



1. Arquiteto e urbanista pela UFMG,
Doutor em Arquitetura e Urbanismo
pela UFMG. Professor do Núcleo de
Projetos de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade FUMEC.
email: ralmeida@fumec.br

DOI: 10.5752/P.2316-1752.2015v22n31p72

AS REPERCUSSÕES DAS LEIS DE PARCELAMENTO, OCUPAÇÃO E USO DO SOLO NA HOMOGENEIZAÇÃO, HIERARQUIZAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO NA (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO DE BELO HORIZONTE

REPERCUSSIONS OF THE INSTALLMENT OF LAWS, OCCUPATION AND LAND USE IN HOMOGENIZATION, HIERARCHY AND FRAGMENTATION (RE) SPACE PRODUCTION BELO HORIZONTE

REPERCUSIONES DE LA INSTALACIÓN DE LAS LEYES, OCUPACIÓN Y USO DEL SUELO EN LA HOMOGENEIZACIÓN, JERARQUÍA Y FRAGMENTACIÓN (RE) PRODUCCIÓN ESPACIO BELO HORIZONTE

Reginaldo Magalhães de Almeida¹

Resumo

Este artigo analisa criticamente a influência das leis de parcelamento, ocupação e uso do solo de Belo Horizonte na (re)produção do espaço urbano do Município. O período a ser analisado situa-se entre as leis n.º 2.662/1976 e a Lei n.º 9.959/2010, passando pela Lei n.º 8.137/2000. Utiliza-se como referenciais teóricos publicações de juristas e de especialistas no campo do urbanismo e conceitos de Henri Lefébvre. Discute-se as repercussões das legislações na (re)produção de Belo Horizonte e verifica-se que essas legislações, ao estabelecerem regulamentos que visam, entre outros, a proteger e a garantir a (re)produção do espaço, aumentam o caráter de homogeneização, hierarquização e fragmentação da cidade de Belo Horizonte.

Palavras chaves: Belo Horizonte. Legislação Urbanística. (Re)produção do espaço.

Resume

This article aims to critically analyze the influence of Installment Law, Occupation and Belo Horizonte Land Use in the (re) production of urban space in the city. The period under consideration is between the Law N. 2.662/1976 and the Law N. 9.959/2010. They are used as theoretical publications of jurists and experts from the field of urbanism and concepts in Henri Lefébvre. It is argued the impact of legislation on the (re) production of Belo Horizonte and it is found that the Installment legislation, Occupation and Land Use, to establish regulations aimed at, among others, to protect and guarantee the (re) production of space, increase the homogenization, the hierarchy and fragmentation of the city of Belo Horizonte.

Keywords: Belo Horizonte. Urban legislation. (Re)production of space.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar críticamente la influencia del Derecho a Plazos, Ocupación y Belo Horizonte Uso de la Tierra en la (re) producción del espacio urbano en la ciudad. El período considerado es entre la Ley N. 2.662/1976 y la Ley N. 9.959/2010, pasando por la Ley N. 8.137/2000. Se utilizan como referenciales publicaciones teóricas de juristas y expertos del ámbito del urbanismo y conceptos de Henri Lefébvre. Se discute el impacto de la legislación sobre la (re) producción de Belo Horizonte, y se verifica que la legislación a Plazos, Ocupación y Uso de la Tierra, para establecer normas destinadas a, dentre otras cosas, proteger y garantizar la (re)producción del espacio, aumenta la homogeneización, la jerarquía y la fragmentación de la ciudad de Belo Horizonte.

Palabras clave: Belo Horizonte. Planificación de la legislación. (Re)producción del espacio.

Introdução

Belo Horizonte, cidade concebida pela elite republicana mineira para simbolizar a Modernidade e ser a capital administrativa de Minas Gerais, tornou-se uma das maiores metrópoles do País. Na (re)produção do espaço de Belo Horizonte, desde a sua gênese até os dias atuais, destaca-se também a aprovação de diversas legislações urbanísticas, principalmente de parcelamento, ocupação e uso do solo. A análise dos efeitos da aplicação dessas legislações pode contribuir para ampliar a compreensão dos meandros do processo de expansão urbana, bem como os seus significados na formação socioespacial da cidade.

Pode-se considerar que um dos objetivos da legislação urbanística é estabelecer limites à livre interferência do Poder Público e da iniciativa privada no espaço urbano, de maneira a proporcionar uma melhor convivência e uma maior qualidade de vida na cidade. O professor e jurista José Roberto Fernandes Castilho (2010) afirma que o direito de uso do espaço não é absoluto, uma vez que as relações de vizinhança e o interesse público impõem ao proprietário limitações e condições para a convivência harmônica em sociedade.

Nesse contexto, este artigo tem o objetivo de analisar as repercussões das legislações urbanísticas municipais na (re)produção do espaço urbano do Município de Belo Horizonte. O período a ser analisado compreende as duas últimas décadas do século XX, quando foram aprovadas as leis de parcelamento, ocupação e uso do solo (LPOUS) da cidade, n.º 2.662/1976 e n.º 8.137/2000, até a primeira década do XXI, quando foi sancionada a LPOUS n.º 9.959/2010. A Lei n.º 2.662/1976 é considerada a primeira LPOUS de Belo Horizonte, e a Lei n.º 9.959/2010 corresponde à última aprovada até a data da realização deste artigo. A análise foca principalmente na aplicação do instrumento de planejamento denominado como zoneamento e nos respectivos parâmetros urbanísticos existentes nas legislações, agregando dados de órgãos públicos e autores que são referenciais no estudo da cidade.

Segundo os professores Celso Ferrari (1979) e Vicente Del Rio (1990), os instrumentos de planejamento presentes nas legislações são determinações que visam a garantir a qualidade de vida e o bem-estar da população. O jurista Hely Lopes Meirelles (2011, p. 129) considera o zoneamento como “um dos principais instrumentos urbanísticos de ordenação da cidade”. Por sua vez, os limites praticáveis nas edificações são dados pelos valores dos parâmetros urbanísticos vinculados ou não ao zoneamento, como dimensões de lotes, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, gabarito, afastamentos frontal, laterais e de fundo, quota de terreno por unidade habitacional, taxa de permeabilização, entre outros (BELO HORIZONTE, 2015b).

Para elaboração deste artigo, realizou-se ampla pesquisa e análise documental, baseado nos documentos disponibilizados pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), dados demográficos e econômicos, que estão disponíveis ao acesso público. A

análise envolveu também pesquisas em livros de renomados autores do campo do Direito e da Arquitetura e Urbanismo.

Muito já se escreveu sobre a história da (re)produção do espaço de Belo Horizonte e as contradições desse processo. O professor Roberto Luís Monte-Mór (1994) enfoca as relações entre o processo de industrialização brasileiro e o mineiro, com a produção do espaço belo-horizontino. A professora Heloísa Costa (1994), por sua vez, aprofunda no processo de produção de moradias, nas relações com os padrões de segregação socioespaciais e os transbordamentos desses aspectos na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Já a professora Celina Borges Lemos (2010) enfatiza as transformações ocorridas em Belo Horizonte, na busca teórica de relacionar a produção de novos espaços cotidianos com a experiência de uma sociedade voltada para o consumo de produtos e símbolos. Entende-se também que é significativo o enfoque deste artigo, ou seja, da associação da evolução histórica das legislações urbanísticas com a produção do espaço da cidade. As configurações do espaço, como resultado da aplicação dessas legislações, instigam a pensar os vários caminhos trilhados pela cidade de Belo Horizonte no decurso de sua expansão territorial, aguçando os olhares questionadores sobre a sua história, na qual está registrado o seu processo de formação.

Aspectos conceituais das legislações urbanísticas

A legislação urbanística é um fenômeno moderno. O historiador Leonardo Benevolo (1996) ressalta o seu surgimento a partir de meados do século XIX, com vista a promover o saneamento urbano ou legitimar obras de intervenção como as que foram executadas em Paris por Haussmann ou, já no século XX, para adoção do *zoning* (ou zoneamento) como justificativa para organização das funções urbanas da cidade e limitar o direito de construir dos proprietários. De maneira geral, elas constituem o instrumento por meio do qual o Estado atua no controle das atividades de planejamento, parcelamento, ocupação e uso do solo nas cidades. Esse controle tem por objetivo o ordenamento urbano.

