (em 1949), que visava à criação de cidades-satélite com funções específicas ao redor de Belo Horizonte: Barreiro (função agrícola), Venda Nova (função residencial), Pampulha (função de lazer) e Cidade Industrial (função industrial).

A década de 50, marcada pelas rápidas transformações associadas à urbanização e à industrialização nacionais,² foi caracterizada por um intenso processo especulativo, onde a disputa por lotes urbanizados e dotados de infra-estrutura pressionava a valorização de lotes com situação privilegiada e determinava a retenção de outros, à espera de valorização futura.

Por fim, uma iniciativa a ser destacada refere-se ao planejamento pro-

² A título de observação, destaca-se que a Cidade Industrial de Contagem foi criada em 1941.

posto pela SAGMACS (Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais) no final dos anos 50 e início dos anos 60.

O trabalho elaborado pela SAGMACS, composto basicamente por dois documentos (Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais – SAGMACS, 1959 e 1961), apresentou um amplo diagnóstico de Belo Horizonte e suas conclusões conduziram à proposta de um plano diretor.

Por um lado, o diagnóstico realizado representava uma abordagem inovadora, pelo esforço empreendido para elaborar um estudo multidisciplinar, englobando aspectos de ordem demográfica, econômica, urbanística, político-administrativa e sociológica. Entretanto o plano proposto centrava-se basicamente na questão do reordenamento físico do espaço urbano:

A sua perspectiva [do plano diretor] será referente ao crescimento "físico" da cidade, mas todos os demais planos e documentos estarão ligados a ele... (SAGMACS, 1961, p. 14-15)

Nota-se uma grande preocupação com os aspectos associados à extensão do tecido urbano e, em especial, com os processos de expansão urbana, cuja ocorrência descontrolada foi considerada como causa principal do baixo nível de vida de grande parte da população. O estudo ressalta que 47% da população de Belo Horizonte encontravam-se em condições consideradas subumanas (SAGMACS, 1961, p. 9) à época da realização da pesquisa (em 1959). Além disso, havia um grande volume de lotes vagos, capazes de abrigar 2,5 vezes a população existente. (SAGMACS, 1961, p. 11)

Embora se evitasse conceber a cidade em função de uma organização ideal almejada, admitia-se a adoção de um modelo referencial:

... o Plano Diretor deve, ainda que evitando visualizar um traçado final de cidade, ter suas bases num 'modelo' desejável de equilíbrio urbano, correspondente a uma situação ótima de distribuição de usos e funções. (SAGMACS, 1961, p. 16)

O mais interessante, entretanto, é vislumbrar, através do plano diretor

formulado, uma série de dispositivos que seriam mais tarde incorporados em outras propostas. Dentre eles, destacam-se instrumentos urbanísticos do tipo taxa de ocupação do terreno, índice de utilização ou aproveitamento do terreno, densidade bruta, quota de espaço *per capita* (SAGMACS, 1961, p. 53) e imposto territorial progressivo (SAGMACS, 1961, p. 98-102); propostas de descentralização urbana através da consolidação de subcentros (Horto, Ipiranga, Cachoeirinha, Progresso, Gameleira, Barreiro e Venda Nova); e hierarquização do sistema viário, classificando-se as vias em expressas, semi-expressas, comerciais (principais e secundárias) e ruas comuns.

Em busca de objetivação e validação, ressalta-se que tanto o diagnóstico elaborado quanto o plano proposto prendem-se a um excessivo rigor matemático-estatístico, no qual, para a proposição de índices, taxas, projeções, etc., recorre-se a amostragens, simulações e previsões. Assim, prevêm-se as percentagens de distribuição relativa entre os diversos usos urbanos, as formas de ocupação dos terrenos e até o ajustamento de parâmetros urbanísticos quando determinadas situações (definidas numericamente) fossem atingidas. Da mesma forma, dimensionam-se áreas verdes, distribuição dos diferentes usos segundo os tipos de vias, densidades admissíveis, coeficientes e demais parâmetros.

Para exemplificar essa tendência quantificadora, destaca-se um trecho do plano diretor proposto:

Esses dados [dados colhidos] se destinam [...] a caracterizar o estágio atual de implantação dos elementos urbanos, através de índices que medem a distribuição percentual do espaço urbano entre os diversos usos funcionais e as quotas desse espaço atribuídas a cada habitante na perspectiva mutável de crescimento da cidade, e conseqüente aumento progressivo da densidade demográfica; destinam-se, igualmente, a orientar o planejamento da futura expansão urbana, disciplinando a reserva de áreas para os diferentes usos e funções e o seu balanço equilibrado tendo em vista a estrutura orgânica da cidade. (SAGMACS, 1961, Anexo I, p. 7)

Além disso, estabelece-se uma metodologia de trabalho de natureza indutiva e estreitamente vinculada aos procedimentos ditos científicos:

1º) Determinação, por amostragem, dos índices numéricos que caracterizam a configuração urbana atual, sob a forma de porcentagem, quotas

"per capita", outras relações entre populações, áreas e usos do espaço urbano;

2º) Generalização para a área urbanizada atual daqueles dados colhidos por amostragem e sua utilização para o fim de realizar projeções globais referentes à evolução futura do complexo urbano, tendo em vista os dados do estudo econômico e demográfico;

3º) Sugestões baseadas nestas projeções que permitam a previsão de reservas de espaço a serem distribuídas segundo as estruturas em evolução [...];

4º) Indicação de uma metodologia para o zoneamento urbano e de uma sistemática para o tratamento do problema de dimensionamento das áreas destinadas aos diferentes usos. (SAGMACS, 1961, Anexo I, p. 8)

Outra abordagem inovadora introduzida pelo estudo realizado pela SAGMACS refere-se à avaliação dos chamados *níveis coletivos de vida*, cujo objetivo era revelar, de forma quantitativa, aspectos qualitativos dos diferentes bairros de Belo Horizonte. (SAGMACS, 1959, p. II. 44-II. 89)

Compondo o nível coletivo de vida, observam-se oito níveis, cujos aspectos abordados mais significativos encontram-se entre parênteses: nível biológico (saúde pública), nível doméstico (equipamentos domésticos, condições de higiene), nível habitacional (padrões habitacionais, número de moradores, proximidade relativa às atividades comerciais, "entorno" ambiental), nível de transporte (transporte coletivo, acessibilidade), nível escolar primário (localização de escolas, demanda e oferta escolares, aproveitamento escolar), nível cultural (escolas profissionalizantes, bibliotecas, grupos culturais, lugares de culto, grau de instrução), nível de recreação e esportes (equipamentos de lazer coletivos disponíveis, equipamentos de lazer domiciliares) e nível de vida de bairro (existência de serviços públicos, relações de vizinhança).

Dentre esses oito níveis, destaca-se primeiramente a análise associada ao "entorno" ambiental, pertencente ao nível habitacional, por abordar aspectos tais como: traçado das ruas, continuidade da malha urbana, declividade das vias, ligações com vias arteriais, existência de vias de trânsito intenso atravessando o bairro, ruídos gerados por indústrias ou advindos da circulação de veículos, geração de fumaça e odores desagradáveis, além de outros aspectos associados à existência de infraestrutura.

Em segundo lugar, destaca-se, também, a análise associada ao nível de vida de bairro, que engloba: existência de relações de vizinhança, de *footing* e de festas locais, intensidade da participação da população residente na realização dos eventos locais, na vida partidária e na Câmara de Vereadores, existência de associações de bairro e de auxílio mútuo entre vizinhos.³

A partir da adoção de um sistema de notas e pesos relativos para cada um dos itens integrantes de cada nível, avaliaram-se os diferentes bairros de Belo Horizonte, classificando-os segundo as seguintes tipologias: popular (precário, inferior e especial), médio (médio e comercial) e superior (com deficiência de equipamentos e residencial).

Quanto ao Bairro Carlos Prates, este foi classificado, conforme a tipologia, como médio, juntamente com os bairros Gameleira, Nova Suíça, Calafate, Lagoinha e Bonfim. Esta tipologia agrupava bairros onde se sobressaíam as seguintes características: ocupação predominante por camadas sociais médias populares, nota média final dos níveis acima do mínimo admissível, com elevado nível de transporte, embora o nível de vida de bairro fosse inferior, assim como os níveis biológico e cultural.

Enfim, mesmo não tendo sido aprovado e aplicado, o plano diretor proposto pela SAGMACS representou um importante passo na evolução do planejamento urbano de Belo Horizonte, verificando-se, como ressalta MELO (1991, p. 50), que muitas de suas diretrizes ressurgiram, re-interpretadas, em propostas posteriores.

A primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (1976 - 1985)

A primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, Lei n. 2.662 de 29 de novembro de 1976, é decorrente do processo de planejamento que se instaurou no país a partir do Golpe de Estado de 1964, quando o governo federal iniciou a construção de uma política urbana nacional centralizada, tecnocrática e não participativa.

³ Utilizando tais critérios, o estudo elaborado pela SAGMACS concluiu que, em 52 das 56 unidades espaciais analisadas, o nível de vida de bairro mostrou-se inferior ao mínimo admissível. (SAGMACS, 1959, p. II. 87)

Inicialmente, conferiu-se ênfase na adoção de uma política nacional de habitação, através da instituição do Banco Nacional da Habitação (BNH), o que posteriormente contribuiu para consolidar um sistema de planejamento urbano também nacional, unindo-se habitação e urbanismo.

Na década de 70, evidencia-se a preocupação com as questões urbanas e, em especial, com as questões metropolitanas:

Gradativamente, a ênfase inicial dada à questão habitacional cede espaço para o desenvolvimento urbano e, neste contexto, as regiões metropolitanas são alvo de especial atenção. (Guimarães et al., 1995b, p. 46-47)

Em Belo Horizonte, a década de 70 é caracterizada pela retomada dos investimentos imobiliários voltados prioritariamente para a classe média, através do aumento da oferta de apartamentos e lotes urbanizados.

Logo após a criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), em 1973, o governo estadual criou a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), em 1974, com o objetivo de elaborar o planejamento metropolitano.

Duas decorrências significativas da implantação desse planejamento metropolitano referem-se à aprovação da Lei n. 2.662/76 e ao planejamento viário e de transportes que culminou na criação da Companhia de Transportes da Região Metropolitana de Belo Horizonte (METROBEL), em 1980.

Sendo assim, a Lei n. 2.662/76 foi elaborada segundo as diretrizes estabelecidas pela PLAMBEL, conforme o seu Artigo 1º declara:

Esta lei estabelece as normas de uso e ocupação do solo do município, de acordo com as recomendações do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte [PDIES] e do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana [POS]. (Belo Horizonte, 1983, s.p.)

A referida lei, ainda que se limitasse ao município de Belo Horizonte, integrava, pelo menos ao nível teórico, uma concepção urbanística mais

ampla, ou seja, um planejamento em nível metropolitano, embora este último não tenha sido implantado.⁴

A estrutura espacial proposta pela lei baseava-se no modelo rádio-concêntrico, onde as maiores possibilidades de ocupação e diversidade de usos se concentravam na área central, diminuindo gradativamente tal intensidade à medida que se avançava rumo à periferia. Os principais corredores de transporte receberam atenção especial, permitindo-se que neles se concentrasse uma maior variedade de comércio e serviços, de acordo com o nível hierárquico que cada um desempenhava na estrutura viária geral. Tal estrutura espacial proposta tratava apenas de consolidar a estrutura urbana existente.

Adotando-se um zoneamento de caráter funcionalista e racional, o município foi subdividido e classificado em zonas de usos predominantes: Zonas Residenciais – ZR (de ZR-1 a ZR-6), Zonas Comerciais – ZC (de ZC-1 a ZC-6), Zona Industrial – ZI, Setores Especiais – SE (de SE-1 a SE-3), Zonas de Expansão Urbana – ZEU (de ZEU-1 a ZEU-4) e Zona de Uso Especial – ZUE.

Quanto à ocupação do solo, a Lei n. 2.662/76 concebeu os chamados modelos de assentamento – MA (do MA.1 ao MA.19), destinados a abrigar as diferentes atividades urbanas e garantir uma certa flexibilidade e heterogeneidade no que concerne às formas de ocupação do solo.

Quanto ao uso do solo, definiram-se as categorias de uso, relativas às diferentes atividades. A título de observação, ressalta-se que, enquanto a classificação e hierarquização das atividades institucionais, comércio e serviços baseavam-se em critérios associados ao porte e raio de atendimento, o uso industrial estava classificado segundo o porte e o potencial poluente. Entretanto tal potencial poluente considerava apenas

⁴ Destaca-se que dois importantes estudos metropolitanos foram elaborados pela PLAMBEL antes da formulação da Lei n. 2.662/76: o Esquema Metropolitano de Estruturas – EME (Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL, 1974) e o Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana – POS (PLAMBEL, 1976). Entretanto Leite (1994, p. 50) e Melo (1991, p. 90-108) analisam detalhadamente o distanciamento em relação à abordagem prioritariamente regional, contida no EME, quando se elaborou o POS, no qual se baseou a Lei n. 2.662/76.

formas de poluição associadas à produção de ruídos ou à geração de poluição atmosférica. Para todos os tipos de indústrias, exigia-se que atendessem a requisitos relativos à produção de: "... gases, poeiras, vibrações, ruídos e exalações nocivas ou incômodas". (Belo Horizonte, 1983, s.p.)

Demais formas de poluição, tais como geração de efluentes líquidos ou sólidos, degradação da vegetação e outras, não eram consideradas como parâmetros de avaliação prévia para a localização industrial.

De um modo geral, a aprovação da Lei n. 2.662/76 pouco alterou as regras de funcionamento, seja do mercado imobiliário, seja dos demais agentes urbanos, principalmente devido ao fato de ser caracteristicamente muito permissiva. Assim, essa lei, revestida inicialmente de um caráter temporário, cuja revisão deveria ocorrer após cinco anos a partir de sua implantação, estabeleceu normas que ganharam grande permanência no tempo e o forte apoio dos agentes imobiliários.

Subjacente à formulação da Lei n. 2.662/76, parecia haver uma dupla preocupação relativa à escala de intervenção. Matos (1984, p. 29) assinala que a lei em questão preocupava-se tanto com o "plano micro", através da busca de compatibilização das atividades nas diferentes regiões da cidade, evitando conflitos localizados, quanto se preocupava com o "plano macro", através da tentativa de compatibilização do desenvolvimento municipal com o desenvolvimento metropolitano.

Portanto, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, ao mesmo tempo em que pretendia integrar-se ao plano metropolitano, também pretendia estender-se até o planejamento dos bairros.

Se, por um lado, o planejamento metropolitano não se efetivou através da consolidação de políticas regulatórias, o que tornava qualquer tentativa de integração vertical sem efeito, por outro lado, ao deixar de conceber uma escala de planejamento menor em detrimento da incorporação do próprio planejamento de bairro, a lei não conseguiu abordar adequadamente a grande diversidade dos microcontextos intra-urbanos.

No que se refere ao Bairro Carlos Prates, a Lei n. 2.662/76 atribuiu basicamente três zoneamentos ao mesmo (Fig. 2). Os corredores de circulação considerados arteriais foram classificados como Zona Comercial-3 (ZC-3): avenidas Pedro II, Nossa Senhora de Fátima, Teresa Cristina e as proximidades da Praça Vaticano. As vias coletoras principais foram classificadas como Zona Comercial-1 (ZC-1): ruas Três Pontas, Rio Pomba, Padre Eustáquio, Santa Quitéria e algumas franjas internas próximas à avenida Pedro II. O restante do bairro foi classificado como Zona Residencial-4 (ZR-4).⁵

A ZR-4 permitia a implantação dos seguintes usos: residencial unifamiliar, residencial multifamiliar horizontal e vertical, comércio local, serviço local e institucional local (Tab. 1). O modelo de assentamento mais permissivo nesse zoneamento referia-se ao MA.5, destinado ao uso residencial multifamiliar vertical, cujo coeficiente de aproveitamento máximo era igual a 2,0 (Tab. 2), podendo ser aumentado com a redução da taxa de ocupação.⁶ A utilização deste modelo poderia representar uma tendência à verticalização.

Quando se compara a ZC-1 com a ZR-4, verifica-se que a diferença se dá praticamente quanto à permissividade de usos, apresentando pouca diferença quanto às formas de ocupação do solo. Além dos usos permitidos na ZR-4, a ZC-1 ainda permite a implantação de: comércio de bairro, serviços de bairro, uso institucional de bairro e indústrias urbanas de pequeno porte (Tab. 1). Há apenas a inclusão de um único modelo de assentamento a mais, ou seja, o MA.13, destinado ao uso industrial.

Entretanto, quando se compara a ZC-3 com a ZC-1, as diferenças se tornam mais significativas. A ZC-3 é mais permissiva, tanto no que se refe-

⁵ Ainda havia o conjunto formado pela Igreja e pela Praça São Francisco das Chagas, que foi classificado como Setor Especial-2 (SE-2).

