

- FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito econômico*. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Lei de proteção da concorrência*. Comentários à lei antitruste. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- FREIRE, Marusa Vasconcelos. A atuação do Cade diante da desestatização. Brasília: Cade. *Revista de Direito Econômico*, n. 23. abr./jun. 1996.
- POSSAS, Mário Luiz Possas, FAGUNDES, Jorge e PONDÉ, João Luiz. Política antitruste: um enfoque schumpeteriano. *Revista de Estudos Econômicos da Construção*, n. 1, p.1-24, 1996.
- SALGADO, Lúcia Helena. Política de concorrência – Tendências recentes e o estado da Arte no Brasil. *IPEA*, texto para discussão n. 385, outubro de 1995.
- VAZ, Isabel. Anotações em sala de aula do Curso de Mestrado de Direito Econômico na Faculdade de Direito da UFMG. 1996.

## PERIFERIA E PROBLEMAS URBANÍSTICOS: BELO HORIZONTE E O CASO DO BAIRRO CAPITÃO EDUARDO

Maria Tereza Fonseca Dias\*

### Sumário

1. Introdução.
2. Características do Bairro Capitão Eduardo.
3. A cidade, a urbanização e a urbanificação.
4. Planejamento urbano e o Plano Diretor de Belo Horizonte: configuração e soluções propostas para urbanificação do bairro Capitão Eduardo.
- 4.1. Ordenação, ocupação do solo e programa habitacional.
- 4.2. Criação de equipamentos urbanos.
5. Conclusão.
6. Bibliografia.

### 1 INTRODUÇÃO

Com o sentido de compreender-explicar e de estimular ações efetivas no campo do desenvolvimento da cidadania, foi firmado um Convênio de

\* Graduada em Direito na UFMG, orientadora de campo da frente “Vilas e Favelas e Organização Popular”, do projeto *Pólos Reprodutores de Cidadania* – Convênio: Faculdade de Direito/ Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania da PBH; mestrandona em Direito Administrativo na Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG.

Pesquisa-Ação entre a Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de Belo Horizonte e a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais para o desenvolvimento do Projeto *Pólos Reprodutores de Cidadania*.

As ações de pesquisa, que incluíram interferências diretas em algumas associações de bairro da região nordeste de Belo Horizonte, foram desenvolvidas no segundo semestre de 1996, período em que ocorreram visitas, entrevistas, observações e ações diversas de extensão.

O Projeto *Pólos Reprodutores de Cidadania*, pode-se dizer, está desenvolvendo na Faculdade de Direito – alunos e professores – uma potencialidade de ação diversificada junto às comunidades periféricas de Belo Horizonte, que deve ser fortalecida e expandida.<sup>1</sup>

Partiu-se do projeto inicial que contemplava, de maneira ampla, as principais metas a serem atingidas, quais sejam,

“contribuir para a superação do hiato hoje existente entre a Constituição Formal e a Constituição Real, ou seja, para a implementação do regime democrático entre nós [...] e para a formação de operadores jurídicos em condições de se tornarem pólos reprodutores de cidadania, inclusive em razão de seu atuar profissional cotidiano”.

O convênio realizado entre a Faculdade de Direito da UFMG e a Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de Belo

<sup>1</sup> Cf. principais documentos produzidos pela Pesquisa-Ação e que detalham a ação implementada: *Diagnóstico preliminar das entidades comunitárias da região nordeste de Belo Horizonte*. Faculdade de Direito – UFMG / Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania – PBH, Belo Horizonte, 1996; *Relatório de pesquisa de campo*. Faculdade de Direito – UFMG/ Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania – PBH, Belo Horizonte, fev. 1997. *Proposta de desenho metodológico de pesquisa de campo para investigação do fenômeno do Pluralismo jurídico*. Faculdade de Direito – UFMG/Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania – PBH, Belo Horizonte, out. 1996.

Horizonte (CDHC-PBH) foi uma etapa importante para delinear o alcance do projeto, tendo em vista o trabalho em andamento desenvolvido por essa Coordenadoria, denominado *Projeto Cidade Cidadã*.

O projeto, através de um amplo debate realizado em Belo Horizonte, concluiu que cinco áreas são prioritárias no trato das questões de Direitos Humanos no Município, sem desconsiderar o fato de que outras atividades possam ser desenvolvidas: “Mulher e cidadania”, “População de rua e construção da identidade coletiva”, “Vilas e favelas e organização popular”, “Violência urbana e segurança pública” e “Saúde mental”, cada qual com sua problemática específica.