O artigo 30, inciso VIII, da Constituição da República de 1988 dispõe que compete aos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 2012). Cabe a legislação urbanística estabelecer limites às ações humanas que (re)produzem o espaço urbano e na qualidade de vida na cidade. Essas ações, que fazem parte do cotidiano das pessoas que usam o espaço, estão relacionadas com as necessidades próprias, como de mobilidade, moradia, trabalho, educação, saúde, alimentação e lazer. Desse modo, são regulamentadas não somente as ações de construção do espaço urbano, por meio de parcelamentos do solo e edificações, mas também as atividades dentro desse espaço, visando ao bem comum e à harmonia social. Referencial em análises jurídicas, Meirelles (2011, p. 44) expressa que:

No condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social, o Estado pode restringir o direito de construir até os limites exigidos pelo interesse da coletividade administrativa, estabelecendo coeficientes máximos de ocupação do solo, gabaritos de altura, recuo, afastamento; impondo requisitos de solidez, salubridade, funcionalidade e estética às edificações; estabelecendo, enfim, o que necessário for para garantir a todos os membros da comunidade uma vida saudável, segura e confortável – suportes fundamentais do bem-estar social.

Segundo Meirelles (2011, p. 410), “o uso e ocupação do solo, em suas origens uma atividade leiga e individual, evoluiu para uma atividade técnica e social”. O crescimento da vida urbana e sua complexidade transformaram a construção em uma atividade especializada, adaptada à função social que ela desempenha nos dias atuais. A construção passou a influenciar na vida do indivíduo bem como na coletividade, exigindo um maior controle dessa atividade a normas técnicas e legais, com o objetivo de garantir ao proprietário uma maior segurança da obra contratada, individualmente e inserida no contexto urbano.

As normas jurídicas são estabelecidas para pessoas indeterminadas, e o direito de construir surge a partir do direito de propriedade, devendo seu exercício ser restringido pelo Poder Público. Do ponto de vista legislativo, quando a situação envolve a regulamentação do processo de ocupação e uso da cidade, existem instrumentos jurídicos à disposição em cidades como Belo Horizonte, tais como a LPOUS, o Código de Obras, o Plano Diretor, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), a Lei da Anistia, dentre outros.

A Constituição da República de 1988 conferiu competência ao Município para promover o adequado ordenamento do solo urbano, mediante o controle de seu parcelamento, uso e ocupação (artigo 30, VIII). Também, no inciso XXIII do artigo 5º e no inciso III do artigo 170, condiciona o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, determinando que o direito de construir fique subordinado, também, às imposições legais decorrentes do plano diretor (BRASIL, 2012). Assim, a propriedade urbana cumpre sua função social através do uso adequado do imóvel, de acordo com as diretrizes expressas pelo plano diretor (artigos 182, §§ 2º, e 4º da Constituição da República de 1988). Segundo entendimento do professor Toshio Mukai (2006, p. 85):

O princípio constitucional da função social da propriedade relativiza a antiga noção de propriedade como direito absoluto, justificando e existência de um direito do urbanismo, para atuar no sentido da ordenação dos espaços habitáveis.

Complementando o plano diretor, a LPOUS² detalha as regras previstas para o ordenamento da cidade. Estabelece o modo de como as construções devem ser erguidas e como as atividades, residenciais e, ou, serviços e, ou, comércio são realizadas nessas construções. Também define de que forma e como devem ser implantados os novos parcelamentos do solo, a in-

2. Em alguns municípios, no plano diretor também é incluso o detalhamento do ordenamento da cidade, ou seja, pode conter parâmetros urbanísticos que normalmente são estabelecidos na LPOUS.

fraestrutura necessária, conjuntos habitacionais, hierarquia e largura de ruas, áreas verdes e equipamentos urbanos e responsabilidades do Poder Público e da iniciativa privada. Muitas dessas regras que a legislação estabelece são importantes para minimizar os conflitos de interesses, como implantar uma fábrica poluente próxima a uma área residencial. Um significativo instrumento de planejamento é detalhado na LPOUS: o zoneamento, que consiste na divisão do espaço em áreas sobre as quais incidem diretrizes de uso e ocupação do solo diferenciadas, baseadas principalmente em parâmetros urbanísticos, como coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação, entre outros.

Percebe-se, assim, que o direito individual no espaço urbano está limitado por regras determinadas por uma dada sociedade, em determinado tempo, levando em consideração o interesse público, sendo o controle de sua aplicação exercido pelo Poder Público, tendo sempre como premissa básica a legalidade. Entretanto o controle gera uma forte tendência de hierarquização do espaço, conforme afirmou o filósofo francês Henri Lefébvre na década de 1970. Segundo o autor, o espaço urbano da Modernidade, a partir do momento em que as condições de salubridade das cidades atingiram seu ponto crítico, passou a ser o resultado da ação combinada entre o mercado e o Estado. O objetivo do primeiro é primordialmente o lucro e o do segundo resulta na garantia do controle do solo, o que acaba por favorecer os objetivos do mercado. Diversos regulamentos foram criados nas cidades dos séculos XIX e XX, visando a garantir esses propósitos.

O objetivo de aproveitar ao máximo os limites regulamentares produz uma uniformidade obsessiva na produção da cidade. É um espaço, na visão lefebvriana, homogêneo e hierárquico, formado com base em um conjunto de códigos comuns de uma dada realidade social e que corresponde às práticas e às representações características dessa sociedade (LEFÉBVRE, 1991b). O espaço assim é homogêneo pela dominação que exerce, ao regular a sua ocupação, ora para a proteção, ora para a produção em massa; e é hierarquizado devido à divisão espacial do trabalho, por exemplo, a construção de conjuntos separados, próximos ou distantes das fábricas, para os operários e demais funcionários, de acordo com os interesses da produção capitalista. A professora Ana Fani Alessandri Carlos (2007, p. 27) afirma que “homogênea e fragmentada, a cidade revela, ainda, a hierarquização dos lugares e pessoas como articulação entre morfologias espacial e social e esta estratificação revela as formas da segregação urbana”.

Sobre a influência das legislações, o espaço torna-se hierarquizado como estratégia de uma classe, um poder tecnológico, administrativo e político de dominação. Segundo Lefébvre (1978), a posição de um espaço dentro da hierarquia é determinada pela sua posição na relação conflituosa entre centros e periferias, que se manifesta na distribuição de poder, riqueza, recursos e informações. Essa hierarquia entre centro e periferia não é um resultado aleatório. Mas, sim, segundo o autor, é o produto de um processo de dominação e nesse contexto assume a importância do poder do Estado na construção do espaço.

Outra tendência da cidade desde a Modernidade é sua fragmentação devido à ação do processo de mercantilização do espaço, que cria verdadeiros mosaicos urbanos, com espaços ocupados, outros vazios, áreas com grande oferta de infraestrutura e outras sem. A fragmentação é uma das características mais evidente da organização espacial do mundo contemporâneo. Manifesta-se, para Lefébvre (1991b), na quebra de espaço em unidades discretas que podem ser privatizadas e comercializadas, e é reforçada pela fragmentação das ciências que esculpem o espaço de acordo com os interesses disciplinares.

O Estado intervém ativamente na produção do espaço, tratando-o como um instrumento político, por meio do qual a ordem social pode ser mantida. Mediante seus papéis, como provedor de infraestrutura e gerente de recursos, juntamente com as suas políticas de assistência e regimes de ordenamento do território, o Estado se torna o grande responsável pelo modelo no qual o espaço abstrato é construído e consolidado.

A produção do espaço e a ordenação dos seus usos dominantes exigem as proibições e sanções impostas pelo Estado, por meio das diversas legislações, destacando-se a LPOUS. Lefébvre argumenta que a forma jurídica das relações de propriedade privada é inerentemente baseada em proibições espaciais que prescrevem os limites da vida cotidiana e servem para consolidar na cidade contemporânea “o reinado da propriedade privada”³ (LEFÉBVRE, 1991b, p. 319 – tradução do autor). Em Belo Horizonte, destacam-se algumas LPOUS que repercutiram na (re)produção do espaço da cidade, de forma a estimular essas tendências destacadas por Lefébvre e que caracterizam as cidades capitalistas.