⁶ O Artigo 44 da Lei n. 2.662/76 permitia o aumento do coeficiente de aproveitamento máximo admitido em função da redução da taxa de ocupação segundo a seguinte equação:

$$K = K_0 + (T_0 - T) / T, \text{ onde:}$$

K = coeficiente de aproveitamento

K₀ = coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido para o modelo

T = taxa de ocupação

T₀ = taxa de ocupação máxima estabelecida para o modelo

BAIRRO CARIOS PRATES
ZONEAMENTO ESTABELECIDO PELA LEI
MUNICIPAL Nº 2662/76

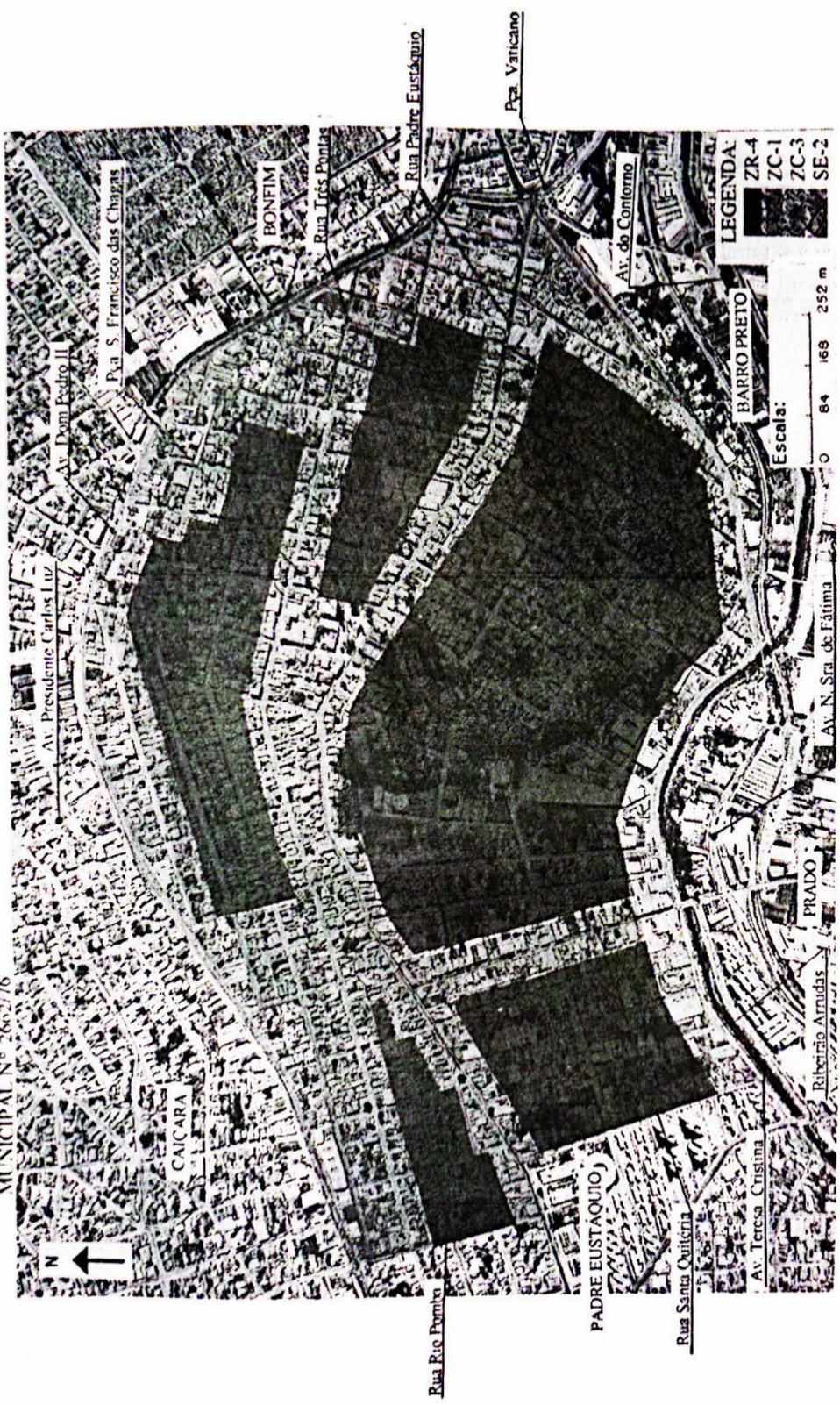


FIGURA 2 - Zoneamento atribuído ao Bairro Cariós Prates pela Lei 2662/76
 FONTE - Fôneas 34 e 40 do Anexo 2 da Lei 2662/76 (BELO HORIZONTE, 1983, s.p.)
 BASE CARTOGRAFICA - Foto aérea de Belo Horizonte, vdo. realizado em 1977.

TABELA 1
BAIRRO CARLOS PRATES:
ZONEAMENTO ATRIBUÍDO, CATEGORIAS DE USO E MODELOS DE
ASSENTAMENTO PERMITIDOS PELA LEI 2662/76

| CATEGORIAS DE USO | MODELOS DE ASSENTAMENTO (MA) PERMITIDOS EM CADA ZONA | | |
|-------------------------------------|--|--------------------|--------------------|
| | ZR-4 | ZC-1 | ZC-3 |
| Residência unifamiliar | MA.1 MA.2 | MA.1 MA.2 | MA.1 MA.2 |
| Residência multifamiliar horizontal | MA.3 | MA.3 | MA.3 |
| Residência multifamiliar vertical | MA.4 MA.5 MA.18 | MA.4 MA.5 MA.18 | MA.4 MA.5 MA.18 |
| Comércio local | MA.8 MA.12 | MA.8 | MA.8 MA.9 |
| Comércio de bairro | — | MA.12 | MA.12 |
| Comércio principal | — | — | MA.19 |
| Comércio atacadista | — | — | MA.13 MA.14 |
| Serviço local | MA.8 MA.12 | MA.8 | MA.8 |
| Serviços de bairro | — | MA.12 | MA.9 |
| Serviços principais | — | — | MA.12 |
| Serviços especiais | — | — | MA.13 MA.14 |
| Indústrias urbanas de peq. porte | — | MA.13 | MA.13 |
| Indústria urbana de médio porte | — | — | MA.14 |
| Indústria de grande porte | — | — | — |
| Institucional local | MA.15 | MA.15 | MA.9 |
| Institucional de bairro | — | — | MA.16 |
| Institucional metropolitano | — | — | — |

Fonte: Anexo 3 da Lei Municipal n. 2.662/76 (Belo Horizonte, 1983, s. p.)

re às possibilidades de implantação de vários usos, quanto no que tange às formas de ocupação do solo. Além dos usos permitidos na ZC-1, a ZC-3 ainda admite: comércio principal, comércio atacadista, serviços principais e especiais, uso institucional metropolitano e indústria urbana de médio porte (Tab. 1). Quanto aos modelos de assentamento, a ZC-3 admite quatro modelos a mais: MA.9, MA.14, MA.16 e MA.19. Desses novos modelos, os mais permissivos referem-se ao MA.9, destinado ao comércio varejista, serviços e uso institucional, com coeficiente de aproveitamento máximo igual a 3,4, e o MA.16, destinado ao uso institucional, com coeficiente de aproveitamento máximo igual a 3,0 (Tab. 2). Tais coeficientes poderiam ser aumentados ainda mais em função da diminuição da taxa de ocupação, acentuando a tendência à verticalização.

TABELA 2
BAIRRO CARLOS PRATES: COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO CORRESPONDENTES AOS MODELOS DE ASSENTAMENTO PERMITIDOS PELA LEI 2662/76

| MODELO DE ASSENTAMENTO (MA) | COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO PERMITIDO |
|-----------------------------|--|
| MA.1 | 1,0 |
| MA.2 | 0,8 |
| MA.3 | 1,0 |
| MA.4 | 1,5 |
| MA.5 | 2,0 |
| MA.8 | 1,0 |
| MA.9 | 3,4 |
| MA.12 | 0,6 |
| MA.13 | 0,6 |
| MA.14 | 1,0 |
| MA.15 | 0,8 |
| MA.16 | 3,0 |
| MA.18 | 1,2 |
| MA.19 | 2,0 |

Fonte: Anexo 5 da Lei Municipal n. 2.662/76 (Belo Horizonte, 1983, s. p.)

Comparando as propostas formuladas pela Lei n. 2.662/76 para o Bairro Carlos Prates com a dinâmica real de evolução do seu espaço, pode-se constatar que, se o planejamento urbano oficial reforçou as tendências de diversificação dos usos ao longo de suas principais vias, não chegou a induzir processos de verticalização, sequer nas áreas classificadas como ZC-3.

Além disso, verifica-se que as possibilidades de ocupação da ZR-4 continuaram subexploradas. Ainda que Matos (1984, p. 35) tenha ressaltado que a ZR-4 se caracterizava principalmente pelo uso residencial multifamiliar vertical, induzindo à substituição de diversos usos por edifícios, constata-se que isso não ocorreu no Bairro Carlos Prates. Pelo contrário, a substituição de usos ocorria de forma lenta e, na maioria das vezes, não implicava na construção de novos edifícios, mas na simples mudança por novos usos de mesma natureza. Da mesma forma, a tendência à verticalização através da construção de edifícios residenciais também não se consolidou.

Portanto, constata-se uma certa diacronia entre a proposta formulada

pelo planejamento urbano através da Lei n. 2.662/76 e o processo de produção do espaço do bairro em questão.

A segunda Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (1985-1996)

Quase nove anos mais tarde, foi aprovada uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Belo Horizonte: a Lei n. 4.034 de 25 de março de 1985.

Utilizando a mesma prática de zoneamento funcional e dando continuidade à adoção de modelos de assentamento, essa nova lei introduziu, a rigor, apenas pequenas alterações em relação à Lei n. 2.662/76, o que leva muitos a considerá-la mais como uma revisão da antiga lei do que como uma nova lei propriamente dita. (Fig. 3)

No que se refere à sua repercussão, nota-se que o seu impacto foi menos expressivo do que aquele gerado pela Lei n. 2.662/76, se comparadas as áreas licenciadas para construção em 1976 (2.712.444 m²) e em 1985 (1.468.350 m²) (Guimarães et al., 1995b, p. 61). Entretanto, é importante associar a essa constatação o fato de que a década de 80 caracteriza-se por uma retração dos investimentos imobiliários, seja pela diminuição das áreas disponíveis para a execução de novos loteamentos no município, seja pela perda de poder aquisitivo da classe média, além das dificuldades de obtenção de financiamentos para a construção civil.

Uma das alterações introduzidas pela Lei n. 4.034/85 refere-se ao desmembramento da antiga ZR-4 em três zonas: Zona Residencial-4A (ZR-4A), Zona Residencial-4 (ZR-4) e Zona Residencial-4B (ZR-4B). Tal modificação foi justificada como uma adequação das *densidades de ocupação do solo* tendo em vista critérios relativos à existência de infra-estrutura, condições de acessibilidade e função desempenhada em relação à estrutura urbana. (Belo Horizonte, 1985, p. 21)

A Lei n. 4.034/85 também alterou as combinações de usos nas diferentes zonas, na tentativa de proporcionar maior *heterogeneidade e complementariedade* do espaço urbano. (Belo Horizonte, 1985, p. 21)

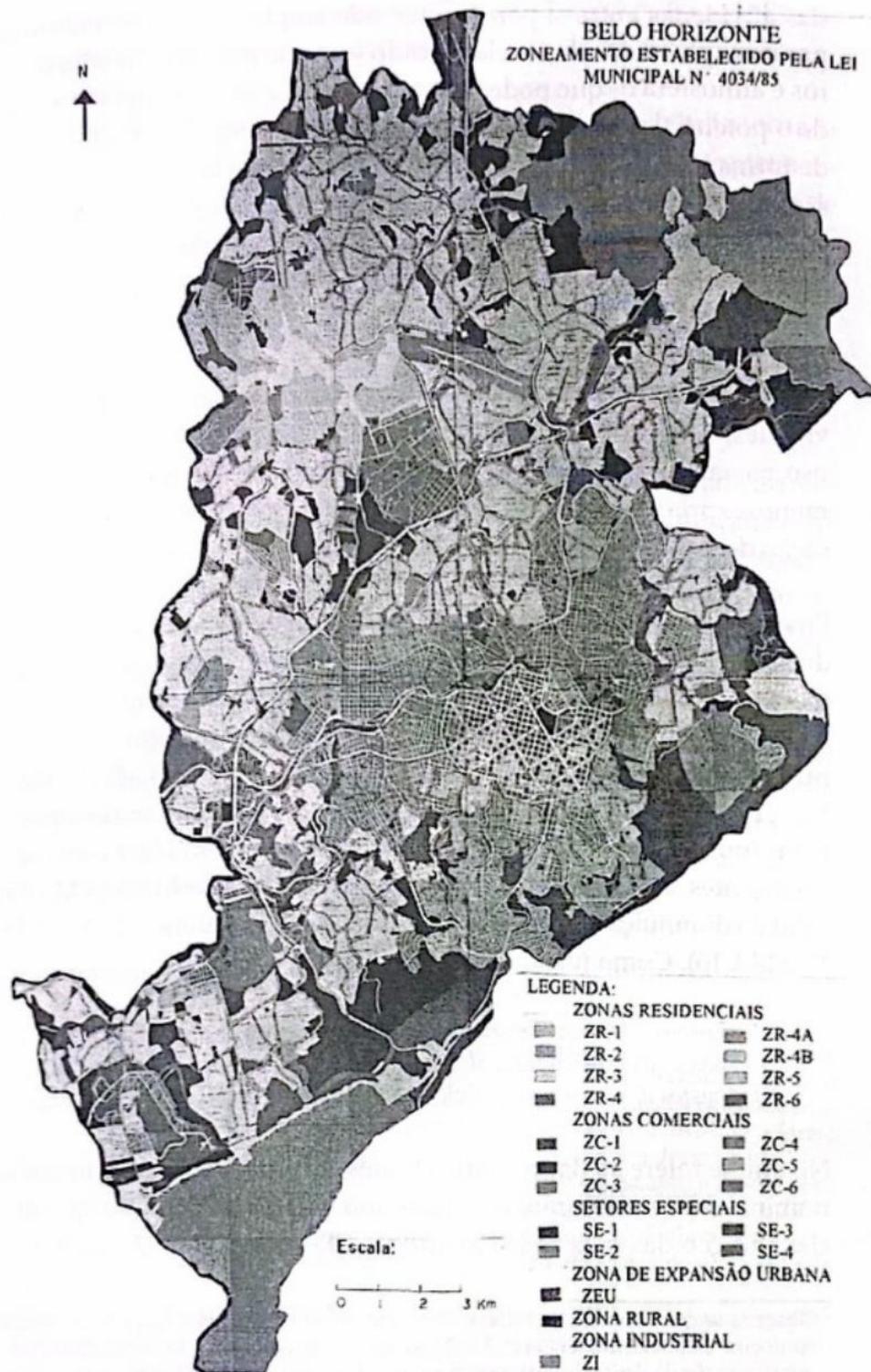


FIGURA 3 - Zoneamento estabelecido para Belo Horizonte pela Lei 4034/85
FONTE - BELO HORIZONTE, 1985, s.p. (Anexo 4 da Lei 4034/85) e BELO HORIZONTE, 1990b, s.p.

das atividades entre si parecem ter sido ampliados. O uso industrial, por exemplo, deixa de ser classificado somente pelos incômodos sonoros e atmosféricos que pode causar, passando a ser considerado segundo o potencial poluidor de cada atividade específica. E mais, ainda que de forma incipiente, a preocupação com o incômodo que as atividades são capazes de provocar é estendida de forma explícita até às categorias serviço de uso coletivo e serviço especial-1, esta última considerada nociva em relação à convivência com outros usos e, em especial, com o uso residencial.