Dessa forma, o Projeto *Pólos Reprodutores de Cidadania*, adaptando-se a essa diretriz da principal entidade parceira do projeto, criou as referidas frentes de trabalho, cada qual desenvolvendo questões específicas através de distintos marcos teóricos, sem perder de vista os objetivos principais descritos anteriormente, mesmo porque não há como discutir a questão da cidadania e dos direitos humanos de maneira fragmentada, tendo em vista o contexto de uma sociedade hipercomplexa na qual esses temas se inserem.

Feita a divisão das frentes, pode-se dizer que enquanto todas elas trabalharam questões temáticas, como as de gênero, violência urbana, população de rua e saúde mental, a frente *Vilas e Favelas e Organização Popular* é geográfica e nela todas as questões anteriores podem ser trabalhadas.

Assim, ficou estabelecido na primeira proposta de metodologia operacional de campo que, tendo em vista a complexidade maior dessa frente, após a definição da área a ser trabalhada, propôs-se que seria feito um diagnóstico das entidades comunitárias da região nordeste de Belo Horizonte.

Montou-se, após essa etapa, um projeto específico da frente *Vilas e Favelas e Organização Popular*, cujo princípio geral é o seguinte:

“Compreender através da interpretação de imaginário social, da teoria da argumentação e das estratégias da pesquisa-ação, a noção de direito e de cidadania de movimentos populares, de grupos sociais e

de indivíduos residentes em áreas de extrema periferia de Belo Horizonte, tendo em vista a suposição de existência fática de pluralismo jurídico, no sentido de estimular ações efetivas no campo do desenvolvimento conjunto da cidadania.”

Ficou determinado inicialmente que a área principal de trabalho seria a região nordeste de Belo Horizonte.<sup>2</sup>

Estruturado o projeto específico, partiu-se para o trabalho de campo, através de quatro estratégicas básicas: estudo e aprofundamento do marco teórico; treinamento dos pesquisadores-extensionistas selecionados; visitas ao local para os primeiros contatos e percepções; e a aplicação de um questionário fechado para a composição do *Diagnóstico das Entidades Sociais da Região Nordeste*, que foi concluído e entregue à Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de Belo Horizonte.

O referido diagnóstico foi discutido, internamente, entre a equipe de coordenadores, orientadores, pesquisadores-extensionistas e animadores da ação do Projeto Pólos Reprodutores de Cidadania, e em seguida apresentado à Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de Belo Horizonte e à Administração Regional Centro-Sul do Município.

Ao buscar compreender como as comunidades organizadas da região nordeste de Belo Horizonte atuam na prevenção e na resolução de conflitos, e em que medida essas ações reproduzem ou contrapõem-se ao “direito estatal”,<sup>3</sup> passamos a freqüentar as reuniões comunitárias da Associação dos Moradores do Bairro Capitão Eduardo.<sup>4</sup> Tal contato permitiu que diversos problemas por que passa a comunidade nos fossem revelados.

2 Em 1997 o trabalho de pesquisa e extensão passou a ser desenvolvido no Aglomerado Santa Lúcia, região centro-sul de Belo Horizonte.

3 Nomenclatura utilizada por SANTOS, Boaventura Sousa, na obra *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1986.

4 Na ausência de uma nomenclatura mais adequada para o conglomerado urbano a que nos referimos, o chamaremos de “bairro”, apesar de o mesmo não existir formalmente no parcelamento urbano do Município de Belo Horizonte. A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), segundo critérios do Plano Diretor do Município, classifica-o “conjunto habitacional de interesse social”.

Nesse ensaio, trataremos das questões urbanísticas que o bairro enfrenta no momento atual, da disciplina jurídica que o direito positivo, sobretudo o direito positivo municipal, oferece para a solução desses problemas e da atuação do Poder Público na implementação de projetos para a adequação urbanístico-social do bairro.

## 2 CARACTERÍSTICAS DO BAIRRO CAPITÃO EDUARDO

O bairro Capitão Eduardo encontra-se em situação bastante peculiar na região nordeste de Belo Horizonte, pois localiza-se na extrema periferia da região, fazendo limite com o Município de Santa Luzia, estando portanto, muito afastado do Centro da Capital. O acesso se dá pela BR-262 e uma linha de ônibus serve aos moradores.