3. “The reign of private property.”

As leis de parcelamento, ocupação e uso do solo de Belo Horizonte nas duas últimas décadas do século XX

No final da década de 1970, conforme dados do Plambel (Planejamento de Belo Horizonte) (PLAMBEL, 1985), observa-se que a área física de Belo Horizonte apresentava níveis de saturação em termos de ocupação e consolidava-se ainda mais a conurbação com alguns municípios da Região Metropolitana, com parcelamentos voltados para classes de menor poder aquisitivo. O Plambel, órgão de planejamento metropolitano do governo estadual, foi formado por equipes de arquitetos, engenheiros, economistas, sociólogos, dentre outros profissionais, com a tarefa de realizar estudos para a elaboração do plano de desenvolvimento integrado econômico e social da RMBH (AZEVEDO; MARES GUIA, 2010). A postura da equipe foi sempre “temperada por posições socialmente progressistas” (CINTRA, 1988, p. 39). O Plambel foi extinto em 1996.

A prioridade do transporte individual sobre o coletivo no período citado anteriormente, devido aos incentivos da indústria automobilística, provocou o aumento do volume de tráfego nas principais vias de Belo Horizonte, impactando o centro tradicional da cidade, para onde convergiam os principais corredores

res viários. Existiu uma clara elitização de determinadas áreas bem servidas de infraestrutura. Teve-se uma hierarquização ainda maior da cidade, com a ampliação de bairros destinados às classes mais privilegiadas na Região Sul e no entorno da Pampulha, ao lado de bairros populares nas regiões Norte e do Barreiro. Além disso, houve uma significativa produção de unidades verticalizadas, o que implicou o aumento da densidade demográfica (PLAMBEL, 1985).

A urbanização de áreas, por exemplo, parte dos bairros do Tirol, na região do Barreiro; Califórnia e Altos dos Pinheiros, na Oeste; São Bento e Mangabeiras, na Centro-sul; Cidade Nova, Palmares e Goiânia, na Nordeste e Leste; Juliana e Minas Caixa, na região Norte; e Céu Azul e Santa Mônica, na Pampulha, estimulou a extensão da infraestrutura existente, a qual ficou a cargo do Estado (PLAMBEL, 1985). Todo esse forte processo de parcelamento de áreas livres que ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, em Belo Horizonte, acabou, de certa forma, reduzindo a fragmentação da cidade ao preencher parte dos terrenos vazios existentes entre as parcelas ocupadas, implicando a redução de áreas para novos parcelamentos. Praticamente em 1977, quase 70% do Município de Belo Horizonte já estavam parcelados, restando aproximadamente 99 km² de áreas livres, não parceladas (do total de 330,23 km²) (BELO HORIZONTE, 2015a).

As análises apresentadas pelo Plambel indicam que o ordenamento legal de uso do solo então vigente, estabelecido em décadas anteriores à de 1970, era insuficiente, diante desse novo quadro urbano. Mesmo assim, o Estado, influenciado pelos princípios do urbanismo moderno definidos na “Carta de Atenas”, não deixou de legitimar ainda mais a centralidade da região central.

Segundo a professora Françoise Choay (1998), referência nos estudos sobre o urbanismo, a “Carta de Atenas” passou a ser o documento síntese dos preceitos do urbanismo moderno, tornando a base das propostas dos urbanistas progressistas a partir de 1933. Porém a “Carta de Atenas” “tomou emprestada a maior parte das citações que se seguem ao arquiteto progressista Le Corbusier” (CHOAY, 1998, p. 20). Já a professora Barbara Freitag revela, referindo-se a Le Corbusier, que “a essência do seu receituário do urbanismo consistiu em distinguir quatro funções básicas, a serem respeitadas na projeção, no planejamento e na reforma urbana: as funções de habitar, trabalhar, circular e a do lazer” (FREITAG, 2006, p. 59). Além dessas premissas, o próprio Le Corbusier (2000b) defendia também o adensamento da cidade em unidades verticalizadas, como a *unité d’habitation*, onde as funções estariam todas presentes, proporcionando, na visão do autor, uma melhor organização funcional da cidade e conseqüente qualidade de vida para os habitantes.

Para Monte-Mór (1994), o Estado, em Belo Horizonte, na década de 1970, favorece a função da circulação, do uso do transporte individual, inaugurando obras viárias relevantes, tais como a Av. Cristiano Machado, a Via Expressa, o Conjunto Elevado Castelo Branco (atualmente Helena Greco), o primeiro Túnel Lagoinha Concórdia, a Av. Raja Gabaglia, o Viaduto do Barreiro, a Av. Pru-

dente de Morais e a extensão da Av. Afonso Pena até o Bairro Mangabeiras, criando condições para a ocupação dessas áreas. Em locais mais distantes, processos similares ocorreram: o Bairro começou a se firmar como grande centro comercial, com a implantação de conjuntos populares e a polarização de novos bairros que surgiam ao seu entorno (uma grande parte dessa região fazia parte do “cinturão verde” da cidade de Belo Horizonte). No extremo oposto da cidade, houve um significativo acréscimo populacional na região de Venda Nova e teve início a ocupação do entorno da Pampulha, com edificações para a classe média (inclusive impulsionada pela transferência do *campus* da UFMG) (BELO HORIZONTE, 2015a).

No final da década de 1970, foi promulgada a LPOUS de Belo Horizonte, Lei n.º 2.662/1976, considerada a primeira a reunir, em um único instrumento jurídico, diversos temas urbanísticos, como o parcelamento, uso e ocupação, de abrangência para todo o Município (BELO HORIZONTE, 1976). De acordo com Antônio O. Cintra (1988), essa lei foi elaborada por uma geração de planejadores do Plambel, que estiveram em contato com as premissas progressistas ou corbusianas na Europa e nos Estados Unidos, na década de 1970.

A LPOUS preconizava, entre outros, o adensamento de determinadas áreas da cidade. Segundo Le Corbusier, “Quanto maior é a densidade da população de uma cidade, menores são as distâncias para percorrer. Consequência: aumentar a densidade do centro das cidades, sede dos negócios” (2000b, p. 158). No entanto a lei definiu um tratamento desigual para as diferentes áreas da cidade, enfatizando a área central e seu adensamento. Isso levou a um aumento do preço da terra na área central e, conseqüentemente, a uma expansão para a periferia de tipologias mais populares. Logo, ampliou ainda mais a tendência de hierarquização da cidade.

Outra premissa introduzida pela lei, em busca da homogeneização do espaço preconizada pelos progressistas (CHOAY, 1998), foi a obrigatoriedade de afastamentos frontais e laterais para qualquer tipo de edificação. A utilização desses parâmetros urbanísticos proporcionaria uma construção mais centralizada no lote, evitando a possibilidade da “rua corredor”, com fachadas junto ao alinhamento dos lotes, o que vinha ocorrendo no centro da cidade, próximo à Estação Rodoviária. Para Le Corbusier, “A rua corredor deve deixar de ser tolerada, já que envenena as casas que a ladeiam e provoca a construção de pátios fechados” (2000b, p. 158). Entretanto a ideia do adensamento das aglomerações urbanas promovido pela verticalização como forma de contrapor a horizontalidade dispersa pelo sítio já era uma premissa dos utopistas pré-urbanistas progressistas, como o filósofo francês Charles Fourier, que, em meados do século XIX, defendia:

Em primeiro lugar que não se poderiam mais construir casas pequenas; ficariam muito caras. Assim, como é difícil a limpeza em casas apertadas e obstruídas, como as de nossas capitais, ela é fácil num edifício onde os espaços vazios mantêm correntes de ar. Ali seriam evitados; pois, de fato, os males da insalubridade, vantagem de grande importância (FOURIER, 2001, p. 71, tradução nossa)⁴

4. D’abord, nous ne pouvions pas construire plus de petites maisons; Donc, il serait très coûteux, car il est difficile à nettoyer dans les endroits étroits et obstrués, comme notre capitale, il est facile dans un bâtiment où les vides restent ouverts. Ils seraient évités; car en effet, les maux de malsain, avantage d’une grande importance.