Além disso, as antigas categorias de uso, que reuniam 281 tipos de atividades, sofreram um maior detalhamento, e as novas categorias de uso passaram a englobar 837 tipos de atividades diferentes. Esse aumento expressivo revela uma tentativa de re-enquadramento e classificação decorrentes da evolução ou surgimento de novas atividades.⁷

Procedeu-se, ainda, à alteração de parâmetros urbanísticos. À exceção de algumas exigências mais detalhadas quanto às áreas de estacionamento mínimas exigidas, a Lei n. 4.034/85 introduziu alterações relativas à Lei n. 2.662/76, no sentido de torná-la ainda mais permissiva: diminuíram-se áreas mínimas de lotes exigidas (nos modelos MA.3, MA.8, MA.12 e MA.15), taxas de ocupação máximas admitidas foram aumentadas (nos modelos MA.9, MA.10, MA.12, MA.15 e MA.16), assim como coeficientes de aproveitamento máximos (nos modelos MA.12 e MA.15), além da diminuição de afastamentos mínimos obrigatórios (MA.10, MA.15 e MA.16). Como justificativa, tem-se que:

... as normas técnicas deveriam ser retrabalhadas no sentido de favorecer a evolução da construção civil, a boa qualidade da arquitetura e a redução dos custos de construção... (Belo Horizonte, 1985, p. 21)

No que se refere ao Bairro Carlos Prates, seu zoneamento permaneceu nominalmente o mesmo, não havendo nenhuma alteração quanto à classificação das suas áreas: as antigas ZR-4, ZC-1 e ZC-3 transforma-

⁷ Observa-se que a rigidez e a falta de flexibilidade impostas pelas listas de atividades, conforme estabelecido na Lei n. 2.662/76 e ampliado pela Lei n. 4.034/85, dificultam a incorporação da dinâmica urbana. A própria lista constante na Lei n. 4.034/85 veio a ser modificada pela Lei n. 6.304 de 29 de dezembro de 1992 e, posteriormente, pela Lei n. 6.521 de 26 de janeiro de 1994.

ram-se, respectivamente, nas novas ZR-4, ZC-1 e ZC-3 (Fig. 4).⁸ Quais foram, então, as modificações ocorridas?

Primeiramente, o desmembramento da antiga ZR-4 pretendia torná-la menos densa em algumas áreas da cidade, com o intuito de conter a rápida substituição de usos e conseqüente destruição de edificações de valor histórico-cultural e evitar a degradação ambiental. Assim,

A Lei n. 4.034/85 criou alternativas intermediárias. Propõe para alguns bairros tradicionais (Santa Tereza, parte da Floresta, Concórdia e Carlos Prates, por exemplo) um zoneamento menos denso que o anterior. (Belo Horizonte, 1985, p. 21)

No que se refere à nova ZR-4 (Lei 4034/85), quando comparada à anterior (Lei n. 2.662/76), verifica-se que a alteração mais significativa diz respeito à proibição da utilização do modelo MA.5 para a construção de edifícios residenciais (Tab. 3).⁹ Entretanto certas modificações introduzidas em alguns modelos como o MA.3¹⁰ e o MA.15¹¹ implicaram em maiores possibilidades de ocupação dos lotes.

Como balanço geral, tem-se que a nova ZR-4 realmente traduz uma intenção de reduzir o adensamento, porém somente no que se refere ao uso multifamiliar vertical, através da exclusão do MA.5. Além disso, a nova ZR-4 possibilita a implantação de novos usos: comércio atacadista de pequeno porte e microindústria não poluente.

Comparando a nova ZC-1 (Lei n. 4.034/85) com a antiga ZC-1 (Lei n.

⁸ O antigo SE-2 (Lei n. 2.662/76) também permaneceu com a mesma denominação, transformando-se no novo SE-2 (Lei n. 4.034/85). Acrescenta-se, ainda, que, com a criação do Setor Especial-4 (SE-4), destinado a áreas de favelas, a área ocupada pela Favela Peru (popularmente conhecida como Vila São Francisco), próxima à Igreja São Francisco das Chagas, no Bairro Carlos Prates, foi classificada dessa forma.

⁹ Lembra-se que o MA.5 era um dos modelos mais permissivos da antiga ZR-4 (Lei n. 2.662/76), cujo coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido era igual a 2,0.

¹⁰ Comparando as Leis n. 2.662/76 e 4.034/85, constata-se que o lote mínimo exigido para o MA.3 passou de 360 m² para 200 m², implicando em maior possibilidade de adensamento.

¹¹ Comparando as Leis n. 2.662/76 e 4.034/85, constata-se que o MA.15 foi quase que totalmente modificado, através da diminuição do lote mínimo exigido (de 600 m² para 200 m²), aumento da taxa de ocupação máxima admitida (de 0,40 para 0,50) e aumento do coeficiente de aproveitamento máximo permitido (de 0,8 para 1,0), dentre outros.

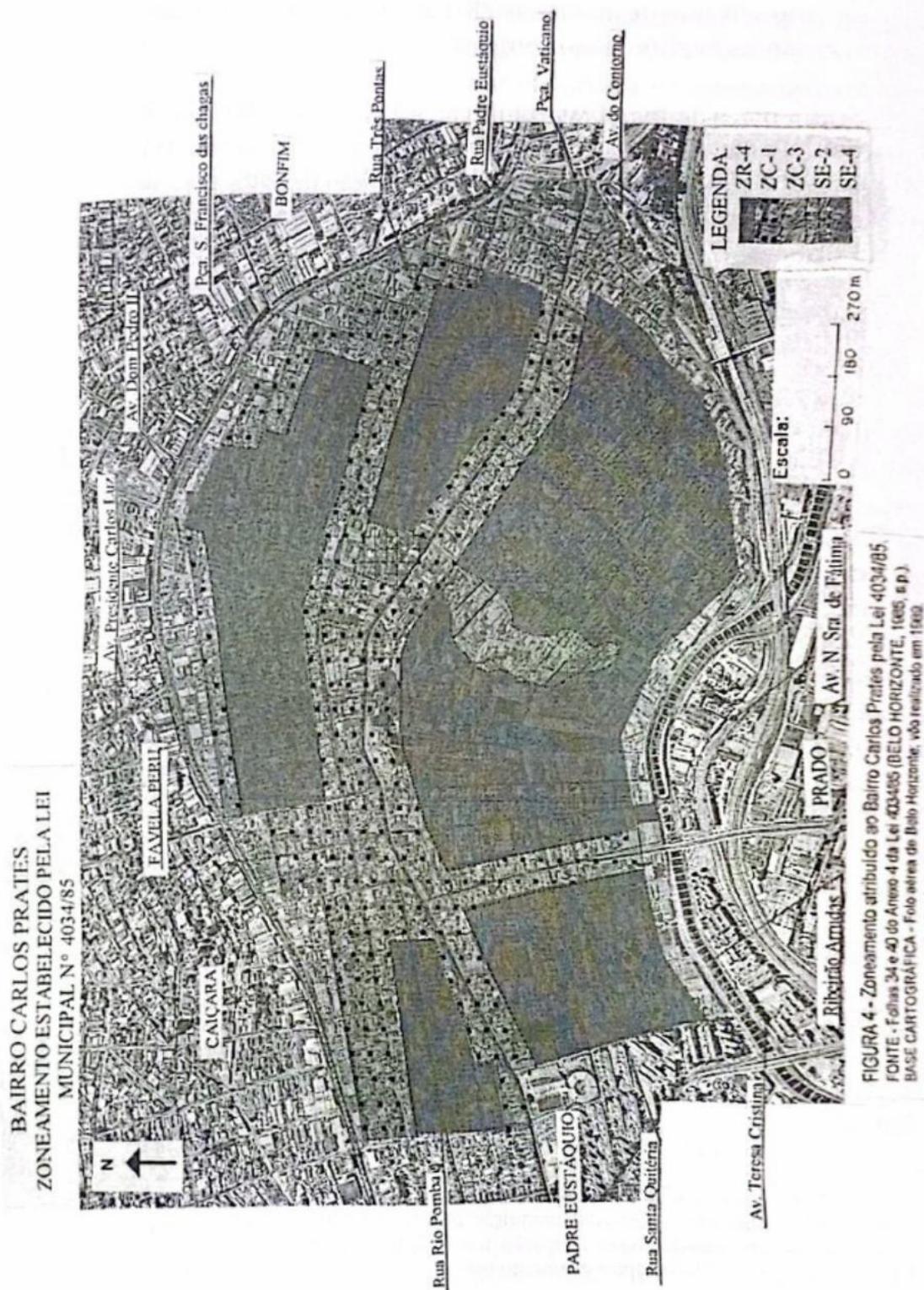


TABELA 3
BAIRRO CARLOS PRATES: LEI 2662/76 x 4034/85: COMPARAÇÃO
ENTRE OS ZONEAMENTOS ATRIBUÍDOS, CATEGORIAS DE USOS E
MODELOS DE ASSENTAMENTO PERMITIDOS

| CATEGORIAS DE USO | MODELOS DE ASSENTAMENTO (MA) PERMITIDOS EM CADA ZONA | | | | | |
|--|--|--------------------------------|-----------------------|--|--------------------------------|--|
| | ZR-4 | | ZC-1 | | ZC-3 | |
| | LEI 2662/76 | LEI 4034/85 | LEI 2662/76 | LEI 4034/85 | LEI 2662/76 | LEI 4034/85 |
| Residência unifamiliar | MA.1 MA.2 | MA.1 MA.2 | MA.1 MA.2 | MA.1 MA.2 | MA.1 MA.2 | MA.1 MA.2 |
| Residência multifamiliar horizontal | MA.3 | MA.3 | MA.3 | MA.3 | MA.3 | MA.3 |
| Residência multifamiliar vertical | MA.4 MA.5 MA.18 | MA.4 MA.4A MA.8 MA.18 | MA.4 MA.5 MA.18 | MA.3 MA.4 MA.5 MA.8 MA.8A MA.18 | MA.4 MA.5 MA.18 | MA.3 MA.8A MA.9 |
| Comércio local | MA.8 MA.12 | MA.8 MA.12 | MA.8 MA.12 | MA.8 MA.8A MA.12 | MA.8 MA.9 MA.12 MA.19 | MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 MA.14 MA.19 |
| Comércio de bairro | -- | -- | | | | |
| Comércio principal | -- | -- | -- | -- | | |
| Comércio atacadista de pequeno porte | -- | MA.8 MA.12 | -- | MA.8 | | |
| Comércio atacadista de médio porte | -- | -- | -- | 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.8A MA.12 MA.20 | MA.8 MA.9 MA.12 | |
| Serviço de bairro | -- | -- | -- | -- | MA.19 MA.20 | |
| Serviço principal | -- | -- | -- | -- | -- | |
| Serviço especial-1 | -- | -- | -- | -- | MA.13 MA.14 | MA.12 MA.14 |
| Serviço especial-2 | -- | -- | -- | -- | ? | MA.9 MA.19 |
| Microindústria não poluente | -- | MA.8 MA.12 | MA.13 | MA.8 MA.8A MA.12 | MA.13 MA.14 | MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 MA.19 |
| Pequena indústria não poluente | -- | -- | | -- | | -- |
| Indústria de médio potencial poluente | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Indústria de grande potencial poluente | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Serviço de uso coletivo local | MA.15 | MA.8 MA.15 | MA.15 | MA.8 MA.15 | MA.9 MA.16 | MA.8 MA.8A MA.9 MA.15 MA.16 MA.19 |
| Serviço de uso coletivo de bairro | -- | -- | | | | |
| Serviço de uso coletivo principal | -- | -- | -- | -- | -- | -- |

Fonte: Anexo 3 da Lei Municipal n. 2.662/76 (Belo Horizonte, 1983, s.p.) e Anexo I da Lei Municipal n. 4.034/85 (Belo Horizonte, 1985, p. 41).

NOTAS:

1) As categorias de uso referem-se à classificação estabelecida pela Lei n. 4.034/85.
 2) Estabeleceram-se as seguintes correspondências para fins de comparação entre as duas leis: comércio atacadista (de pequeno, médio e grande portes) da Lei n. 4.034/85 corresponde ao comércio atacadista da Lei n. 2.662/76; micro e pequena indústrias não poluentes da Lei n. 4.034/85 correspondem à indústria urbana de pequeno porte da Lei n. 2.662/76; as indústrias de médio e grande potenciais poluentes da Lei n. 4.034/85 correspondem respectivamente às indústrias urbanas de médio e grande portes da Lei n. 2.662/76; os serviços de uso coletivo local, de bairro e principal da Lei n. 4.034/85 correspondem respectivamente aos usos institucionais local, de bairro e metropolitano da Lei n. 2.662/76; o serviço especial-1 da Lei n. 4.034/85 corresponde aos serviços especiais da Lei n. 2.662/76. Não foi possível estabelecer correspondências relativas ao serviço especial-2 da Lei n. 4.034/85.

TABELA 4
BAIRRO CARLOS PRATES: ZONEAMENTO ATRIBUÍDO, CATEGORIAS DE USO E MODELOS DE ASSENTAMENTO PERMITIDOS PELA LEI 4034/85

| CATEGORIAS DE USO | MODELOS DE ASSENTAMENTO (MA) PERMITIDOS EM CADA ZONA | | |
|--|--|------------------------------------|--------------------------|
| | ZR-4 | ZC-1 | ZC-3 |
| Residência unifamiliar | MA.1 MA.2 | MA.1 MA.2 | MA.1 MA.2 |
| Residência multifamiliar horizontal | MA.3 | MA.3 | MA.3 |
| Residência multifamiliar vertical | MA.4 MA.4A MA.8 MA.18 | MA.3 MA.4 MA.5 MA.8 MA.8A MA.18 | MA.3 MA.8A MA.9 |
| Comércio local | MA.8 MA.12 | MA.8 MA.8A | MA.8 |
| Comércio de bairro | — | MA.12 | MA.8A |
| Comércio principal | — | — | MA.9 |
| Comércio atacadista de pequeno porte | MA.8 MA.12 | MA.8 MA.8A | MA.12 MA.14 |
| Comércio atacadista de médio porte | — | MA.12 | MA.19 |
| Comércio atacadista de grande porte | — | — | — |
| Serviço local | MA.8 MA.12 | MA.8 MA.8A | MA.8 MA.8A |
| Serviço de bairro | — | MA.12 MA.20 | MA.9 MA.12 |
| Serviço principal | — | — | MA.19 MA.20 |
| Serviço especial-1 | — | — | MA.12 MA.14 |
| Serviço especial-2 | — | — | MA.9 MA.19 |
| Micro indústria não poluente | MA.8 MA.12 | MA.8 MA.8A MA.12 | MA.8 MA.8A MA.9 MA.12 |
| Pequena indústria não poluente | — | MA.13 | MA.19 |
| Indústria de médio potencial poluente | — | — | MA.12 MA.14 |
| Indústria de grande potencial poluente | — | — | — |
| Serviço de uso coletivo local | MA.8 MA.15 | MA.8 | MA.8 MA.8A |
| Serviço de uso coletivo de bairro | — | MA.15 | MA.9 MA.15 |
| Serviço de uso coletivo principal | — | — | MA.16 MA.19 |

Fonte: Anexo I da Lei Municipal n. 4.034/85. (Belo Horizonte, 1985, p. 41)

2.662/76), verifica-se que não houve alterações expressivas, especialmente no que se refere ao uso residencial (Tab. 3). As modificações de parâmetros urbanísticos (nos modelos MA.8 e MA.12) e a inclusão de novos modelos (MA.8A e MA.20) tornaram, entretanto, um pouco mais permissivas as formas de ocupação do solo para usos não residenciais. Novos usos passaram a ser admitidos na zona: comércio atacadista de pequeno e médio portes.

TABELA 5
BAIRRO CARLOS PRATES:
COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO
CORRESPONDENTES AOS MODELOS DE
ASSENTAMENTO PERMITIDOS PELA LEI 4034/85

| MODELO DE ASSENTAMENTO (MA) | COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO PERMITIDO |
|--------------------------------|--|
| MA.1 | 1,0 |
| MA.2 | 0,8 |
| MA.3 | 1,0 |
| MA.4 | 1,5 |
| MA.4A | 1,2 |
| MA.5 | 2,0 |
| MA.8 | 1,0 |
| MA.8A | 1,5 |
| MA.9 | 3,4 |
| MA.12 | 0,8 |
| MA.14 | 1,0 |
| MA.15 | 1,0 |
| MA.16 | 3,0 |
| MA.18 | 1,2 |
| MA.19 | 2,0 |
| MA.20 | 1,2 |

Fonte: Anexo 2 da Lei Municipal n. 4.034/85. (Belo Horizonte, 1985, p. 45)

or (Lei n. 2.662/76), verifica-se que uma série de alterações efetuadas em modelos de assentamento (MA.8, MA.9, MA.12 e MA.16), aliada à adoção de novos modelos (MA.8A, MA.19 e MA.20) ou ao aumento das alternativas de ocupação do solo para as diferentes categorias de uso (comércio, serviço, serviço de uso coletivo e uso industrial), conduziu a um zoneamento que se tornou, de um modo geral, mais permissivo (Tab. 3). Ressalta-se a modificação relativa ao uso residencial multifamiliar vertical, devido à introdução do modelo MA.9, destinado ao uso múltiplo ou misto, cujo coeficiente de aproveitamento máximo é igual a 3,4. Alteração também significativa ocorreu devido à admissão deste mesmo modelo para a implantação do uso comercial atacadista, de microindústrias não poluentes e pequenas indústrias não poluentes.

Comparando os novos zoneamentos entre si, conforme estabelecido pela Lei n. 4.034/85 (Tab. 4 e 5), verifica-se que à exceção do uso multifamiliar vertical, que na ZC-1 admite o modelo MA.5 (cujo coeficiente de

aproveitamento máximo é igual a 2,0), a diferença entre a ZR-4 e a ZC-1 refere-se muito mais a uma diferença relativa às possibilidades de uso do que relativa às formas de ocupação. Além dos usos admitidos na ZR-4, na ZC-1 ainda podem ser implantados: comércio de bairro e atacadista de médio porte, serviço de bairro, pequena indústria não poluente e serviço de uso coletivo de bairro.

Já a ZC-3 é mais permissiva do que a ZC-1, tanto no que se refere ao uso, quanto à ocupação do solo. A diferença mais significativa refere-se à admissão do MA.9 na ZC-3, cujo coeficiente de aproveitamento máximo é igual a 3,4. A ZC-3 permite, além daqueles admitidos na ZC-1, os seguintes usos: comércio principal e atacadista de grande porte, serviço principal, especial-1 e especial-2, indústria de médio potencial poluente e serviço de uso coletivo principal.

Diante das incompatibilidades entre sistema viário e localização de atividades detectadas,

A Lei n. 4.034/85 reviu as situações mais críticas relativas à inadequação entre as características das áreas e o uso do solo proposto, destacando-se a introdução de zoneamentos comerciais menos densos em corredores de tráfego com restrições físicas relevantes... (Belo Horizonte, 1985, p. 22)

Entretanto, a situação dos corredores de tráfego do Bairro Carlos Prates que apresentam sérias restrições físico-ambientais (ruas Padre Eustáquio, Três Pontas, Rio Pomba e avenida Pedro II) não sofreu tal revisão.

Após toda essa análise, conclui-se que, apesar da tentativa de tornar a ZR-4 menos densa, as modificações gerais efetuadas em todos os zoneamentos admitidos no Bairro Carlos Prates acabaram por torná-lo potencialmente mais adensável, de um modo geral. Tal potencial foi ainda mais acentuado nas áreas classificadas como ZC-3.

Verifica-se, também, que há uma forte tendência expressa pelo planejamento proposto em aumentar a diversidade de usos, seja através da possibilidade de implantação de novas categorias, seja do estabelecimento de novas alternativas para as formas de ocupação do solo.

Tanto na ZC-1 quanto, de modo mais acentuado, na ZC-3, constata-se uma intenção de verticalização, induzida pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, porém não concretizada no Bairro Carlos Prates.

Por fim, se se considera que a Lei n. 4.034/85 não alterou os princípios básicos de planejamento subjacentes à Lei n. 2.662/76, pode-se dizer que se convive com quase vinte anos de vigência do mesmo planejamento urbano oficial. Portanto, se as propostas de planejamento elaboradas pela Lei n. 2.662/76 para o Bairro Carlos Prates já apresentavam um descompasso em relação ao processo de produção do seu espaço, a Lei n. 4.034/85, ao reforçá-las, apenas serviu para consolidá-lo. Ao longo desse período, o Bairro Carlos Prates pouco se alterou no sentido de transformar-se segundo as regras estabelecidas pela segunda Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Considerações parciais

Em síntese, percebe-se que as propostas de planejamento urbano formuladas para Belo Horizonte, desde a sua criação até a segunda Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 4.034/85), foram calcadas em fortes princípios de racionalidade, técnica e funcionalidade.

Tem-se, primeiramente, o plano fechado proposto por Aarão Reis, que concebeu a nova capital como um todo acabado, onde as diferentes funções urbanas estariam harmoniosamente organizadas e distribuídas nas zonas urbana, suburbana e rural. Entretanto, logo nas primeiras décadas de sua existência, a dinâmica de produção do espaço urbano contrariou o plano inicial, apresentando novas formas de uso e ocupação do solo não previstas pelo mesmo.

Em seguida, destaca-se o trabalho efetuado pela SAGMACS, que produziu detalhado diagnóstico de Belo Horizonte, e, para obter validação, empregou amplamente métodos estatísticos e quantificadores. A realidade urbana foi, então, transcodificada através de amostras, percentagens e números, que também serviram para realizar prognósticos e propostas de planejamento. O Plano Diretor elaborado não foi, no entanto, aplicado.

Em 1976, aprovou-se a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (Lei n. 2.662/76), que se utilizou do zoneamento funcionalista para classificar o espaço urbano segundo uma predominância de usos desejada (zona residencial, zona comercial, etc.). A fim de atingir tal objetivo, as diferentes atividades foram classificadas e sua localização e forma de implantação passaram a ser controladas.

Em 1985, aprovou-se a Lei n. 4.034/85, segunda Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, que apenas introduziu algumas modificações na Lei n. 2.662/76, não alterando, portanto, sua concepção segundo o zoneamento funcionalista adotado anteriormente.

Até aqui, então, identifica-se um primeiro momento na evolução do planejamento de Belo Horizonte, onde se verifica o predomínio de um planejamento rígido, organizado a partir da idealização de uma lógica urbana, como se tal lógica pudesse não apenas ser claramente percebida, como também facilmente controlada ou produzida. A concepção de uma ordem funcional é, portanto, subjacente às propostas formuladas.

Tal ordem, entretanto, reflete muito mais a lógica técnico-institucional, proveniente da visão dos planejadores urbanos, e a lógica dos agentes imobiliários, que tiveram seus interesses respaldados pelas propostas de planejamento, do que uma lógica urbana propriamente dita. Exatamente por não refletir esta última, detectam-se, historicamente, constantes subversões relativas ao planejamento oficial, visto que se deixou de considerar os interesses de outros agentes que atuam na produção do espaço urbano. Daí decorrem as contradições entre as chamadas cidade formal e cidade informal, como se tais expressões revelassem interesses formalmente incluídos pelo planejamento de um lado, e interesses também formalmente excluídos de outro.

Além disso, à medida que se caminha rumo à escala dos microcontextos intra-urbanos, tais contradições parecem exacerbar-se, visto que a concepção dessa referida ordem é, antes de mais nada, globalizante, generalizadora e, portanto, homogeneizadora. Características específicas, particularidades e diferenciações localizadas não são apreendidas pela atividade de planejamento e, conseqüentemente, não são, também, devidamente abordadas.

Consideradas tais questões, passa-se à análise de um segundo momento na evolução do planejamento urbano de Belo Horizonte, cujas características serão delineadas a seguir.

DE 1990 ATÉ 1995

A proposta do plano diretor BH 2010 (1990)

Com as mudanças políticas ocorridas no Brasil após 1985 e a posterior promulgação da Constituição Federal de 1988, desencadeia-se um processo de rompimento com a política urbana nacional e com o planejamento metropolitano, característicos de períodos anteriores.¹² Ao confiar a política de desenvolvimento urbano ao poder público municipal e definir a obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes (Art. 182, parágrafo 1º), a referida Constituição dá início a uma nova fase de planejamento urbano fortemente calcada na municipalidade.

Seguindo a legislação federal, a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, aprovada em 21 de março de 1990, amplia, ainda mais, as diretrizes de política urbana (Artigos 184 a 192). O plano diretor, por sua vez, acaba por se tornar objeto de uma seção específica, onde são definidos o seu conteúdo e as áreas especiais a serem contempladas, dentre outras disposições.

Apesar de o Artigo 189 da Lei Orgânica Municipal estabelecer que

As diretrizes e metas do plano diretor devem estar ajustadas às definidas para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, especialmente no que se refere às funções públicas de interesse comum metropolitano,

a indefinição relativa ao planejamento e à gestão metropolitanos con-

¹² No que se refere ao planejamento metropolitano, ressalta-se que esse processo acabou conduzindo ao enfraquecimento gradativo da PLAMBEL (que havia desempenhado papel-chave na formulação da primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte), culminando na sua extinção em 1995.

tribui para dificultar tal tentativa de integração.¹³

Em cumprimento à nova Lei Orgânica Municipal, foi formulada, em 1990, uma primeira proposta de plano diretor para a cidade, intitulada BH 2010 (Belo Horizonte, 1990b) (Fig. 5). Apesar da sua não aprovação pela Câmara Municipal, ressaltam-se alguns de seus aspectos.

A começar pela análise do nome conferido ao plano diretor, BH 2010, verifica-se que um horizonte de vinte anos é tomado como referência:

O Plano Diretor caracteriza-se como um documento de formulações estratégicas para um período de vinte anos, isto é, 1991-2010. (Belo Horizonte, 1990b, p. 11)

A proposta parte de um extenso diagnóstico de Belo Horizonte, para culminar num futuro idealizado, quando todas as metas seriam atendidas:

... qual a melhor estrutura urbana em 2010? Quais os objetivos estratégicos, diretrizes, prioridades e metas para se atingir a nova estrutura da Cidade até 2010 e quais os investimentos e cronograma físico-financeiro requeridos para a implantação da estrutura urbana planejada?

[...]

Antever o futuro, inserir uma dimensão prospectiva, é [...] importante, pois se deve à inexistência desse exercício, no passado, a maior parte dos problemas que a Cidade apresenta no presente. (Belo Horizonte, 1990b, p. 15)

Há uma inegável opção pela previsão do futuro, acompanhada de uma idealização da cidade, num horizonte de tempo cujo dimensionamento pode ser questionável diante da velocidade das relações espaço-temporais estabelecidas no meio urbano. Tal opção se faz em detrimento da incorporação da dinâmica cotidiana do espaço urbano:

¹³ Constata-se, entretanto, que tal fato não significa necessariamente a extinção do planejamento metropolitano ou regional. Destaca-se que, recentemente, novas formas de planejamento integrado entre municípios que possuem questões interdependentes a serem resolvidas têm sido desencadeadas. A criação de consórcios intermunicipais, especialmente aqueles formados por municípios pertencentes a uma mesma bacia hidrográfica, constitui um exemplo dessa possibilidade de associação.

BELO HORIZONTE
PROPOSTA PLANO DIRETOR "BH 2010"
ESTRUTURA URBANA

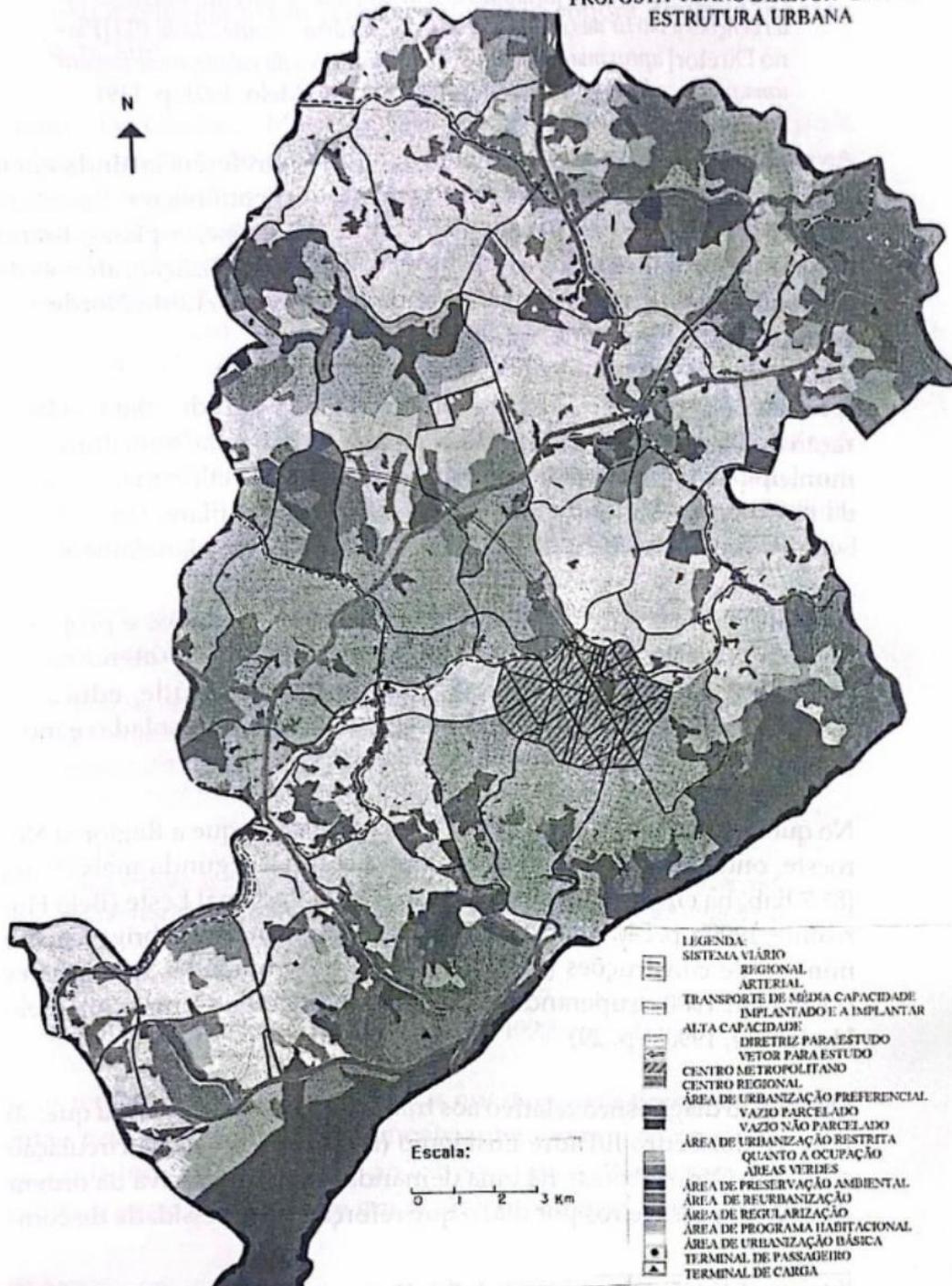


FIGURA 5 - Estrutura urbana proposta para Belo Horizonte pelo Plano Diretor "BH 2010" (1990).
FONTE - BELO HORIZONTE. 1990b, s.p.

Na medida em que não se considera o seu [da cidade] processo evolutivo como determinante da forma urbana atual e não se procura inferir as intervenções a partir das especificidades de cada área, o conteúdo do PD [Plano Diretor] aproxima-se de um modelo idealístico da cidade, onde impera uma pretensa homogeneidade do espaço urbano. (Melo, 1991, p. 119)

Ao mencionar o planejamento metropolitano, a referência ainda era o antigo Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH (PDIES), aprovado em 1975. Sobre essa base, o plano diretor apoiou sua proposta de desconcentração e descentralização, através da consolidação de centros zonais – Venda Nova/Norte, Leste/Nordeste e Barreiro. (Belo Horizonte, 1990b, p. 21)

A forma de abordagem e agregação dos dados utilizados para a elaboração do diagnóstico e prognóstico, ou seja, a divisão administrativa do município em nove Regionais¹⁴ não permite uma análise mais detalhada por bairros. Conseqüentemente, a proposta do plano diretor também desconsidera as especificidades dessa escala de planejamento.

Além disso, acrescenta-se o fato de que, a partir de dados e projeções populacionais por Administração Regional, planejou-se o atendimento às futuras demandas setoriais por infra-estrutura, saúde, educação, transporte, lazer, e outras, consideradas como variáveis isoladas e independentes.

No que se refere ao Bairro Carlos Prates, verifica-se que a Regional Noroeste, onde o mesmo se localiza, figura como a segunda mais densa (87,7 hab./ha em 1980), superada apenas pela Regional Leste (Belo Horizonte, 1990b, p. 24). Além disso, trata-se da Regional que abriga o maior número de construções (69.809 em 1980) e de unidades domiciliares (91.805 em 1980), superando até mesmo a Regional Centro-Sul. (Belo Horizonte, 1990b, p. 29)

Quanto ao diagnóstico relativo aos transportes, o plano ressalta que, só no corredor Pedro II/Padre Eustáquio (importantes vias de circulação do Bairro Carlos Prates), há uma demanda muito expressiva da ordem de 350.000 passageiros por dia, o que reforçaria a necessidade de com-

¹⁴ As nove Administrações Regionais de Belo Horizonte são: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Oeste, Nordeste, Noroeste, Pampulha, Venda Nova e Norte.

plementação do trem metropolitano (Belo Horizonte, 1990b, p. 63). Alia-se a isso a criticidade em relação à poluição sonora. (Belo Horizonte, 1990b, p. 116)

Como a Lei Orgânica Municipal estabelece em seu Artigo 155, inciso V, a obrigatoriedade do poder público de "implantar e manter áreas verdes de preservação permanente, em proporção nunca inferior a doze metros quadrados por habitante, distribuídos equitativamente por Administração Regional", além de estabelecer um prazo de cinco anos para a consecução de tal objetivo (Art. 24, parágrafo único do Ato das Disposições Transitórias), foi elaborado um diagnóstico específico de áreas verdes por Regional. Chegou-se, então, à conclusão de que a Regional Noroeste apresentava, em 1990, um índice de apenas 0,02 m² de áreas verdes por habitante (Belo Horizonte, 1990b, p. 103), podendo atingir no máximo 8,62 m² de áreas verdes por habitante até 1995 (Belo Horizonte, 1990b, p. 104), devido às sérias restrições quanto às possibilidades de criação de novas áreas destinadas a essa finalidade.