O pensamento da época, conforme demonstrado nos estudos do Plambel (1987), era o de transformar Belo Horizonte em uma cidade moderna, uma cidade jardim e, para tanto, tornou-se obrigatório, devido a LPUOS, o uso dos *pilotis*. A ideia era transformar os *pilotis* em um grande jardim suspenso, que uniria todos os prédios, tornando um grande espaço livre da cidade, separado do uso conflitante da circulação viária. Tal premissa era um dos princípios da arquitetura de Le Corbusier, embora, para este, o *pilotis* ficava junto ao solo, liberando-o para as pessoas e grandes áreas verdes (LE CORBUSIER, 2000a).

As contradições de organização do uso e ocupação do solo, decorrentes da falta de controle do uso individual dos lotes, segundo Monte-Mór (1996), foram enfrentadas por um zoneamento de uso e ocupação do solo que pretendia ser corretivo, homogeneizador e disciplinador, como nas cidades Contemporânea e Radiante de Le Corbusier (1964). Mas esses zoneamentos demonstraram que não queriam contrariar certas deficiências decorrentes de interesses imobiliários, muitas vezes confirmando-os e consolidando-os, sob a justificativa de que eles contribuem para o desenvolvimento econômico e social do lugar. Na verdade, eles ampliaram a fragmentação e hierarquização da cidade ao preservarem as áreas de maior valor imobiliário, ocupadas ou não e descolando para as periferias da cidade as possibilidades de uso das classes de menor poder aquisitivo.

Com relação ao parcelamento do solo de Belo Horizonte, os percentuais de reservas de áreas para a criação de equipamentos públicos e áreas verdes, a exigência da instalação da infraestrutura urbana e de procedimentos de caucionamento das obras, com o objetivo de garantir a implantação correta do loteamento, acabaram, segundo dados do Plambel (1987), estimulando a retração do número de aprovações de loteamentos e o aumento do número de loteamentos ilegais na periferia da cidade, bem como a diminuição da oferta de lotes para a população de baixa renda.

A LPOUS, consolidando seu poder de homogeneização da cidade, definiu regras de aprovação e parâmetros urbanísticos mínimos, como áreas a serem destinadas ao uso público, tamanho mínimo dos lotes, extensão de quarteirões de 200 metros, entre outros, visando à proteção dos futuros adquirentes de lotes e assegurando-lhes um padrão para a área urbana da cidade. Alguns desses parâmetros têm nítida referência em Le Corbusier, que, no memorial justificativo da sua Cidade Contemporânea, definiu que “400 metros proporciona a distância normal das ruas, padrão das distâncias urbanas. Minha cidade é traçada sobre um quadriculado regular de ruas espaçadas de 400 metros e cortadas às vezes a 200 metros” (LE CORBUSIER, 2000b, p. 160).

A aprovação da Lei n.º 2.662/1976 (BELO HORIZONTE, 1976) foi uma tentativa de ordenação da produção do espaço urbano na cidade. Para Monte-Mór (1996) e os estudos realizados pelo Plambel (1986), a nova legislação causou certa tensão diante das inovações que trazia, porém isso não impediu que, apesar da retração nos parcelamentos, ocorresse uma aceleração do crescimento de outras atividades imobiliárias, como as construções verticalizadas.

A partir da década de 1980, o mercado imobiliário privado intensificou a oferta de loteamentos para a população de maior poder aquisitivo (PLAMBEL, 1986). As regiões de Belo Horizonte próximas à sua área central e que ainda não haviam sido ocupadas nessa época passaram a ser parceladas para os segmentos de renda alta. Dava-se início à expansão da Zona Sul e ao espraiamento da população de maior poder aquisitivo belo-horizontina. Segundo tese da professora Jupira Mendonça (2002), houve, naqueles anos, um considerável movimento populacional desse seguimento social. Os parcelamentos mais próximos ao centro, principalmente na zona Sul, renovaram-se e consolidaram-se em espaços de classes de maior renda. Com o encarecimento dos terrenos e o esgotamento de áreas para as classes sociais mais privilegiadas, em bairros como Lourdes e Sion, teve início a produção de espaços elitizados, mais distantes do centro tradicional da cidade, configurando o eixo sul de expansão da cidade. Com a criação do primeiro *shopping center* da cidade, no final da década de 1970, no limite entre Belo Horizonte e Nova Lima, apareceu, pela primeira vez na cidade, uma estratégia de produção e de expansão, com origem na iniciativa privada (MONTE-MÓR, 1994).

Lefébvre (1991a) ressalta que a disseminação da mercadoria pelo processo de industrialização subordina o uso aos imperativos da lógica capitalista, ao domínio do valor de troca, criando novas centralidades na cidade e a conseqüente destruição da realidade urbana em centros tradicionais. A centralidade, assim, na forma de centro de consumo, é inserida no contexto de produção e de reprodução das relações de produção, pela mediação do consumo, seja através da circulação de mercadorias (processo de venda), seja pelo consumo do centro urbano como obra. Segundo o autor, "é o lugar do encontro, a partir do aglomerado das coisas. Aquilo que se diz e se escreve é, antes de mais nada, o mundo da mercadoria, a linguagem das mercadorias, a glória e a extensão do valor de troca" (LEFÉBVRE, 1991a, p. 21).

Para a professora Lemos (1994), a (des)centralização geográfica do comércio em Belo Horizonte, assumida depois por outros empresários e com o apoio do Estado, criou corpo e passou a determinar o estímulo a investimentos semelhantes, funcionando como centros secundários ou até mesmo como o principal centro para as classes mais privilegiadas da cidade, com referido sobre o primeiro *shopping center* da cidade. Segundo Lemos (1994, p. 44):

Nota-se claramente que houve um declínio da oferta de espaços públicos destinados ao lazer e à cultura, à medida que a cidade se metropolizou. Ao mesmo tempo proliferou pelo centro urbano uma variedade de lugares privados destinados ao mesmo fim. Ainda que havendo uma redução qualitativa desses, proporcionalmente em relação às primeiras décadas da Capital, eles se tornaram referência na vida cotidiana atual.

Um exemplo desse processo de espraiamento de Belo Horizonte é o bairro Belvedere, localizado na região Centro-Sul, limite com o Município de Nova Lima. A interferência do Estado muda a legislação e, assim, permite transformações na

LPOUS, dirigindo o processo de desapropriação do solo urbano e aumentando o coeficiente edificável, pois permite a verticalização, o que criará mudanças significativas em Belo Horizonte (MONTE-MÓR, 1996).

A primeira planta de parcelamento do bairro Belvedere foi elaborada e aprovada na década de 1970, baseada em legislações que contemplavam apenas partes do parcelamento do solo. Mas sua ocupação se deu nas décadas de 1980 e 1990 (BELO HORIZONTE, 2015a).

Com a implantação de um *shopping* no bairro, a região ganhou maiores visibilidade e investimentos, o que provocou um adensamento populacional. A ideia inicial do bairro Belvedere (hoje subdividido em I, II e III) era que fosse uma continuação dos bairros de classes média e alta da cidade. No início, constituía um espaço para os que não conseguiam adquirir um imóvel nos bairros citados anteriormente (ARREGUY; RIBEIRO, 2008). A verticalização que se verifica no bairro, segundo levantamento histórico da Prefeitura de Belo Horizonte (2015a) e que começou no final da década de 1980, foi permitida, para Monte-Mór (1996), pela Administração municipal, seguindo os interesses econômicos dos proprietários dos terrenos e empresários, bem como das empresas de construção civil voltadas para a classe de maior poder aquisitivo (FIG. 1).