Tal constatação levou à classificação da Regional Noroeste como Área de Urbanização Restrita (Fig. 6):¹⁵

As áreas de Urbanização Restrita contêm áreas com restrições de ocupação, atualmente ocupadas ou não, delimitadas conforme os estudos desenvolvidos e sujeitas à aplicação de políticas diferenciadas e, ainda, as áreas verdes não incluídas na categoria de área de Preservação Ambiental.

[...]

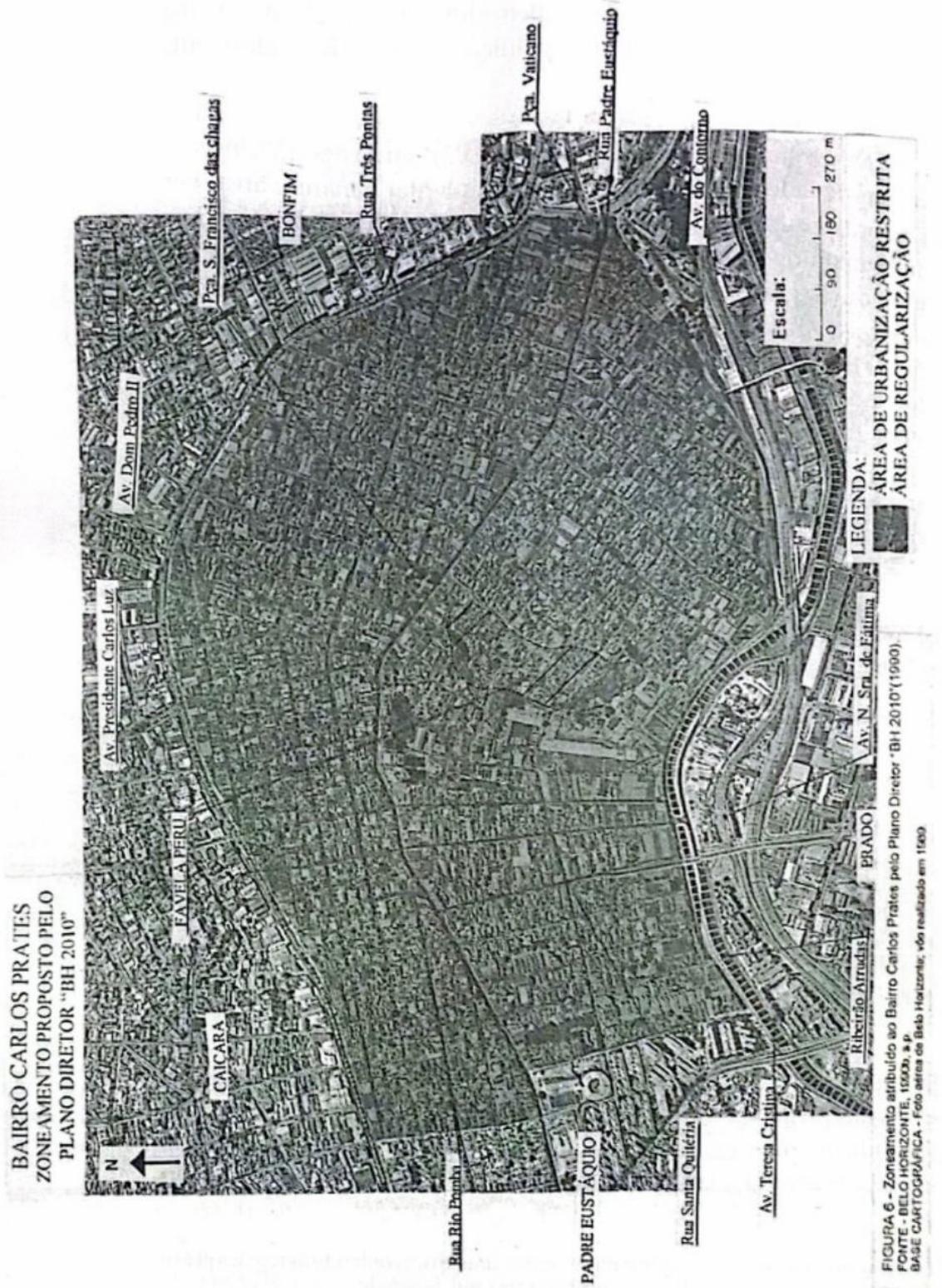
Com relação às áreas verdes, observa-se que apenas a Regional Noroeste não apresentará, segundo as projeções demográficas, o índice mínimo de 12 m²/hab, em 1995.

[...]

Esta razão foi suficiente para classificar a Regional Noroeste como área de urbanização restrita. (Belo Horizonte, 1990b, p. 154)

Se as tentativas de incorporação das questões mais tipicamente ambientais nas propostas de planejamento anteriores mostraram-se tímidas ou ainda incipientes, passa-se ao extremo oposto. Neste caso, verifica-se que, a partir da adoção de um parâmetro externo, definido pela Or-

¹⁵ Como observação, nota-se que o mesmo zoneamento foi conferido às regiões próximas à Represa da Pampulha e à porção Centro-Sul da cidade.



ganização Mundial de Saúde (OMS), ou seja, o valor mínimo recomendável igual a 12 m² de áreas verdes por habitante, decide-se o destino (em termos de planejamento) de uma grande área da cidade.

Trata-se de um rigor ambiental sem precedentes, seja na evolução do planejamento do município, seja do planejamento urbano em geral. Soma-se a isso o fato de que esse aspecto é considerado de forma completamente isolada das demais variáveis urbanas que deveriam estar envolvidas numa definição desta natureza.

É interessante, entretanto, perceber como a adoção de pressupostos técnicos diferenciados pode conduzir a propostas de planejamento radicalmente distintas para uma mesma área. Esse é o caso do Bairro Carlos Prates, apesar de pouco ter-se modificado ao longo dos últimos vinte anos.

Observa-se que, se, de um lado, as Leis de Uso e Ocupação do Solo (Leis n. 2.662/76 e 4.034/85) estabeleceram um zoneamento mais permissivo e não praticado na realidade, ou seja, subexplorado, por outro lado, o Plano Diretor BH 2010 propôs uma nova forma de abordagem do Bairro Carlos Prates, considerando-o como uma área sujeita a diretrizes especiais de planejamento. Tais diretrizes apontam para uma situação de restrição ao adensamento, indicando que, de alguma forma, o bairro foi diagnosticado como uma região que se aproxima da saturação, embora esta só tenha sido avaliada sob a ótica exclusiva da disponibilidade de áreas verdes.

Por fim, embora a proposta do Plano Diretor BH 2010 tenha sido objeto de muitas críticas, não se pode desprezar o papel que desempenhou na evolução do planejamento municipal. Como um marco do reinício do processo de planejamento urbano de Belo Horizonte, processo interrompido desde 1976, quando foi promulgada a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo,¹⁶ essa proposta enfrentou as dificuldades inerentes a um plano piloto.

¹⁶ Tal afirmação leva em consideração o fato de que a Lei n. 4.034/85 apenas deu continuidade ao planejamento concebido pela Lei n. 2.662/76.

Tais dificuldades referem-se desde à sistematização de dados e informações, até à organização técnico-institucional para a condução do processo de elaboração do plano, já que essa função, ou seja, a formulação de um plano diretor pelo poder público municipal, era inexistente.

Além disso, os novos planos diretores que começaram a ser elaborados após 1988 em várias cidades brasileiras encontravam-se em estágio inicial, sem que ainda tivessem sido construídos referenciais teórico-metodológicos.

Junta-se a isso o fato de que, durante o período entre 1976 e 1990, novas questões associadas ao espaço foram evidenciadas, exigindo-se que fossem contempladas por uma nova proposta de plano diretor. Entretanto a falta de amadurecimento na discussão de tais questões implicou em conseqüente falta de discernimento quanto ao peso relativo que as mesmas deveriam ter. Talvez isso justifique, em parte, os "excessos" contidos no Plano Diretor BH 2010, tal como a mencionada supremacia desmedida do fator ambiental, por exemplo.

Entretanto ressalta-se que tais excessos, por outro lado, contribuem para demonstrar a necessidade de se romper com os rígidos parâmetros físico-funcionais definidos pelo zoneamento até então adotado.

Percebe-se, ainda, a explicitação de disputas de controle e poder sobre o espaço urbano, ao se demandar que diferentes agentes sociais participassem do processo de planejamento, sob pena de não terem seus interesses contemplados. Destaca-se, por exemplo, a mobilização dos agentes imobiliários frente à proposta de se alterarem as regras de atuação no espaço urbano via adoção de novos instrumentos urbanísticos, ameaçando romper com as suas cristalizadas formas de ação.

Portanto, conclui-se que a relevância do Plano Diretor BH 2010 centra-se muito mais no desencadeamento da discussão das questões acima mencionadas do que no mérito do conteúdo da proposta em si.

A nova proposta de plano diretor para Belo Horizonte (1995)

Mais recentemente, foi discutida uma nova proposta de plano diretor

para Belo Horizonte, que foi consolidada em dois documentos básicos: Anteprojeto de Lei do Plano Diretor (Belo Horizonte, 1995a) e Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte. (Belo Horizonte, 1995c)¹⁷

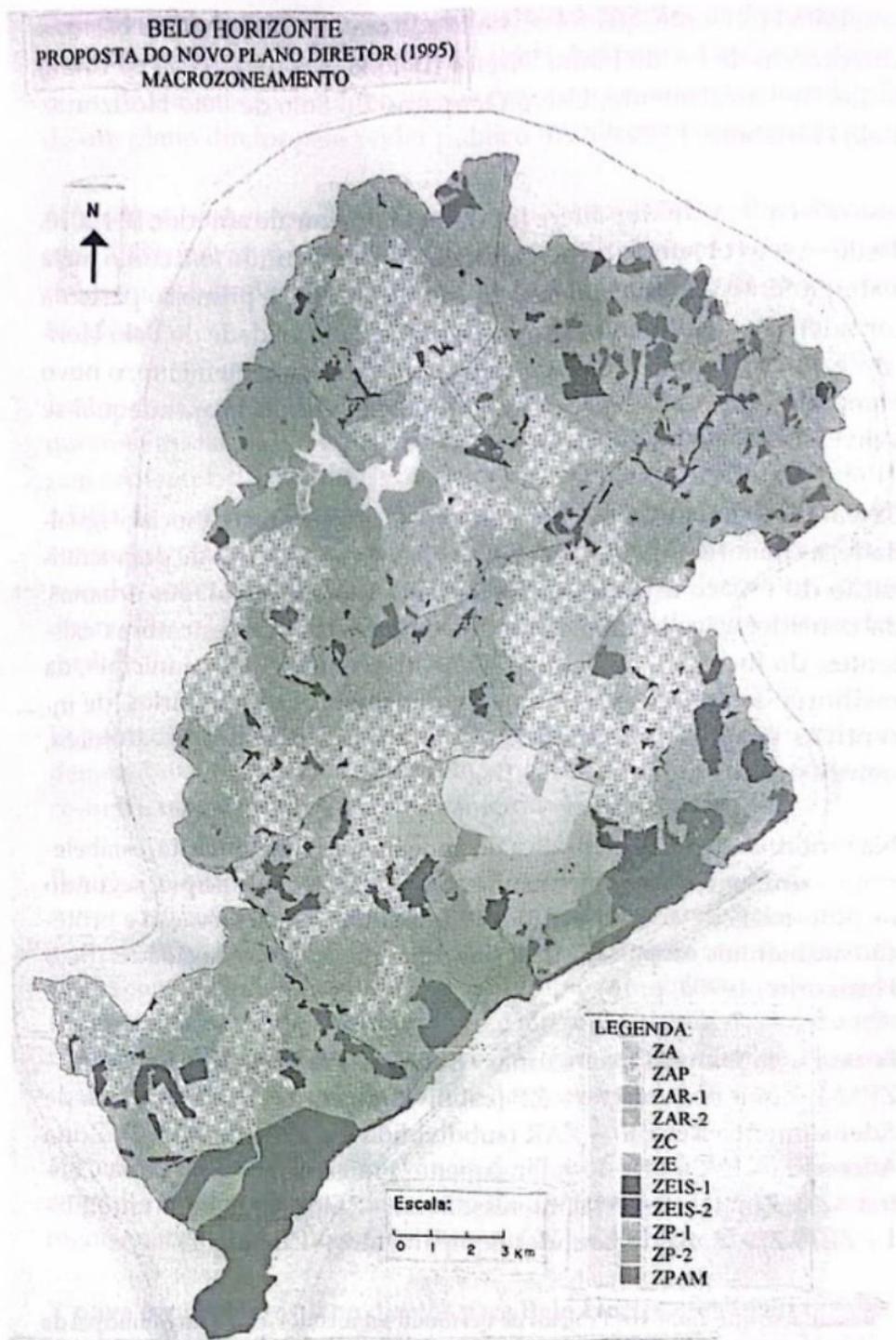
Esse novo plano diretor difere fundamentalmente do anterior, BH 2010, desde os seus objetivos principais: enquanto o segundo tem como meta o atingimento de uma situação futura idealizada, o primeiro parte da consideração da dinâmica própria e particular da cidade de Belo Horizonte, incorporando-a em sua concepção. Conseqüentemente, o novo plano diretor proposto procura ser muito mais flexível para adequar-se à diversidade do meio urbano.

Baseando-se em metas orientadas por princípios de justiça social e igualdade, as maiores preocupações giram em torno da busca de democratização do espaço urbano, de descentralização das atividades urbanas, da consideração da capacidade de suporte das infra-estruturas existentes, do incentivo ao desenvolvimento econômico do município, da melhoria do acesso aos serviços e equipamentos comunitários, de incentivos tributários, de modernização dos instrumentos urbanísticos, dentre outras.

Na tentativa de fugir da prática do zoneamento funcionalista, estabeleceu-se um macrozoneamento que abrange todo o município, segundo os potenciais de adensamento e as demandas de preservação e proteção ambientais ou paisagísticas das diferentes regiões da cidade. (Belo Horizonte, 1995a, p. 16)

Foram criadas oito macrozonas: Zona de Preservação Ambiental – ZPAM, Zona de Proteção – ZP (subdividida em ZP-1 e ZP-2), Zona de Adensamento Restrito – ZAR (subdividida em ZAR-1 e ZAR-2), Zona Adensada – ZA, Zona de Adensamento Preferencial – ZAP, Zona Central – ZC, Zona de Especial Interesse Social – ZEIS (subdividida em ZEIS-1 e ZEIS-2) e Zona de Grandes Equipamentos – ZE. (Fig. 7)

¹⁷ Ressalta-se que ambos os Projetos de Lei foram submetidos à Câmara Municipal de Belo Horizonte em 1996, tendo sofrido grandes alterações durante o seu processo de discussão e negociação nessa instância, que não foram objeto de estudo deste trabalho.



228

FIGURA 7 - Macrozoneamento de Belo Horizonte definido pela nova proposta de Plano Diretor (1995).
FONTE - Anexo I do "Projeto de Lei do Plano Diretor" (Mapa de macrozoneamento) (BELO HORIZONTE, 1995d).
BASE CARTOGRÁFICA - DPCPL / SMPL / PBH, 1995.

Superpondo-se ao macrozoneamento, foram propostas as manchas de Áreas de Diretrizes Especiais (ADE), em número de sete: da ADE-1 à ADE-7.

Dentre as Áreas de Diretrizes Especiais, destaca-se a ADE-1, destinada à proteção do patrimônio histórico-cultural e paisagístico urbano, que incorpora tanto as referências urbanas municipais tradicionais (a Praça da Estação, a Igreja da Boa Viagem, a Avenida Afonso Pena, a Serra do Curral e outras), como referências regionais e locais, (Igreja de São Dimas no Bairro Serrano, Pico Serra Verde e Praça do Cristo Redentor, por exemplo).¹⁸

Como aspecto inovador introduzido pela ADE-1, nota-se a importância conferida aos centros¹⁹ e centralidades²⁰ locais. Tal procedimento expressa uma tentativa de considerar variáveis tipicamente mais localizadas e específicas no planejamento geral da cidade.

Outra menção relaciona-se com a ADE-6, destinada ao desenvolvimento econômico de algumas atividades específicas, segundo a chamada Política de Incubadoras.²¹ As incubadoras propostas inicialmente referem-se a três atividades básicas: móveis e congêneres; jóias, relógios e bijuterias; têxteis e congêneres.

Quanto ao uso do solo, o novo plano diretor propõe uma grande flexibilidade de usos, rompendo com a antiga lógica dos corredores adotada pelas Leis n. 2.662/76 e n. 4.034/85. Essa proposta possibilita uma diversidade maior quanto às alternativas de localização das diferentes atividades na malha urbana. A grosso modo, as atividades foram classi-

¹⁸ Ao todo, foram mapeadas cinquenta e quatro áreas classificadas como ADE-1.

¹⁹ Segundo o Artigo 14 do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor, "são entendidas como centros as concentrações de atividades de comércio e serviços dotados de fácil acessibilidade". (Belo Horizonte, 1995a, p. 10)

²⁰ Segundo o Artigo 6º, parágrafo único, do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor, "são entendidos como centralidades os espaços dotados de potencial indutor de sociabilidade e de significado simbólico, de caráter histórico, cultural ou socioeconômico para a comunidade local". (Belo Horizonte, 1995a, p. 7)

²¹ A Política de Incubadoras caracteriza-se por uma tentativa de induzir a criação de manchas de atividades especializadas, espacialmente concentradas em algumas áreas da cidade, facilitando a comercialização de produtos específicos e, em alguns casos, a produção dos mesmos. A implantação de incubadoras conta com incentivos tributários e parâmetros urbanísticos diferenciados. (Lemos, 1995b, p. 30-40)

ficadas em usos incômodos e usos não incômodos.²² As condições para a implantação dos usos incômodos consideram aspectos relativos às possibilidades que os mesmos têm de gerar externalidades ambientais negativas, ao porte das atividades, às conseqüências que podem ser causadas pelos efeitos de concentração espacial, aos tipos de vias onde se deseja instalar as atividades e ao seu potencial atrator de veículos leves ou pesados.

Diz-se que a nova proposta rompe com a antiga lógica dos corredores, ainda que o parâmetro básico para a implantação dos usos incômodos continue sendo a classificação viária. Nota-se que há uma inversão qualitativa em relação às legislações anteriores (Leis n. 2.662/76 e n. 4.034/85), já que a implantação de usos nas vias locais é mais permissiva do que nas vias coletoras e arteriais. (Belo Horizonte, 1995c, p. 43-44) (Tab. 6)

Além disso, ao adotar a lógica dos corredores, concebia-se implicitamente que as vias coletoras e arteriais seriam áreas sujeitas a uma qualidade ambiental pior, tendo em vista a convivência concomitante com um maior tráfego de veículos e com atividades potencialmente mais conflitantes. Ao inverter tal lógica e tornar as vias locais mais permissivas quanto à implantação das atividades, a proposta do novo plano diretor procura resguardar a qualidade ambiental, atribuindo às atividades potencialmente poluidoras os custos das externalidades causadas. Isso significa que, se no primeiro caso, os custos ambientais eram socializados, no segundo caso, os custos ambientais passam a ser de responsabilidade daqueles que os geraram.

Entretanto aquilo que em teoria parece ser algo fácil de ser atingido implicaria em profundas alterações administrativas, pois as funções de licenciamento, controle, monitoramento e fiscalização exercidas pelo poder público passariam a assumir um novo papel de fundamental im-

²² Conforme o Artigo 69 do Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, *São consideradas usos incômodos as atividades potencialmente capazes de gerar externalidades negativas em sua vizinhança, abrangendo os seguintes aspectos:*

I – atração de alto número de automóveis;

II – atração de alto número de veículos pesados;

III – geradoras de efluentes poluidores, vibrações, ruídos e radiações;

IV – que envolvam riscos de segurança, como manuseio e estocagem de produtos tóxicos, inflamáveis, venenosos. (Belo Horizonte, 1995c, p. 23)

TABELA 6
CRITÉRIOS PARA LOCALIZAÇÃO DE USOS INCÔMODOS DEFINIDOS
PELA NOVA PROPOSTA DE PLANO DIRETOR (1995)

| TIPO DE IMPACTO | USOS INCÔMODOS | LARGURA DAS VIAS (EM METROS) | | | | | | | | |
|-----------------|---|------------------------------|---------|-----|-----------|---------|-----|--------|---------|-----|
| | | COLETORAS | | | ARTERIAIS | | | LOCAIS | | |
| | | <10 | ≥10e<15 | ≥15 | <10 | ≥10e<15 | ≥15 | <10 | ≥10e<15 | ≥15 |
| C | Abatedouros de animais | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| A C | Academias de ginástica e esportivas | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| A B | Auto-escolas, agências de automóveis | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| A C | Autopistas de diversão | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| A | Bancos, caixas eletrônicos | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| B C | Bares e lanchonetes | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| A | Borracharias | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| A C | Casas de jogos | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| A | Casas de leilões, bolsas de ativos financeiros e mercadorias | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| A C | Centros de compras | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| A C | Centros de convenções e similares, pavilhões de feiras e de exposições | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| A | Cinemas, teatros e auditórios | | | | | | | N | a | a |
| A C | Circos e parques de diversões | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| C | Clínicas e consultórios odontológicos com utilização de raio X | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| C | Necrotérios | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| A C | Salão de festas e recepções, buffets e similares | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| C | Serviços de diversão noturna (boates, danceterias, etc.) | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| C | Serviços de marcenaria, carpintaria, serralheria e torneria | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| C | Serviços de montagem industrial | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| A C | Serviços de reparação, conservação, ou manutenção de motores e de veículos automotores | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| C | Serviços de reparação, conservação, ou manutenção de máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial, agrícola e da construção civil | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| C | Serviços gerais de pintura, exceto de automóveis | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| A C | Serviços de pintura de automóveis | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| C | Serviços de silkscreen | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| C | Serviços veterinários de alojamento | N | a | a | N | a | a | N | a | a |
| A B C | Shopping-centers | N | N | a | N | N | a | N | a | a |
| A B C | Super e hipermercados | N | N | a | N | N | a | N | a | a |

Fonte: Anexo 5 do Anteprojeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (Belo Horizonte, 1995c, p.43-44).

Notas: 1) Tipo de impacto: A - Atividade atratora de veículos leves; B - Atividade atratora de veículos pesados; C - Atividade geradora de efluentes poluidores, ruídos, vibrações e radiações ionizantes; D - Atividade que gera risco de segurança. 2) Tipo de restrição: N - Instalação proibida; a - Instalação admitida sob condições.

portância. Soma-se a isso o fato de que, inevitavelmente, os custos para a instalação e controle ambiental de novas atividades elevam-se. Se, por um lado, isso pode vir a induzir melhorias no processo tecnológico e operacional das atividades, garantindo a produção de espaços ambientalmente mais equilibrados e harmônicos, por outro lado, pode vir a desestimular a implantação de novas atividades, já que o seu custo se torna mais elevado.

Vê-se, desde já, que se atribui grande importância às questões ambientais, associando-as a parâmetros urbanísticos e tornando-as condicionantes para a localização e implantação das atividades.²³

Na Subseção destinada às diretrizes de proteção ambiental (Belo Horizonte, 1995a, p. 12), é possível observar que os itens contemplados se deslocam das tradicionais preocupações com a preservação de áreas verdes, arborização e recursos hídricos, para englobar outros elementos, até mesmo alguns concebidos anteriormente como tipicamente urbanísticos. Assim, incluem-se dentre tais diretrizes aspectos relacionados à localização contígua de atividades conflitantes, à instalação de usos impactantes, a mecanismos de compensação por danos ambientais causados, à manutenção da permeabilidade do solo, dentre outros.

Entretanto, apesar dessas diretrizes, vê-se que, no momento de priorizar a aplicação de recursos públicos na cidade nos dois primeiros anos de vigência do plano diretor, maior importância é dada aos investimentos em melhoria do sistema viário e de transportes. Ao chamado Programa de Meio Ambiente, reduzido à implantação e manutenção de praças e parques, destinam-se apenas 2% do montante total de recursos no primeiro ano, reduzidos para cerca de 0,1% no segundo ano. (Belo Horizonte, 1995a, s.p., Anexo IX)

Outra novidade apresentada pelo Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte refere-se à criação dos chama-

²³ Ressalta-se, entretanto, que tal postura difere daquela mencionada quando da análise do Plano Diretor BH 2010. Não se trata de admitir a supremacia absoluta dos aspectos ambientais, mas de uma tentativa de integrá-los às variáveis urbanas.

dos empreendimentos de impacto,²⁴ sujeitos à apresentação de Relatório de Impacto Urbano (RIU). Através da adoção de uma denominação similar ao Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a nova proposta incorpora um instrumento tipicamente ambiental, introduzido no Brasil pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81).

O RIU, assim como um RIMA, deve conter:

... análise do impacto do empreendimento na vizinhança e as medidas que o interessado deve realizar de modo a mitigar as conseqüências indesejáveis e potencializar os possíveis efeitos positivos. (Belo Horizonte, 1995c, p. 25)

Apesar do fato de que, a rigor, não havia necessidade de criação desse novo instrumento, já que o mesmo pode ser interpretado como uma superposição em relação à legislação ambiental vigente, é interessante notar que a sua incorporação revela uma preocupação em abordar as questões urbanísticas de maneira mais ampla, estreitamente correlacionadas com as questões ambientais.

Quanto aos processos de planejamento e de gestão, é nítida a preocupação com a inter-relação entre os mesmos, ao buscar, conforme o inciso IV do Artigo 3º do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor, "promover a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado". (Belo Horizonte, 1995a, p. 6)

No que se refere às diferentes escalas de planejamento, prevê-se a atribuição de novas funções às Administrações Regionais, que passariam a atuar também como instâncias de planejamento complementares, coordenando a elaboração de Planos Regionais e de Planos Locais, através da criação dos Conselhos Regionais de Política Urbana e dos Núcleos de Planejamento Urbano em cada Região Administrativa:

²⁴ Os chamados empreendimentos de impacto são assim definidos pelo Projeto de Lei: Art. 72 – Empreendimentos de impacto são aqueles, públicos ou privados, que, quando instalados venham a sobrecarregar a infra-estrutura urbana, ou ainda que tenham uma repercussão ambiental significativa, provocando alterações nos padrões funcionais e urbanísticos da vizinhança ou do espaço natural circundante. (Belo Horizonte, 1995c, p. 24)

Art. 92 – Os Planos Regionais e os Planos Locais são instrumentos destinados a:

I – viabilizar a descentralização e a democratização da gestão e do planejamento urbanos;

II – incorporar as características e as demandas locais às diretrizes, ações e regulamentações do planejamento da cidade; ... (Belo Horizonte, 1995a, p. 30)

Os Planos Regionais referem-se ao território das Administrações Regionais, que deveria ser subdividido em Unidades de Planejamento (UP), considerando afinidades sócioeconômicas, culturais e características de uso e ocupação do solo. Os Planos Locais, por sua vez, referiam-se a cada Unidade de Planejamento, na tentativa de abordar os aspectos mais particularizados e específicos dos diferentes lugares urbanos:

Art. 94 – O Plano Local, elaborado com vistas à consolidação da identidade e da integração interna da UP, conterà:

I – projetos específicos de recuperação e preservação das centralidades dotadas de bens ou áreas de valor histórico e cultural, com revalorização de seus marcos simbólicos;

II – diretrizes específicas para tratamento de espaços públicos, como ruas, praças e largos;

III – definição de intervenções localizadas, visando a preservação, a recuperação e a revitalização de aspectos culturais e ambientais. (Belo Horizonte, 1995a, p. 31)

Revela-se, portanto, uma nítida intenção de integrar escalas de planejamento diferenciadas, criando-se instâncias com o objetivo de contemplar desde a consideração das questões mais globais, até aquelas de âmbito mais localizado.

Tais medidas associam-se à busca do aumento da participação popular, concebendo-se novas formas de envolvimento da população na discussão do planejamento urbano, em diferentes escalas de abrangência, desde a discussão de questões municipais, até a discussão de temas microrregionais e locais. Sendo assim, cinco formas de participação foram previstas no plano diretor:

I – Conferência Municipal de Política Urbana;

II – Conselho Municipal de Política Urbana;

III – comitês de acompanhamento;

- IV – audiências públicas;
V – representação em comissões administrativas. (Artigo 80, parágrafo 1º, do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor; Belo Horizonte, 1995a, p. 26)

Dentre tais formas de participação, as duas primeiras (incisos I e II) referem-se à escala de planejamento municipal, enquanto as três últimas (incisos III, IV e V) correlacionam-se com as esferas de planejamento micro-regional e local, correspondendo a níveis de participação diferenciados:

A manifestação e a participação populares serão de âmbito municipal, nas questões de interesse geral da cidade, e de âmbito regional e local, nas questões de interesse localizado. (Artigo 80, parágrafo 2º, do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor, Belo Horizonte, 1995a, p. 26)

Pode-se dizer, então, que o novo plano diretor proposto busca garantir e estimular a participação popular de modo mais efetivo, compartilhando com as comunidades a responsabilidade referente às decisões de planejamento. As decisões a serem compartilhadas envolvem tanto os processos de elaboração e revisão dos planos (especialmente dos planos regionais e locais), quanto a sua aprovação em audiências públicas.

Por fim, com o intuito de monitorar a qualidade de vida em Belo Horizonte, propôs-se a criação de um índice capaz de não só diagnosticar as condições de vida da população, mas também de servir como um instrumento de avaliação da aplicação do novo plano diretor. Tal índice, chamado Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), baseia-se na análise da oferta de serviços urbanos, tais como infra-estrutura, limpeza pública, transportes, etc., associada à acessibilidade da população aos mesmos.²⁵ Ao avaliar-se o nível de acessibilidade aos serviços urbanos, prioriza-se a avaliação do grau de justiça social quanto à distribuição dos benefícios sociais no espaço da cidade.

²⁵ Tal proposta encontra-se em continuada fase de testes e detalhamentos, e embora tenha havido divergências iniciais quanto à metodologia e forma de abordagem a serem adotadas para a elaboração do IQVU, a ênfase nos aspectos associados à oferta e acesso aos serviços urbanos parece ter sido definitivamente adotada como linha dorsal desse trabalho. A título de observação, verifica-se que variáveis associadas à percepção da população envolvida não foram, até o momento, incorporadas pelo IQVU.

Ressalta-se, ainda, que, a exemplo de outros índices que utilizam recursos matemático-estatísticos, trata-se de uma forma de aferição quantitativa, a partir da seleção de variáveis consideradas representativas da qualidade de vida urbana.

Enfatiza-se sua natureza inovadora, por três motivos. O primeiro refere-se à adoção de um índice que possibilita o acompanhamento e revisão do planejamento, incorporando gradativamente a dinâmica de transformação do espaço urbano. O segundo diz respeito à incorporação de um índice que, apesar das limitações que possui quanto à seleção das variáveis que o compõem, acrescenta algo de uma avaliação qualitativa ao planejamento da cidade. Por último, trata-se de um sistema de informações que permite tanto desagregações ao nível local, quanto sínteses ao nível municipal, ou seja, admite certa flexibilidade quanto ao trato de questões em escalas diferenciadas.

Quanto ao Bairro Carlos Prates, nosso exemplo em estudo, tem-se que a sua quase totalidade foi classificada como Zona de Adensamento Preferencial (ZAP)²⁶ (Fig. 8), ou seja, uma área passível de "... adensamento, em decorrência de condições favoráveis de infra-estrutura e de topografia". (Belo Horizonte, 1995a, p. 17)

Observa-se que o mesmo macrozoneamento foi atribuído a bairros adjacentes ao Bairro Carlos Prates (bairros Padre Eustáquio, Bonfim, Prado, Calafate e outros, formando uma grande mancha a oeste da área central), a uma extensa região a nordeste da área central (bairros Horto, Sagrada Família, Ipiranga, União e outros), além de áreas na região do Barreiro e de Venda Nova.

A atribuição de tal macrozoneamento permite que se conclua que o Bairro Carlos Prates, assim como as demais áreas mencionadas acima, encontra-se dentre as regiões da cidade cujos diagnósticos prévios revelaram boa qualidade no que tange à infra-estrutura instalada e às

²⁶ Além da classificação da maior parte do bairro como ZAP, uma pequena porção foi incluída dentro da Zona de Especial Interesse Social - 1 (ZEIS-1), correspondendo à Favela Peru (Vila São Francisco). Essa área coincide com a área caracterizada como SE-4, conforme a Lei n. 4.034/85.



condições topográficas e, indiretamente, boa qualidade no que se refere à articulação viária interna e externa. Caso contrário, tais áreas teriam sido classificadas como Zona de Adensamento Restrito – 2 (ZAR-2), já que tal macrozoneamento foi atribuído às áreas com restrições à ocupação devido à deficiência de infra-estrutura, de articulação viária ou a condições topográficas desfavoráveis.

Comparando-se com a realidade do Bairro Carlos Prates, concorda-se apenas parcialmente com o diagnóstico acima inferido, especialmente no que diz respeito às condições topográficas predominantes e às condições da infra-estrutura instalada, muito embora a capacidade de suporte desta última tenha sido desconsiderada, devido à inexistência de dados disponíveis que permitissem efetuar tal análise.