Nos anos 1980, a área sofreu intensa especulação imobiliária (PLAMBEL, 1986). Iniciava-se, então, um conflito entre interesses privados e públicos, devido às restrições na legislação que impediam a criação de um bairro vertical. Em 1985, fruto de uma aliança entre os empreendedores urbanos e o Estado, fez-se uma revisão da LPOUS, permitindo alguns usos na região e, em 1988, a Prefeitura aprovou o parcelamento do restante do bairro, com a respectiva alteração do seu zoneamento, o que permitiu, com a mudança no coeficiente de aproveitamento do bairro, a sua rápida verticalização e a consequente aferição de grandes lucros imobiliários por proprietários de terrenos e construtoras da região (PLAMBEL, 1986).

O intenso, acelerado e descontrolado adensamento populacional contribuiu para a saturação das vias arteriais da região e, no final do século XX, para a extrapolação do alto padrão de ocupação de Belo Horizonte para municípios limítrofes (BELO HO-

Figura 1 • Bairro Belvedere. Nas duas fotos, ao fundo, os bairros Belvedere II e III e, à frente, o bairro Belvedere I.

Fotos do autor, 2007.

RIZONTE, 2015a). Geralmente, nesses municípios, como Nova Lima, os parâmetros urbanísticos são historicamente mais permissíveis, o que vem contribuindo para a forte atuação do mercado imobiliário, para os aumentos da verticalização, da densidade construtiva e da conurbação, além da saturação das vias de acesso a Belo Horizonte.

Como resultado das LPOUS de 1976 e da sua revisão em 1985, o modelo que privilegia a verticalização, tanto em relação às dimensões dos lotes quanto aos modelos de assentamento, chegou a várias regiões da cidade. Esse modelo de planejamento concentrou as atividades econômicas e aumentou os problemas de transporte e tráfego (BELO HORIZONTE, 2015a). Em nome de um sistema viário mais eficiente e mais adequado, “a cidade se defende mal”, no dizer de Lefébvre (1999). As necessidades do trânsito (do circular) substituíram as necessidades do imóvel (do habitar).

Reforçada pela LPOUS, consolidou-se a tendência espontânea de adensamento, ao longo de eixos que saem do centro, em todas as direções, de modo a mudar radicalmente a identidade dos lugares; verticalizou-se o eixo da Avenida Prudente de Moraes/Santa Lúcia e os bairros Luxemburgo e Santo Antônio (BELO HORIZONTE, 2015a). A cidade passou, nesse período, por um intenso processo de reestruturação de seus espaços. Devido às possibilidades que a lei permitia, segundo o ideário presente na Cidade Contemporânea e Radiante de Le Corbusier, parte da área central e da área pericentral bem como os principais corredores viários que saem do centro da cidade adensaram-se muito, com edifícios verticais residenciais, comerciais e de serviços (MONTE-MÓR, 1996). Entretanto essa verticalização ocorreu em desacordo com muitos parâmetros previstos por Le Corbusier, como a projeção sobre o terreno de forma bem mais intensa, impermeabilizando-o, e com os afastamentos entre as edificações menores.

Para o professor Mukai (2006), os grandes avanços observados nas últimas décadas do século XX, em especial, a partir da década de 1990, na tomada de consciência da ação do homem sobre o meio ambiente, bem como a necessidade de um desenvolvimento econômico aliado a um desenvolvimento sustentável, trouxeram também uma nova percepção de gestão urbana no bojo do seu debate. Segundo autores como a professora Maria D’Alva Kinzo (2001), em conjunto com um processo de democratização da política brasileira, refletida na Carta Constitucional Cidadã de 1988, o fortalecimento de instrumentos de democracia participativa fez-se presente em várias experiências locais, implantadas por governos de esquerda, que serviram de exemplo dessa nova perspectiva vivenciada pelo Brasil.

Em 1996, durante a gestão de um governo de esquerda em Belo Horizonte, entraram em vigor o primeiro Plano Diretor da Cidade e a nova LPOUS, n.º 7.166/1996, depois de um ano de discussões com os diversos setores da sociedade civil (BELO HORIZONTE, 2015a). A Lei n.º 7.166/1996 surgiu com características diferentes da lei anterior, por exemplo, permitindo maior flexibilidade em relação à utilização do solo urbano, questionando a rigidez da cidade, a falta de políticas ambien-

tais e de regularização fundiária. A Lei n.º 2.662/1976 foi influenciada pelo pensamento progressista de Le Corbusier, que propôs o zoneamento funcional de atividades urbanas (residencial, comercial, etc.) voltado ao uso do automóvel, enquanto a de 1996, embora continue a utilizar a ideia do zoneamento, baseou-se na capacidade de suporte do meio físico e da infraestrutura existente, por meio de novos instrumentos urbanísticos e planejamento como o macrozoneamento, mais flexível que o zoneamento da lei anterior (BELO HORIZONTE, 2015a).

Entretanto a Lei n.º 7.166/1996 prosseguiu com a tendência homogeneizadora da cidade, continuando com as premissas corbusianas como o uso dos *pilotis*, os altos coeficientes construtivos, principalmente nas regiões mais valorizadas da cidade, e a forte hierarquia viária. Também com relação aos parâmetros relacionados ao parcelamento do solo, pouca modificação houve em relação à Lei n.º 2.262/1976. Porém foi criada uma nova modalidade de parcelamento do solo, o vinculado:

Art. 35 - Parcelamento vinculado é aquele em que ocorre aprovação simultânea do parcelamento e da edificação em função da necessidade de análise e de estudos detalhados da repercussão do empreendimento sobre o meio urbano.

Art. 36 - É obrigatório o parcelamento vinculado:

I - em empreendimentos que originem lotes com dimensões superiores às previstas no art. 17 (BELO HORIZONTE, 1996b).

O artigo 17 da Lei n.º 7.166/1996 estabeleceu que seriam admitidos na cidade lotes com área superior a 5.000 m², observados os critérios estabelecidos para o parcelamento vinculado, ou seja, qualquer parcelamento com área superior a 5.000 m² seria classificado como vinculado, e assim, para sua aprovação, deveriam ser apresentados os projetos do parcelamento do solo e das edificações sobre o respectivo parcelamento. Tal procedimento permitiu um controle maior das repercussões dos impactos do empreendimento na estrutura urbana da cidade, já que, segundo a mesma lei, os parcelamentos vinculados são obrigados a passar por um licenciamento ambiental e, portanto, deve-se elaborar todo um estudo relativo aos impactos que poderá causar e as medidas mitigadoras e compensatórias, além de passar por audiências públicas.

Pode-se considerar que, se a década de 1970 e início da de 80 foram de produção do espaço metropolitano, a virada para os anos 1990 caracterizou-se pela apropriação desses mesmos espaços pela população e pelas atividades que caracterizam a cidade, rumo a um redesenho de sua espacialidade (COSTA, 1994). Observa-se que as taxas de crescimento da cidade reduziram, quando em comparação com a década de 1980, estabilizando-se na faixa de 1,15 a 1,17% (QUADRO 1).

As décadas de 1970 e 1980 vieram com grandes obstáculos para a indústria nacional (COSTA, 1994). Com os choques do preço do petróleo, o aumento dos juros internacionais e as consequentes crises econômicas mundiais, a indústria nacional viu sua dependência externa impactar seu desempenho

negativamente. Enquanto isso, o setor de serviços em Belo Horizonte manteve seu crescimento, devido ao surgimento de novos produtos e segmentos e ao processo de terceirização das empresas. Desde essas décadas, o setor industrial veio perdendo participação no PIB municipal e no emprego total, enquanto o setor terciário veio ampliando rapidamente sua contribuição, tanto em termos de valor agregado quanto em número de pessoal ocupado (MONTE-MÓR, 1994).