Por outro lado, quando se avaliam as condições geométricas da sua estrutura viária, constata-se a precariedade da articulação interna, já que a grande maioria das suas vias, inclusive as vias internas principais (ruas Padre Eustáquio, Três Pontas e Rio Pomba), têm apenas 10 m de largura, medida bastante inferior ao parâmetro estabelecido para as novas vias locais, ou seja, 15 m (Belo Horizonte, 1995c, p. 41). Isso implica que, submetendo o macrozoneamento proposto para o bairro em questão a uma análise mais criteriosa, a razão apontada acima poderia ser suficiente para classificá-lo como Zona de Adensamento Restrito (ZAR), conforme as condições estabelecidas no Artigo 38, parágrafo 3º, do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor:

Considera-se precária a articulação viária interna de uma área quando as características geométricas das vias forem predominantemente inferiores ao padrão estabelecido pela legislação específica... (Belo Horizonte, 1995a, p. 17)

Quanto à hierarquização do sistema viário (Fig. 9), verifica-se que o Bairro Carlos Prates é margeado por duas vias arteriais primárias: via 30 (Via Expressa) e via 790 (Avenida Pedro II). Além destas duas, previa-se a execução de uma terceira via arterial primária, ligando a Via Expressa à Avenida Presidente Carlos Luz, ou seja, a via 800. Há, ainda, duas vias classificadas como vias coletoras primárias: via 735 (Rua Padre Eustáquio) e via 745 (ruas Três Pontas e Rio Pomba). A via 730 (Avenida Nossa Senhora de Fátima) foi classificada como via coletora pri-

**BAIRRO CARLOS PRATES
PROPOSTA DO NOVO PANO DIRETOR (1995)
HIERARQUIA DO SISTEMA VIÁRIO**



LEGENDA:
Via Arterial Primária
Via Coletora Primária
Via Coletora Secundária

FIGURA 9 - Hierarquia viária do Bairro Carlos Prates definida pela nova proposta de Plano Diretor (1995).
FONTE - Anexo VII Mapa de hierarquização do sistema viário do "Projeto do Lei do Plano Diretor" (BELO HORIZONTE, 1996a).
BASE CARTOGRAFICA - Foto aérea de Belo Horizonte, vôo realizado em 1994.

mária e as vias 511 (Rua Areado), 538 (Rua Itamarandiba), 559 (Rua Espinosa), 570 (Rua Santa Quitéria) e 576 (Rua Monte Santo) foram classificadas como vias coletoras secundárias. As vias restantes referem-se a vias locais. (Belo Horizonte, 1995a, s.p., Anexo VII)

Nota-se que, com exceção das vias classificadas como arteriais primárias, todas as demais vias principais mencionadas possuem 10 m de largura, sendo, portanto, estreitas, se consideradas as funções que desempenham.²⁷

Se as características viárias do bairro não foram consideradas precárias a ponto de justificar a adoção de outro macrozoneamento, ainda se pode contar com as limitações impostas por tais características à implantação dos usos incômodos, já que a função das vias, associada à largura das mesmas, é fator condicionante para a localização dos referidos usos, especialmente no que se refere às vias arteriais e coletoras.

Quanto às formas de ocupação, na ZAP, propõe-se um Coeficiente de Aproveitamento Básico do Solo (CAB) igual a 1,5, sendo que o mesmo poderia ser aumentado até o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM), igual a 2,0, mediante outorga onerosa do direito de construir²⁸ ou por transferência do direito de construir.²⁹

Não há taxa de ocupação máxima prevista, mas, indiretamente, a exigência de uma taxa de permeabilização³⁰ mínima igual a 20% da área do lote, associada à destinação obrigatória de no mínimo 25% da área

²⁷ A título de comparação, ressalta-se que o Anteprojeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo (Anexo III) prevê para as novas vias coletoras primárias, a largura mínima de 20 m, e para as vias coletoras secundárias, a largura mínima de 18 m. (Belo Horizonte, 1995c, p. 41)

²⁸ Entende-se por outorga onerosa do direito de construir a aquisição concedida pelo Poder Público Municipal do "... direito de construir área líquida adicional àquela permitida pela utilização do CAB [Coeficiente de Aproveitamento Básico do Solo]..." (Belo Horizonte, 1995a, p. 21)

²⁹ Entende-se por transferência do direito de construir "... a operação resultante da utilização, em outro lote, do potencial construtivo não exercido em determinado imóvel". (Belo Horizonte, 1995a, p. 22)

³⁰ Entende-se por taxa de permeabilização, "... a porção do lote em relação à área total deste, com presença de vegetação de porte arbóreo que contribua para o equilíbrio climático onde haja possibilidade de drenagem de águas pluviais para o sub-solo". (Belo Horizonte, 1995c, p. 13)

do lote para áreas livres³¹ de lazer e recreação em edifícios multifamiliares verticais, acabaria por limitar a ocupação dos lotes.

No que diz respeito ao Bairro Carlos Prates, é interessante comparar de que forma essa nova proposta difere da Lei n. 4.034/85.

Um dos aspectos a ser analisado refere-se às possibilidades de ocupação do solo estabelecidas pelos coeficientes de aproveitamento adotados. Quando se compara o Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) proposto, igual a 1,5, com os coeficientes de aproveitamento médios permitidos em cada uma das zonas pela Lei n. 4.034/85 (Tab. 7), verifica-se que a nova proposta implicaria em aumento mais significativo no que se refere à ZR-4. Nessa zona, a aplicação do novo coeficiente implicaria em um aumento igual a 41,5% em relação ao coeficiente médio permitido. No que se refere à ZC-1, esse aumento seria de 27,1%, enquanto na ZC-3 o aumento em relação ao coeficiente médio permitido seria quase inexpressivo (igual a 1,4%).

Como a nova proposta formulada permitia o aumento do CAB até 2,0 (igual ao CAM), quando se efetua as mesmas comparações anteriores, chega-se a valores mais expressivos: na ZR-4, o aumento passaria para 88,7%; na ZC-1, o aumento seria igual a 69,5% e, na ZC-3, o aumento já seria relevante, igual a 35,1%.

Conclui-se, portanto, que o novo coeficiente de aproveitamento proposto para o bairro em questão resultaria, em nível teórico, em intensificação da área construída, principalmente nas porções classificadas pela Lei n. 4.034/85 como ZR-4, ou seja, a maior parte do bairro.

Caso a mesma análise realizada acima considere os coeficientes médios praticados segundo as diferentes categorias de usos em cada uma das zonas do Bairro Carlos Prates (Tab. 8, 9 e 10), verifica-se que o novo CAB só implicaria em reduções para a implantação de atividades na ZC-3: residência multifamiliar vertical (redução igual a 23,8%), comércio varejista e atacadista (redução igual a 7,4%), serviços (redução igual

³¹ Entende-se por áreas livres, "... as áreas descobertas para uso coletivo ou privativo dos ocupantes". (Belo Horizonte, 1995c, p. 14)

TABELA 7
BAIRRO CARLOS PRATES: COEFICIENTES DE
APROVEITAMENTO MÉDIOS PERMITIDOS EM CADA
ZONA, CALCULADOS A PARTIR DA LEI N. 4.034/85

| MODELOS DE ASSENTAMENTO (MA) | COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO DOS MODELOS DE ASSENTAMENTO (MA) PERMITIDOS EM CADA ZONA | | |
|------------------------------------|--|------|------|
| | ZR-4 | ZC-1 | ZC-3 |
| MA.1 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| MA.2 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| MA.3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| MA.4 | 1,5 | 1,5 | — |
| MA.4A | 1,2 | — | — |
| MA.5 | — | 2,0 | — |
| MA.8 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| MA.8A | — | 1,5 | 1,5 |
| MA.9 | — | — | 3,4 |
| MA.12 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| MA.14 | — | — | 1,0 |
| MA.15 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| MA.16 | — | — | 3,0 |
| MA.18 | 1,2 | 1,2 | — |
| MA.19 | — | — | 2,0 |
| MA.20 | — | 1,2 | 1,2 |
| COEF. DE APROV. MÉDIO | 1,06 | 1,18 | 1,48 |

Fonte: Anexos 1 e 2 da Lei Municipal n. 4.034/85. (Belo Horizonte, 1985, p. 41-45)

Nota: O coeficiente de aproveitamento médio de cada zona foi obtido a partir da divisão entre o somatório dos coeficientes dos modelos permitidos na zona e o número total de modelos permitidos na zona. Tal quociente apresenta a limitação de desconsiderar a utilização desigual dos modelos de assentamento em cada zona, servindo apenas como um parâmetro referencial.

a 9,1%), serviço especial – 2 (redução igual a 44,4%), micro e pequena indústrias não poluentes (redução igual a 13,8%) e serviço de uso coletivo (redução igual a 24,2%). Nas demais situações, haveria aumento em relação aos coeficientes permitidos.

Caso o novo coeficiente atingisse o CAM proposto, ou seja, igual a 2,0, essa nova situação praticamente não implicaria em reduções em relação aos coeficientes permitidos; pelo contrário, os aumentos seriam generalizados, inclusive na ZC-3.

Chega-se, portanto, à mesma conclusão anterior, ou seja, que a proposta introduzida pelo novo plano diretor implicaria em maior possibili-

TABELA 8
BAIRRO CARLOS PRATES: COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO
MÉDIOS POR CATEGORIA DE USO ADMITIDA NA ZC-3, CALCULADOS
A PARTIR DA LEI N. 4.034/85

| CATEGORIAS DE USO | COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO DOS MODELOS DE ASSENTAMENTO (MA) PERMITIDOS | | | | | | | | | | | | COEF. DE APROV MÉDIO |
|-------------------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----------------------|
| | MA | | | | | | | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 8 | 8A | 9 | 12 | 14 | 15 | 16 | 19 | 20 | |
| Residência unifamiliar | 1,0 | 0,8 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 0,9 |
| Residência multifamiliar horizontal | — | — | 1,0 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 1,0 |
| Residência multifamiliar vertical | — | — | 1,0 | — | 1,5 | 3,4 | — | — | — | — | — | — | 1,97 |
| Comércio local | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | 1,0 | — | — | 2,0 | — | 1,62 |
| Comércio de bairro | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | 1,0 | — | — | 2,0 | — | 1,62 |
| Comércio principal | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | 1,0 | — | — | 2,0 | — | 1,62 |
| Com. atacadista de pequeno porte | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | 1,0 | — | — | 2,0 | — | 1,62 |
| Com. atacadista de médio porte | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | 1,0 | — | — | 2,0 | — | 1,62 |
| Com. atacadista de grande porte | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | 1,0 | — | — | 2,0 | — | 1,62 |
| Serviço local | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | — | — | — | 2,0 | 1,2 | 1,65 |
| Serviço de bairro | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | — | — | — | 2,0 | 1,2 | 1,65 |
| Serviço principal | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | — | — | — | 2,0 | 1,2 | 1,65 |
| Serviço especial-1 | — | — | — | — | — | — | 0,8 | 1,0 | — | — | — | — | 0,9 |
| Serviço especial-2 | — | — | — | — | — | 3,4 | — | — | — | — | 2,0 | — | 2,7 |
| Microindústria não poluente | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | — | — | — | 2,0 | — | 1,74 |
| Pequena indústria não poluente | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | 0,8 | — | — | — | 2,0 | — | 1,74 |
| Ind. de médio potencial poluente | — | — | — | — | — | — | 0,8 | 1,0 | — | — | — | — | 0,9 |
| Serviço de uso coletivo local | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | — | — | 1,0 | 3,0 | 2,0 | — | 1,98 |
| Serviço de uso coletivo de bairro | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | — | — | 1,0 | 3,0 | 2,0 | — | 1,98 |
| Serviço de uso coletivo principal | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 3,4 | — | — | 1,0 | 3,0 | 2,0 | — | 1,98 |

Fonte: Anexos 1 e 2 da Lei Municipal n. 4034/85. (Belo Horizonte, 1985, p. 41 e 45)

Nota: O coeficiente de aproveitamento médio por categoria de uso admitida na ZC-3 foi obtido a partir da divisão entre o somatório dos coeficientes dos modelos permitidos na Zona e o número total de modelos permitidos na Zona. Tal quociente apresenta a limitação de desconsiderar a utilização desigual dos modelos de assentamento na ZC-3, servindo apenas como um parâmetro referencial.

dade de aumento da área construída de um modo geral.

Tal aumento de área construída poderia vir associada a um aumento de adensamento populacional, já que a quota mínima de terreno por unidade habitacional³² prevista para a Zona de Adensamento Preferencial (ZAP) é igual a 40 m², superior somente àquela adotada na Zona Central (ZC), igual a 20 m².

Chega-se, novamente, ao mesmo ponto comum, ou seja, à conclusão

³² A quota mínima de terreno por unidade habitacional define o número máximo possível de unidades habitacionais a serem construídas em determinado terreno, sendo utilizada, portanto, como uma forma de controle do adensamento populacional.

TABELA 9
BAIRRO CARLOS PRATES: COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO
MÉDIOS POR CATEGORIA DE USO ADMITIDA NA ZC-1, CALCULADOS
A PARTIR DA LEI N. 4.034/85

| CATEGORIAS DE USO | COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO DOS MODELOS DE ASSENTAMENTO (MA) PERMITIDOS | | | | | | | | | | | COEF. DE APROV. MÉDIO | |
|--|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------------------------------|------|
| | MA | | | | | | | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 8 | 8A | 12 | 15 | 18 | 20 | | |
| Residência unifamiliar | 1,0 | 0,8 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 0,9 |
| Residência multifamiliar horizontal | — | — | 1,0 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 1,0 |
| Residência multifamiliar vertical | — | — | 1,0 | 1,5 | 2,0 | 1,0 | 1,5 | — | — | 1,2 | — | — | 1,36 |
| Comércio local | — | — | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 0,8 | — | — | — | — | 1,1 |
| Comércio de bairro | — | — | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 0,8 | — | — | — | — | 1,1 |
| Com. atacadista de pequeno porte | — | — | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 0,8 | — | — | — | — | 1,1 |
| Com. atacadista de médio porte | — | — | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 0,8 | — | — | — | — | 1,1 |
| Serviço local | — | — | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 0,8 | — | — | 1,2 | — | 1,13 |
| Serviço de bairro | — | — | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 0,8 | — | — | 1,2 | — | 1,13 |
| Microindústria não poluente | — | — | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 0,8 | — | — | — | — | 1,1 |
| Pequena indústria não poluente | — | — | — | — | — | 1,0 | 1,5 | 0,8 | — | — | — | — | 1,1 |
| Serviço de uso coletivo local | — | — | — | — | — | 1,0 | — | — | 1,0 | — | — | — | 1,0 |
| Serviço de uso coletivo de bairro | — | — | — | — | — | 1,0 | — | — | 1,0 | — | — | — | 1,0 |

Fonte: Anexos 1 e 2 da Lei Municipal n. 4.034/85. (Belo Horizonte, 1985, p. 41 e 45)

Nota: O coeficiente de aproveitamento médio por categoria de uso admitida na ZC-1 foi obtido a partir da divisão entre o somatório dos coeficientes dos modelos permitidos na Zona e o número total de modelos permitidos na Zona. Tal quociente apresenta a limitação de desconsiderar a utilização desigual dos modelos de assentamento na ZC-1, servindo apenas como um parâmetro referencial.

de que a proposta do novo plano diretor para o Bairro Carlos Prates implicaria em possibilidade de aumento real de adensamento populacional e de área construída, independentemente das limitações relativas à estrutura viária apontadas anteriormente, um dos critérios utilizados pelo próprio plano.

Como novidade, tem-se, superpondo-se ao macrozoneamento, a inclusão de porções do Bairro Carlos Prates em três Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) (Fig.10). A área onde se pretendia executar a via arterial primária 800 foi incluída na ADE-7. A região delimitada pelas ruas Frederico Bracher Júnior, Riachuelo, Porto Alegre, Rio Espera e pela Via Expressa foi incluída na ADE-5, compondo a grande área destinada à

TABELA 10
BAIRRO CARLOS PRATES: COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO
MÉDIOS POR CATEGORIA DE USO ADMITIDA NA ZR-4, CALCULADOS
A PARTIR DA LEI N. 4.034/85

| CATEGORIAS DE USO | COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO DOS MODELOS DE ASSENTAMENTO (MA) PERMITIDOS | | | | | | | | | COEF. DE APROV. MÉDIO |
|-------------------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----------------------|
| | MA | | | | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 4A | 8 | 12 | 15 | 18 | |
| Residência unifamiliar | 1,0 | 0,8 | — | — | — | — | — | — | — | 0,9 |
| Residência multifamiliar horizontal | — | — | 1,0 | — | — | — | — | — | — | 1,0 |
| Residência multifamiliar vertical | — | — | — | 1,5 | 1,2 | 1,0 | — | — | 1,2 | 1,23 |
| Comércio local | — | — | — | — | — | 1,0 | 0,8 | — | — | 0,9 |
| Com. atacadista de pequeno porte | — | — | — | — | — | 1,0 | 0,8 | — | — | 0,9 |
| Serviço local | — | — | — | — | — | 1,0 | 0,8 | — | — | 0,9 |
| Microindústria não poluente | — | — | — | — | — | 1,0 | 0,8 | — | — | 0,9 |
| Serviço de uso coletivo local | — | — | — | — | — | 1,0 | — | 1,0 | — | 1,0 |

Fonte: Anexos 1 e 2 da Lei Municipal n. 4.034/85. (Belo Horizonte, 1985, p. 41 e 45)

Nota: O coeficiente de aproveitamento médio por categoria de uso admitida na ZR-4 foi obtido a partir da divisão entre o somatório dos coeficientes dos modelos permitidos na Zona e o número total de modelos permitidos na Zona. Tal quociente apresenta a limitação de desconsiderar a utilização desigual dos modelos de assentamento na ZR-4, servindo apenas como um parâmetro referencial.

reurbanização do Vale do Arrudas. A região da Praça São Francisco das Chagas foi considerada como uma das ADE's-1, pela polarização que desempenha como centro local de atividades e de sociabilidade.