Quadro 1. Percentuais de crescimento populacional de Belo Horizonte e dos demais municípios da Região Metropolitana a.a

Período	Belo Horizonte Crescimento populacional a.a	Municípios da RMBH Crescimento populacional a.a
1980	6,34%	4,52%
1991	1,15%	4,82%
2000	1,17%	3,97%

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010, adaptado pelo autor

Segundo a professora Jupira (2002), nas últimas décadas do século XX, a metrópole de Belo Horizonte tornou-se uma realidade socioespacial. Os processos especulativos de valorização da terra, sob a tutela do Estado, proporcionaram uma conformação socioespacial desigual e segregadora. A classe de maior poder aquisitivo passou a ocupar um território maior, servido de infraestrutura e localizado na Região Sul da cidade. Já os segmentos populares, de um modo geral, foram “empurrados” para as periferias mais distantes. Essas transformações, demonstradas em índices da Prefeitura de Belo Horizonte (2015a), têm relação direta com o mercado imobiliário: de expansão da produção imobiliária, por um lado, com imóveis residenciais para as classes médias, nas áreas pericentrais e periféricas do Município de Belo Horizonte e, por outro, por loteamentos populares, nas periferias mais distantes da Região Metropolitana. Nesse momento, o espaço, produto da reprodução da sociedade, ao tornar-se mais raro na cidade, conforme dados disponibilizados pela Prefeitura de Belo Horizonte (2015a), entrou em contradição com as necessidades do desenvolvimento do próprio capital: a “raridade” (LEFÉBVRE, 2008).

As leis de parcelamento, ocupação e uso do solo de Belo Horizonte na primeira década do século XXI

Belo Horizonte, que fora projetada para ser a capital administrativa do Estado, consolidou-se como um grande centro terciário do Brasil (BELO HORIZONTE, 2015a). Com a implosão da região central e a explosão da área entre o centro e as divisas municipais, por meio do parcelamento sistemático dos terrenos livres, a cidade entrou no século XXI apresentando uma escassez de áreas para a expansão do capital imobiliário. Esse capital encontrou-se, assim, em Belo Horizonte, diante de uma contradição para a sua expansão, produzida por ele

próprio. Entretanto, como revelou Lefévre (1991a), o espaço valorizado e raro contribuiria ainda mais para o avanço das forças capitalistas.

Nesse contexto de produção do espaço, no início do século XXI, foi sancionada em Belo Horizonte a LPOUS n.º 8.137/2000 (BELO HORIZONTE, 2000a), que veio atualizar a anterior. A Lei n.º 8.137/2000 modificou alguns zoneamentos da legislação anterior que provocaram um grande adensamento, como o Bairro Buritis, e aumentou outros percentuais, abrindo novas frentes de expansão imobiliária para as classes média e alta, em bairros localizados na região da Pampulha, como o Bairro Castelo (BELO HORIZONTE, 2000a).

Apesar de certa dispersão espacial dos empreendimentos comerciais e de serviços, provocada pela LPOUS n.º 7.166/96, analisada no item anterior deste artigo, a concentração do potencial construtivo maior permaneceu no Centro e Sul de Belo Horizonte, regiões onde se consolidou a atuação do mercado de alta renda. O setor imobiliário nessas regiões, desde então, vem atuando mediante a adoção de produtos imobiliários com grandes áreas, direcionados ao segmento de média-alta renda da população, com altos índices de concentração construtiva e populacional (BELO HORIZONTE, 2015a). Já com relação ao parcelamento do solo, a LPOUS n.º 8.137/2000 não apresentou modificações, mantendo os mesmos parâmetros das legislações anteriores, como a determinação da extensão máxima de quarteirão, dimensões mínimas e máximas de lotes, percentuais de áreas públicas, comunitárias e espaços livres de uso público.

Belo Horizonte tinha, no início da década de 2000, 60 mil lotes vagos cadastrados em condições de receber novos empreendimentos e, em 2010, esse número passou para cerca de 20 mil lotes (BELO HORIZONTE, 2000b, 2010b). Percebe-se que o espaço, produto da reprodução da sociedade belo-horizontina, cada vez mais raro, entra em contradição com as necessidades do desenvolvimento do próprio capital. O que significa dizer que essa "raridade" se torna, ao mesmo tempo, produto do próprio processo de produção do espaço, configurando-se como uma contradição do espaço. O Cadastro do Imposto Territorial Urbano da SMAAR (BELO HORIZONTE, 2010b) indica que, das aproximadamente 670 mil guias de IPTU emitidas em Belo Horizonte, no ano de 2010, apenas 13% correspondem a terrenos não parcelados.

Programas habitacionais para a população de baixa renda enfrentam fortes problemas para aumentar a participação na cidade, em função da escassez de terrenos (URBEL, 2014). No período de 2000 a 2010, em Belo Horizonte, somente foi licenciado um conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV),⁵ para a faixa de um a três salários mínimos, o Bairro Vitória II. Tal empreendimento, com mais de 2.000 unidades habitacionais, foi construído na periferia da cidade, próximo à divisa com o Município de Sabará, em uma área ambientalmente frágil, com carência de equipamentos comunitários e urbanos, constituída por um mosaico de áreas verdes e ocupações irregulares de baixa renda (BELO HORI-

5. Lançado pelo governo federal em 2009, o PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos.

ZONTE, 2015a). A viabilização desse empreendimento só foi possível devido à ação do Estado, pressionado pelos empreendedores de flexibilização da LPOUS, ou seja, desconsideração do zoneamento restritivo da área para um mais permissível, mudança de parâmetros de parcelamento do solo, como delimitação de quarteirões.

A implantação desse conjunto e de outros menores na região ampliou a tendência de hierarquização do espaço da capital, ou seja, aumentou a ocupação da população de menor renda, em áreas mais distantes das regiões de trabalho e equipamentos sociais, enquanto a região central da cidade de Belo Horizonte e, ou, as áreas dotadas de infraestrutura continuaram a ser destinadas para as camadas de maior renda. Nessas áreas, não se implantou nenhum empreendimento voltado para a faixa de até três salários mínimos.

Por sua vez, a expansão do setor de serviços encontrou uma barreira à sua realização nas áreas centrais de Belo Horizonte em razão, principalmente, da raridade de áreas livres, obrigando a atividade a migrar para outras áreas. Os dados da Secretaria Municipal de Arrecadação demonstram essa tendência de desconcentração dos serviços na cidade (BELO HORIZONTE, 2000b, 2010b). Atuações do Poder Público (estadual e municipal) e do setor imobiliário, em momento recente nas regiões da Pampulha, Norte e Venda Nova, vêm reforçando a tendência de crescimento da ocupação, ao longo dessas regiões, e uma pressão para um maior adensamento.

Como efeito da aplicação da Lei n.º 8.137/2000, verificou-se uma maior dispersão espacial dos empreendimentos privados para outras regiões do Município, como os bairros Buritis, Castelo, Manacás, Ouro Preto, Santa Amélia, Planalto, Floramar, que se tornaram novas frentes para o mercado imobiliário da cidade (BELO HORIZONTE, 2009). Consolidou-se ainda mais a permanência do foco do mercado imobiliário na Região Centro-Sul, com a implantação de grandes empreendimentos comerciais e construções voltadas para o mercado de média a alta renda. Por outro lado, verificou-se o aumento da ocupação informal, conforme dados da Prefeitura de Belo Horizonte (2011) em áreas mais periféricas: Furquim, Olhos d'Água, Baileia e Capitão Eduardo. Isso favoreceu ainda mais a hierarquização e fragmentação da cidade. Entretanto ocorreu a redução da proporção de famílias nas áreas de risco geológico de 1994 a 2004, de 21,8% para 8,5%, mesmo com o aumento do número de famílias residentes em assentamentos precários (URBEL, 2014).

A Lei n.º 8.137/2000, como parte da política de intervenção nas favelas, reforçou, pro meio de vários capítulos, a continuação do conjunto de intervenções em favelas, desenvolvido pelo Programa Vila Viva, um conjunto de ações caracterizadas como estruturais, que envolvem a implantação de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica, melhorias habitacionais, remoções, reassentamentos em conjuntos verticalizados, regularização fundiária e incentivo à promoção do desenvolvimento socioeconômico da população afetada. Parte desse programa teve origem na década de 1980, com a criação da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), empresa

pública responsável pelas intervenções nas favelas. Mais tarde, o Plano Diretor da Cidade, Lei n.º 7.165/1996 (BELO HORIZONTE, 1996a) reforçou a necessidade de urbanização e de melhoramentos dos assentamentos precários, em detrimento das ações de remoção. Segundo dados da Urbel, quase 600 mil pessoas residem em favelas em Belo Horizonte. Dessas, 193 mil, cerca de 20 favelas, fazem parte do Programa Vila Viva (BELO HORIZONTE, 2015a).

O projeto-piloto de intervenção do Programa Vila Viva foi o do Aglomerado da Serra, com uma população de 60 mil habitantes e onde foram erguidos mais de 50 prédios com 4 andares cada um (URBEL, 2014; BELO HORIZONTE, 2015a). As edificações que são erguidas nas vilas para assentar as famílias retiradas das áreas de risco ou de intervenção viária, destoando totalmente das tipologias dominantes nesses espaços, seguem as premissas progressistas de verticalização e concentração da LPOUS.

Caso emblemático implantado na cidade foi o de um grande empreendimento privado na forma de *shopping* voltado para uma população de maior poder aquisitivo em um bairro tradicional da cidade, a Savassi, por meio de uma operação urbana. Verificou-se que sua implantação, só possível pela mudança de parâmetros urbanísticos, como o aumento do coeficiente de aproveitamento, provocou, apesar das mitigações previstas na legislação, uma significativa piora das condições de mobilidade urbana no seu entorno imediato, como também na região como um todo (MONTEIRO, 2014). A operação urbana, que passou a ser mais utilizada pelo Poder Municipal no século XXI, trata-se de um procedimento que flexibiliza os parâmetros urbanísticos para viabilizar a aprovação e a implantação de grandes empreendimentos imobiliários privados, que são obrigados a fornecer contrapartidas para minimizar os impactos gerados e favorecer o desenvolvimento urbano. A operação urbana constitui um instrumento urbanístico de parceria entre o Estado e o capital imobiliário (BRASIL, 2001). Nesse processo político, a ação do Estado no espaço não vai produzir a infraestrutura necessária à nova atividade produtiva, mas, sim, abrir brechas na legislação urbanística para viabilizar determinado empreendimento e acirrar ainda mais a hierarquização da cidade, já que a sua ação privilegia estratégias burguesas de (re)produção do espaço, como o caso citado anteriormente.

Em 2010, foi sancionada a Lei n.º 9.959/2010 que, embora fosse considerada, pela Prefeitura de Belo Horizonte, um novo Plano Diretor e uma nova LPOUS da cidade, tratou-se mais de uma adequação às leis n.º 7.166/96 e n.º 8.137/2000, com o principal objetivo de regular os mecanismos que possibilitem a implantação ou expansão de grandes empreendimentos imobiliários (BELO HORIZONTE, 2010a). Questões importantes da cidade ficaram de fora, como a forte hierarquização e fragmentação da cidade, a autonomia dos órgãos gestores da política urbana municipal, a mobilidade urbana, a expansão imobiliária para bairros tradicionais da cidade como Pampulha, Cidade Jardim, Santa Efigênia e o símbolo da cidade, a Serra do Curral (BELO HORIZONTE, 2010a).

Confirmando a intenção de atender os interesses privados, boa parte da lei trata da regulamentação das diversas propostas de operações urbanas na cidade. Na LPOUS n.º 9.959/2010 de Belo Horizonte, estão previstas cinco grandes operações urbanas: a revitalização da Praça da Savassi, na região Centro-Sul; a construção de um estacionamento subterrâneo, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG); a criação de área de reserva ambiental, no Bairro Braúnas, Região da Pampulha; a ampliação da Avenida Barão Homem de Melo; e a operação urbana da região conhecida como Isidoro, localizada na Região Norte de Belo Horizonte, onde se pretendia construir um empreendimento residencial e comercial de grande complexidade, denominado Granja Werneck. A recente LPOUS de Belo Horizonte, n.º 9.959/2010, apresenta um capítulo específico que trata sobre a Operação Urbana do Isidoro, uma das últimas grandes áreas privadas não ocupadas da cidade passível de parcelamento (BELO HORIZONTE, 2010a). Sem a aplicação do mecanismo da operação urbana, a ocupação deveria seguir os parâmetros determinados pela Lei 8.137/2000, o que resultaria em um potencial construtivo da área citada, ambientalmente frágil, menor, com menos lucro para os proprietários. A operação urbana aumentou o potencial construtivo em determinadas áreas ampliando o lucro, e em outras áreas possibilitou a transferência desse potencial em troca do investimento em áreas públicas. Entretanto a operação prevista, ao considerar uma ocupação voltada para segmentos de maior poder aquisitivo, acirrou as diferenças, ou seja, a hierarquização e fragmentação da região, já que não contemplou as camadas de menor poder aquisitivo.

De forma geral, a Lei n.º 9.959/2010, segundo discurso da Prefeitura (BELO HORIZONTE, 2015a) pretendia ordenar o crescimento da capital nos próximos anos, diminuindo o adensamento imobiliário, por meio de medidas que restringem o potencial construtivo. O coeficiente de aproveitamento foi reduzido em média 10% em toda a cidade. Em alguns bairros, como Buritis e Castelo, a redução chegou a quase 50%. Na prática, os proprietários poderiam edificar menos andares em seus empreendimentos, a não ser que se pague mais pelo excedente construído. Trata-se da aplicação da “outorga onerosa do direito de construir”, instrumento da política urbana previsto no Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/2001) (BRASIL, 2001). Na verdade, com a aplicação desse instrumento, chegar-se-ia próximo aos coeficientes da lei anterior.

Com relação aos parcelamentos do solo, aumentou-se a área mínima dos que são obrigados a ser vinculados, de 5.000 m² para 10.000 m². Isso significa uma simplificação do processo de licenciamento de grandes empreendimentos, ou seja, um benefício para o mercado imobiliário, já que empreendimentos antes submetidos ao licenciamento e consequentemente analisados quanto o seu impacto na infraestrutura e como tal, obrigados a terem medidas mitigadoras, não mais teriam de passar pelo licenciamento.

Embora a aplicação das legislações anteriores, leis 7.166/1996 e 8.137/2000, aprovadas em gestões de governos de esquerda, estimulou a participação do capital privado na cidade, com

a Lei 9.959/2010, observa-se a intenção do setor público, de caráter nitidamente neoliberal, de estimular ainda mais a ação do capital privado no processo de (re)produção do espaço urbano, por meio da implantação de grandes e impactantes empreendimentos imobiliários, voltados para as elites urbanas.

Considerações finais

O espaço urbano, a partir do momento em que as condições de salubridade das cidades atingem seu ponto crítico, passou a ser o resultado da ação combinada entre o mercado e o Estado. O objetivo do primeiro é primordialmente o lucro e o do segundo resulta na garantia do controle do solo, o que acaba por favorecer os objetivos do mercado. Por isso são importantes os códigos urbanísticos uniformizadores, pois estes facilitam o processo de divisão e de venda das terras, como também incorporam os avanços tecnológicos que permitem agregar mais valor de uso às parcelas individuais.

No processo de produção do espaço de Belo Horizonte, as diversas legislações urbanísticas criaram as bases para o avanço do capital imobiliário, por meio de parâmetros que favoreceram a homogeneização, a hierarquização e a fragmentação do espaço, como a demarcação de áreas, da regulação do uso do solo, criando áreas para as classes mais privilegiadas, estabelecendo regulamentos que visam a proteger e a garantir a reprodução do capital, e, em alguns momentos, a liberação de uma permissividade de uso e ocupação em áreas de interesse do capital imobiliário.

Nas últimas décadas do século XX, a produção do espaço de Belo Horizonte, sob a tutela do Estado, promoveu uma conformação urbana ainda mais homogênea e hierarquizada, com as classes média e alta passando a ocupar um território maior, e os segmentos populares ocupando as periferias mais distantes. Essa ocupação acabou por estimular a fragmentação da cidade, ou seja, a existência de espaços ocupados pela estrutura urbana e outros vazios, com grande oferta de infraestrutura.

Nesse processo de produção do espaço belo-horizontino, as diversas legislações urbanísticas se diluem e passam a disciplinar e homogeneizar, em termos de desenho urbano e ocupação da cidade, ao estabelecerem parâmetros gerais a serem seguidos. Também por meio de instrumentos como o zoneamento, as legislações protegem os proprietários de áreas mais valorizadas da cidade, evitando a presença de usos e ocupações que possam desvalorizar seus imóveis.