Dentre as ADE's mencionadas acima, a ADE-1 destaca-se pela maneira inovadora de tratamento de um espaço significativo do bairro, jamais considerada em propostas anteriores de planejamento para o mesmo. Além disso, ressalta-se que o novo plano diretor não chegou a propor diretrizes específicas para a área em questão, deixando que as mesmas fossem definidas pelos futuros Planos Regionais.

Em síntese, conclui-se que a nova proposta de plano diretor realmente incorpora aspectos inovadores, detectando-se nitidamente novas tendências em relação à abordagem do espaço urbano pela atividade de planejamento. Entretanto, apesar de tal esforço, o exemplo do Bairro Carlos Prates parece demonstrar que ainda há lacunas não contempladas, embora os desdobramentos que poderiam decorrer da aplicação

do plano diretor proposto (especialmente no que tange à elaboração dos planos regionais e locais previstos) não se efetivaram, o que permitiria uma avaliação mais segura relativa a essa questão.

Considerações parciais

Primeiramente, tem-se que a proposta do Plano Diretor BH 2010 é o retrato de um produto contraditório. Se, por um lado, percebe-se o arrefecimento da tônica funcionalista que caracterizava a prática anterior de zoneamento, ou vislumbra-se a exigência de se agregarem novos parâmetros ao planejamento urbano, tais como os novos instrumentos urbanísticos que haviam sido introduzidos pela Constituição de 1988 (e reforçados pela Lei Orgânica Municipal de 1990) e as questões ambientais, por outro lado, ainda não se havia desvencilhado de antigos referenciais. Assim, vê-se emergir fortemente a adoção de um futuro modelo idealizado de cidade, que deveria ser atingido através de um programa de execução de ações e obras criteriosamente baseado em projeções matemático-estatísticas que definiam demandas e formas de atendê-las.

A rigor, tal proposta foi aqui agrupada nesse segundo momento na evolução do planejamento urbano de Belo Horizonte, que tem início em 1990, mais por representar o desencadeamento de um processo de transição do que por apresentar claros elementos que caracterizam novas tendências.

Já a nova proposta de plano diretor elaborada para o município (1995) apresenta feições tais que elucidam novas posturas relativas ao planejamento. Destacam-se, dentre outros aspectos: a preocupação em integrar escalas de planejamento diferenciadas (desde as mais globalizantes até as mais localizadas); a incorporação mais equilibrada de questões ambientais ao planejamento urbano; o distanciamento relativo ao uso de modelos idealizados de cidade, para os quais a estrutura urbana deveria racional, organizada e logicamente caminhar; a flexibilização quanto às formas de uso e ocupação do solo; a ampliação da participação popular no planejamento e gestão urbanos; a preocupação em incorporar variáveis qualitativas no processo de planejamento urbano e, por fim, a tentativa de promover, efetivamente, o planejamento local

dos diferentes contextos intra-urbanos, considerando-se que suas particularidades não conseguem ser totalmente atendidas pela escala de planejamento municipal.

Assiste-se, portanto, a um claro processo de inflexão, no qual se passa gradualmente a um novo momento na evolução do planejamento urbano de Belo Horizonte.

Obviamente, a contemporaneidade desse processo não permite avançar muito nas reflexões sobre o mesmo, nem avaliá-lo quanto à sua real aplicabilidade, já que as propostas aqui analisadas não foram integralmente aprovadas, tendo sido objeto de muitas controvérsias. O processo de tramitação dos Projetos de Lei propostos na Câmara Municipal de Belo Horizonte envolveu negociações, cujo produto final levou à aprovação da Lei n. 7.165/96 (Lei do Plano Diretor) e Lei n. 7.166/96 (Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo), que em muito diferem das versões iniciais avaliadas neste trabalho. Entretanto ressalta-se sua importância, especialmente por apontar novos rumos para a prática do planejamento urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho evidencia dois pontos: o primeiro refere-se ao processo de transição recente pelo qual passa a atividade de planejamento, caracterizando novas tendências; o segundo questiona a abordagem das particularidades intra-urbanas pelo planejamento.

Considerando a evolução geral do planejamento e a evolução do planejamento de Belo Horizonte, verifica-se um ponto de inflexão, que coincide com o momento atual. Ao invés de caracterizá-lo de modo preciso, destacaram-se apenas algumas de suas formas aparentes de manifestação, pretensiosamente identificadas como "tendências".

Provavelmente, devido à complexidade de se definir claramente um movimento geral de transformação, assim como de se isolarem as interdependências criadas especificamente em relação à atividade de planejamento urbano, torna-se difícil, por enquanto, avançar em algo que

vá além da detecção das chamadas tendências.

Assim, através da análise histórico-evolutiva do desenvolvimento do planejamento urbano de Belo Horizonte, verifica-se que os novos planos diretores propostos após 1988 (em 1990 e 1995) demonstram um processo recente de transformação na atividade de planejamento.

Tais tendências podem ser detectadas a partir da observação de uma série de mudanças, destacando-se as mais elucidativas: o distanciamento em relação à prática do zoneamento funcionalista, caracterizado pela racionalidade, lógica e rigidez, princípios revelados incompatíveis com a nova necessária abordagem da complexidade urbana; a tentativa de enfrentamento do dinamismo inerente ao espaço urbano, através da busca de normas igualmente mais flexíveis, seja no que diz respeito ao uso e ocupação do solo, seja à maior variedade de instrumentos urbanísticos; a incorporação da discussão ambiental ao planejamento urbano, o que também significa a adoção de uma inovadora abordagem econômica; o esboço de preocupações relativas à escala das particularidades intra-urbanas, especialmente através da concepção de formas mais descentralizadas de planejamento; a busca de ampliação dos meios de participação nas questões associadas ao planejamento urbano.

Entretanto as novas propostas ainda são permeadas de contradições, características de processos transitórios, uma vez que é preciso desvincular-se dos antigos referenciais, ao mesmo tempo em que novas diretrizes, muitas vezes ainda não experimentadas, devem ser construídas.

Então, apesar do evidenciamento de tais novas tendências, lacunas não preenchidas emergem. Neste trabalho, dentre outras lacunas passíveis de eventualmente serem identificadas, chamou-se a atenção para a ainda deficiente consideração da diversidade intra-urbana, uma vez que particularidades localizadas não foram devidamente tratadas.

O exemplo do Bairro Carlos Prates serve para demonstrar o distanciamento ainda existente entre as propostas de planejamento formuladas e as especificidades inerentes a esta escala. Sendo assim, verifica-se que um movimento geral de humanização ainda não se completou no planejamento urbano, uma vez que os processos de identificação e apro-

priação do espaço permanecem desconhecidos aos planejadores.

Uma vez não revelados esses aspectos, sequer são considerados. Ao se desprezarem tais elementos, excluem-se do planejamento urbano os valores de uso, os sentimentos e a subjetividade que permeiam a vida cotidiana, inerentes a todos os processos de interação entre os homens e seus espaços de vivência diária.

Mesmo que não discutida neste trabalho, pode-se até conjecturar, como uma nova hipótese a ser investigada, a possibilidade de que tal lacuna aqui evidenciada não seja apenas decorrente de um processo que é tido, por enquanto, como transitório e, portanto, incompleto. Ou seja, tal lacuna pode estar associada a raízes mais profundas, delineando-se em meio ao conflito entre a função social do planejamento urbano (e seu movimento rumo a uma abordagem mais humanística) e a atividade de planejamento urbano como prática que desempenha função específica no sistema capitalista, no qual se insere.

Não se pode negligenciar o fato de que o modo de produção capitalista continua hegemônico e que, nesse contexto, a atividade de planejamento é exercida como instrumento de controle e de poder, legitimando historicamente o modo de acumulação capitalista no espaço urbano.

Independentemente dessas conjecturas, o exemplo do Bairro Carlos Prates permite vislumbrar que, lado a lado com as tendências gerais destacadas, surgem lacunas não contempladas. Tais lacunas revelam-se, basicamente, através de conflitos identificados entre as definições contidas nos diferentes planejamentos propostos e a realidade específica do bairro.

Em geral, a prática de planejamento urbano de Belo Horizonte ainda se mostra muito globalizante para conseguir discernir determinadas especificidades locais. Não se trata, entretanto, de uma constatação genérica, já que alguns bairros, tradicionalmente ocupados por segmentos da classe dominante, tais como Cidade Jardim, Mangabeiras, Belvedere e outros, onde já existe um certo costume de participação e seus habitantes ou usuários têm mais acesso à informação e dispõem de canais para explicitar suas reivindicações, tiveram suas demandas específicas contempladas, especialmente pelo novo plano diretor proposto.

Por outro lado, existe uma extensa região de bairros, cujas populações parecem não só desconhecer a natureza de um planejamento urbano, como também não se interessar pelo tema, além de terem pouco acesso à informação e reduzido poder de influência, de modo que sua participação não é incorporada ao planejamento.

Ainda que o novo plano diretor proposto para a cidade tenha evidenciado de forma clara a preocupação com os aspectos localizados, seus desdobramentos só poderiam ser vislumbrados na medida em que se caminhasse rumo à elaboração dos Planos Regionais e Planos Locais previstos, o que permitiria avaliá-lo de forma mais completa no que concerne ao real tratamento das particularidades de cada bairro.

Portanto, uma das lacunas ainda não contempladas refere-se à efetiva abordagem dos aspectos particularizados e específicos que caracterizam a diversidade intra-urbana. Para a consecução de tal abordagem, torna-se imprescindível acrescentar ao processo a visão das populações dos diversos bairros e comunidades como uma relevante variável de planejamento. Não que isso signifique a defesa da supremacia da decisão da população envolvida, mas apenas que a consideração de tal variável permita gerar modificações, negociações, co-responsabilidades e decisões de planejamento compartilhadas.

Historicamente, as visões de urbanistas e planejadores, assim como de governantes, políticos e alguns segmentos dominantes, como incorporadores imobiliários, empresários, etc., são amplamente conhecidas. Entretanto, concomitantemente, também se tem o grande desconhecimento da visão de moradores e usuários de extensas parcelas da área urbana.

No caso do Bairro Carlos Prates, por exemplo, verifica-se que, ao longo da história do planejamento urbano de Belo Horizonte, à exceção da proposta contida no Plano Diretor BH 2010, há uma tendência em incentivar o seu adensamento.

Entretanto o referido bairro parece arrastar-se teimosamente ao longo do tempo, praticamente paralisado e alheio às permissões superiores. O planejamento urbano oficial rende-se ao bairro sem poder, quase inó-

cuo, sem despertar interesses externos ou internos.

Parece premente a necessidade de associar à visão externa do bairro (dos planejadores, agentes imobiliários, etc.) a visão interna fornecida a partir das considerações de seus habitantes. Isso implicaria não só numa nova abordagem do espaço em questão, mas também do próprio planejamento urbano. Nesse novo nível de abordagem, permite-se à escala da comunidade não só contemplar as particularidades específicas do bairro, como, ainda, englobar outras variáveis tradicionalmente excluídas, tais como: anseios de sua população, seus temores e seus desejos, seus lugares valorizados, sua interação cotidiana com o espaço, suas relações afetivas com o bairro, suas memórias, suas insatisfações, seus valores, enfim, aspectos imanentemente humanos.

A consideração dessa perspectiva interna exigiria que investigações empíricas fossem efetuadas a fim de que se conseguisse caracterizá-la, principalmente porque a mesma não se encontra sistematizada nem organizada em qualquer outra instância.

O exemplo específico do Bairro Carlos Prates aponta como hipótese que tal perspectiva parece ser relevante, a ponto de ter contrariado, por muito tempo, as possibilidades de transformação incentivadas pelas propostas de planejamento formuladas.

Essa nova abordagem do planejamento urbano configura-se, entretanto, como um novo caminho a ser trilhado.

Referências bibliográficas

- BARRETO, Abílio. **Belo Horizonte**; memória histórica e descritiva; história média; planejamento, estudo, construção e inauguração da nova capital (1893-1898). Belo Horizonte: Rex, 1936. 760p.
- BELO HORIZONTE. Lei orgânica do município de Belo Horizonte. Minas Gerais, Belo Horizonte, 22 mar. 1990a. p. 3-18.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Anteprojeto de lei do plano diretor**. Belo Horizonte: PBH, 1995a. 33p.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Conheça Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1983.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Plano diretor de Belo Horizonte**; lei de uso e ocupação do solo; estudos básicos. Belo Horizonte: PBH, 1995b. 247p.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Planos de obras e planos setoriais para 95**; orçamento participativo. Belo Horizonte: PBH, 1994. 62p.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Projeto de lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PBH, 1995c. 44p.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Projeto de lei do plano diretor de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PBH, 1995d.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Uso e ocupação do solo urbano de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: SMDU, 1985. 252p.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. **Plano diretor de Belo Horizonte BH 2010**. Belo Horizonte: PBH/SMPL, 1990b. 166p. (Anexo I: Relatório síntese e Anexo II: Mapa da estrutura urbana – BH 2010).
- BELO HORIZONTE. **Registro de plantas aprovadas**. Belo Horizonte: PRO-DABEL, 1995e. p. 213-427.
- BRASIL. Presidência da República. Gabinete Civil. **Política nacional do meio ambiente**. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1983. 35p.
- CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1979. 350p.
- CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resoluções CONAMA**; 1984 a 1991. Brasília: IBAMA, 1992. 245p.
- GUIMARÃES, B. M., AZEVEDO, S., ROCHA, V. E. O mercado imobiliário. In: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Plano diretor de Belo Horizonte**; lei de uso e ocupação do solo; estudos básicos. Belo Horizonte: PBH, 1995b. Cap. 4.1, p. 41-65.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Desenvolvimento urbano e gestão municipal**; plano diretor em municípios de pequeno porte. Rio de Janeiro: IBAM/MIR, 1994. 128p.

- LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. Oxford: Blackwell, 1993. 454p.
- LEITE, Kátia Kauark. *Políticas públicas urbanas e interesses sociais; a trajetória da lei de uso e ocupação do solo de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1994. 119p. (Dissertação, Mestrado em Sociologia).
- LEMOS, Maurício Borges. Desenvolvimento econômico; perspectivas. In: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Plano diretor de Belo Horizonte; lei de uso e ocupação do solo; estudos básicos*. Belo Horizonte: PBH, 1995b, Cap. 3, p. 30-40.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. 595p.
- MATOS, Ralfo E. S. *Impactos da legislação urbanística sobre a estrutura urbana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1984. 217p. (Dissertação, Mestrado em Economia Regional e Urbana)
- MATOS, Ralfo E. S. *Planejamento urbano e legislação urbanística; o caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 1988. 87p.
- MELO, Denise Madsen. *Planejamento urbano de Belo Horizonte; um estudo das principais propostas de planejamento elaboradas para a cidade*. Belo Horizonte: UFMG, 1991. 133p. (Monografia)
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *Espaço e planejamento urbano; considerações sobre o caso de Rondônia*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1980. 225p. (Dissertação, Mestrado em Engenharia de Produção)
- OLIVEIRA, Juarez. (Adapt.). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988. 168p.
- PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. *Metodologia para a construção de um índice de qualidade de vida em Belo Horizonte; programa qualidade de vida urbana*. Belo Horizonte: PUC•Minas, 1993a. 22p. (Projeto de pesquisa)
- PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. *Termo de referência para a participação da PUC•Minas no projeto de pesquisas índice de qualidade de vida urbana para Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PUC•Minas, 1993b.
- SOCIEDADE PARA A ANÁLISE GRÁFICA E MECANOGRÁFICA APLICADA AOS COMPLEXOS SOCIAIS – SAGMACS. *Estrutura urbana de Belo Horizonte*: PBH, [1959?].
- SOCIEDADE PARA A ANÁLISE GRÁFICA E MECANOGRÁFICA APLICADA AOS COMPLEXOS SOCIAIS – SAGMACS. *Relatório do plano diretor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: [s.n.], [1961?]. 102p.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – PLAMBEL. *Esquema metropolitano de estruturas*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1974. 328p.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – PLAMBEL. *Plano de ocupação do solo da aglomeração metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1976. 154p.