Notadamente, em uma tentativa de resolver os problemas causados pela expansão citadina, no final da década de 1970, em Belo Horizonte, o Estado desencadeou a regulamentação de uma série de legislações urbanísticas que adotou muitas premissas corbusianas. Entretanto alguns desses parâmetros, como a verticalização, foram apropriados de maneira a privilegiar, primeiramente, o maior rendimento comercial da ocupação, distanciando do que defendia Le Corbusier, de gerar no solo, liberado das amarras construtivas, um imenso tapete verde para uso de toda a população, sem exclusividades.

Com relação aos parcelamentos do solo, as LPUOS citadas foram implantadas em Belo Horizonte, quando boa parte do território da cidade já estava parcelado. Desse modo, os impactos maiores das regulamentações, desse período em diante, repercutiram mais no uso e ocupação dos terrenos já loteados do que propriamente na forma de parcelar os terrenos.

No século XX, os parcelamentos do solo, que passaram a ser produzidos e reproduzidos pela iniciativa privada, contribuíram também para um espaço de Belo Horizonte cada vez mais subordinado à lógica do modo de produção capitalista, à reprodução do valor de troca. Tal processo submete o uso às necessidades do mercado e reforça o caráter de homogeneização e hierarquização da cidade, devido às morfologias dispersas no território, à dominação que exerce ao regular a ocupação urbana, à produção de conjuntos destinados às classes populares ou mesmo para as de maior poder aquisitivo. Verificou-se que o Estado, na defesa dos interesses da elite belo-horizontina, desde a gênese da cidade, vem proporcionando, ao longo da produção do seu espaço, a valorização de áreas, transformando-as estrategicamente em lucrativas mercadorias.

No momento atual em Belo Horizonte, continuam presentes os ideários dos antológicos modelos do urbanismo moderno, apropriados conscientemente ou não, que potencializam mais ainda a homogeneização, a hierarquização e fragmentação do espaço belo-horizontino. Nesse processo de (re)produção do espaço que ocorre na cidade, o capital encontra uma barreira: a raridade de áreas para novos empreendimentos. Entretanto, diante dessa contradição, abrem-se perspectivas de novas frentes para o seu desenvolvimento, com o estímulo ou a intervenção do Estado. Historicamente, assim ocorreu quando o espaço parisiense, no século XIX, tornou-se um empecilho para a sua expansão e foi preciso intervir. Portanto se entende o que está acontecendo com Belo Horizonte: se as áreas para novos empreendimentos imobiliários estão escassas, torna-se adequado que a legislação estimule, por exemplo, o reuso do velho, como uma estratégia de manter o domínio e a expansão do modo capitalista de (re)produção do espaço.

Por fim, encontra-se em apreciação no legislativo do Município um projeto de lei de uma nova LPUOS de Belo Horizonte, que, entre outras propostas, pretende uniformizar o coeficiente de aproveitamento na cidade, permitindo, em algumas regiões, o uso da transferência do direito de construir. Entende-se que esse projeto abre um leque para possíveis trabalhos que podem aferir as possibilidades de uma maior ou não homogeneização, hierarquização e fragmentação na (re)produção do espaço de Belo Horizonte.

Referências

ARREGUY, Cintia Aparecida Chagas; RIBEIRO, Raphael Rajão (coord.). **Histórias de bairros [de] Belo Horizonte**: Regional Centro-Sul. Belo Horizonte: Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte, 2008.

AZEVEDO, Sergio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. O novo arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e desafios. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 119, p. 41-64, jul./dez. 2010.

BENEVOLO, Leonardo. **As origens da urbanística moderna**. Lisboa: Presença, 1996.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 2.662**, de 29 de novembro de 1976. Parcelamento, ocupação e uso do solo de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1976.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.165**, de 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1996a. Disponível em: <<http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/237742/lei-7165-96>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.166**, de 27 de agosto de 1996. Estabelece normas e condições para o parcelamento e ocupação do solo de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1996b. Disponível em: <<http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/237741/lei-7166-96>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.137**, de 10 de dezembro de 2000. Parcelamento, ocupação e uso do solo de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 2000a.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9.959**, 12 de dezembro de 2010. Parcelamento, ocupação e uso do solo de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 2010b. 2010a

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Estatística e informações históricas sobre Belo Horizonte**. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/busca.do;jsessionid=A15B0FBFC32C147399CB98699D19F116.portalpbh1b?busca=informa%C3%A7%C3%B5es+hist%C3%B3ricas&evento=Ok>>. Acesso em: 12 abr. 2015b. 2015a

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Arrecadação. **Cadastro do Imposto Territorial Urbano**. Belo Horizonte: PBH, 2000b.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Arrecadação. **Cadastro do Imposto Territorial Urbano**. Belo Horizonte: PBH, 2010a. 2010b

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Processo de licenciamento ambiental do Programa Vila Viva**. Belo Horizonte: SMMA, 2011.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Políticas Urbanas de Belo Horizonte. Transformações recentes na estrutura urbana. In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 3, 2009, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: PBH, 2009. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/comunicacao/RELATORIOS/200905_estudos_urbanos_conferencia_abertura_conferencia.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

BELO HORIZONTE. **Zoneamento e parâmetros urbanísticos**. Belo Horizonte: PBH. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.doc/>>. Acesso em: 30 ago. 2015a. 2015b

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências – Estatuto das Cidades. Brasília: Presidência da República, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino**. 3. ed. São Paulo: Pillares, 2010.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades: uma antologia**. São Paulo: Perspectiva, 1998.

CINTRA, Antônio Otávio. A política do planejamento urbano compreensivo: notas sobre o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli. (org.). **Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988, p. 23-41. 1988.

COSTA, Heloisa S. M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (coord.). **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: Cedeplar/PBH, 1994.

DEL RIO, V. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. São Paulo: Pini, 1990.

FERRARI, Celson. **Curso de planejamento municipal integrado**. São Paulo: Pioneira, 1979.

FOURIER, Charles. **Le nouveau monde industriel et sociétaire (1848)**. Paris: Le Presses du Réel, 2001.

FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade**. Campinas: Papius, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010 e outros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

KINZO, Maria D'alva G. A democratização brasileira um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, out./dez. 2001.

LE CORBUSIER. **La Ville Radieuse**. Paris: Vincent Fréal & Cie, 1964.

LE CORBUSIER. **Por uma arquitetura**. São Paulo: Perspectiva, 2000a.

LE CORBUSIER. **Urbanismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2000b.

LEFÉBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFÉBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFÉBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991a.

LEFÉBVRE, Henri. **The production of space**. Oxford; Cambridge; Massachusetts: Blackwell, 1991b.

LEFÉBVRE, Henri. **The survival of capitalism**: reproduction of the relations of production (reprinted). London: Allison & Busby, 1978.

LEMOS, Celina Borges. A construção simbólica dos espaços da cidade. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo *et al.* **Belo Horizonte**: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte; Cedeplar, 1994, p. 39-41.

LEMOS, Celina Borges. **Antigas e novas centralidades**: a experiência da cultura do consumo no centro tradicional de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 2010.

MARICATO, E. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, São Paulo, 27 maio 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004>. Acesso em: 5 mar. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2002. 252 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

MONTEIRO, Livia de Oliveira. **Espacialidades e especificidades** [manuscrito]: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. 2014. 504 f. Tese (Doutorado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Belo Horizonte, Capital de Minas, século XXI. **Varia História**, Belo Horizonte, n. 18, p. 467-488, nov. 1996.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (coord.). **Belo Horizonte**: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: Cedeplar/PBH, 1994.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PLAMBEL. **A estrutura urbana da RMBH**: Belo Horizonte. Belo Horizonte: Plambel, 1985.

PLAMBEL. **A estrutura urbana da RMBH**: diagnóstico e prognóstico: o processo de formação do espaço urbano da RMBH 1897-1985. Belo Horizonte: Plambel, 1986.

PLAMBEL. **O mercado da terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Plambel, 1987.

URBEL. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. Prefeitura de Belo Horizonte. **Relatório anual sobre os aglomerados de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PBH, 2014.

Recebido em: 12/09/2015
Aprovado em: 15/12/2015