A área que deu origem ao atual bairro denominava-se Fazenda Capitão Eduardo, que foi desapropriada pela Prefeitura em 1972 para a construção de nova unidade para tratamento de resíduos sólidos de Belo Horizonte. Durante vários anos, a área não sofreu modificações em sua estrutura, sendo, ainda, muitas vezes, classificada como rural. Em 1985, houve um parcelamento urbano, promovido pela própria Municipalidade, para fins de assentamento habitacional. O Prefeito da época era Sérgio Ferrara.

A proposta inicial da Prefeitura, segundo as cartilhas distribuídas aos moradores, era financiar a longo prazo os terrenos para que eles pudessem construir suas casas e pagá-las em parcelas. O documento fornecido aos moradores foi um “contrato de concessão de uso do solo”,<sup>5</sup> sem qualquer

5 “A concessão do direito real de uso de terreno é o contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, a fruição temporária, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social” (LIRA, Ricardo Pereira. A concessão do direito real de uso. *Revista de Direito Administrativo*, n. 163, p. 18, jan./mar. 1986).

valor legal, pois não continha as cláusulas mínimas necessárias para a sua configuração jurídica, não tendo sido registrado no Cartório de Registro de Imóveis (deve-se considerar que os terrenos da área não possuem sequer número de matrícula). Tratava-se de um documento meramente político, visando estabilizar as relações entre o Poder Público municipal e os habitantes daquela localidade. Os moradores não obtiveram, desde a época em que houve o assentamento, o título de propriedade de seus imóveis. No ano de 1991, a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), autarquia municipal, elaborou um projeto de aterro sanitário, que previa a ocupação da área como medida para minimizar custos de transporte e destinação final de lixo.

Hoje, o bairro assiste às consequências de seu crescimento desordenado e fora das condições mínimas de habitabilidade, agravado pela situação de insegurança em que se encontram os moradores sem título de propriedade e sem informação sobre sua situação. Assim, por estarem na “ilegalidade”, os moradores ressentem a falta de saneamento básico, de policiamento, e o bairro continua sendo um alvo constante de incongruências do Poder Público.

No aspecto físico, o bairro localiza-se em um pequeno morro; as ruas principais são asfaltadas, assim como algumas ruas adjacentes, que são muito estreitas. As construções são simples e, logo na entrada do bairro, há uma pequena praça. O bairro é cercado por escassa área verde.

O nível de renda da população do bairro é considerado o mais baixo da região nordeste. Segundo dados da Secretaria de Planejamento, 41,7% dos moradores percebem até meio salário mínimo de renda mensal.<sup>6</sup>

Durante as reuniões da associação do bairro, a comunidade discute o conflito que atinge a todos: o problema da titularização da propriedade no bairro. Nessas discussões também fica explícita a falta de acesso ao nível

<sup>6</sup> POPULAÇÃO residente por renda, segundo bairros da administração da região nordeste de Belo Horizonte, 1991. Secretaria Municipal de Planejamento, Departamento de Informações Técnicas. Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1991.

institucional por parte da associação, seja na obtenção de informações, seja na falta de abertura para as reivindicações dos moradores. Em consequência disso, percebe-se a descrença no Poder Público por parte dos moradores e também a falta de diretrizes de ação por parte da associação. Seus participantes vêem a necessidade de se apoiar em leis, mas não sabem que leis são essas e não podem pagar um advogado para orientá-los. A dirigente da associação é enfática ao defender os interesses dos moradores, pois “a ocupação é legítima porque foi assentamento, ninguém invadiu”.

Outra questão urbanística que decorre da situação de ilegalidade do bairro diz respeito às construções irregulares, que violam as disposições oficiais sobre edifícios urbanos e a transmissão *inter vivos* e *causa mortis* da posse dos terrenos.

### 3 A CIDADE, A URBANIZAÇÃO E A URBANIFICAÇÃO

A sociologia urbana tem procurado firmar alguns conceitos modernos de cidade tendo em vista determinados critérios, como o demográfico, o econômico ou o do conjunto de subsistemas: administrativos, comerciais, industriais e socioculturais. A característica marcante da cidade, no Brasil, segundo a configuração especial de nossa federação na Constituição Federal de 1988, consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.

A origem dos problemas do bairro Capitão Eduardo, que descrevemos no item anterior, insere-se num contexto maior, que diz respeito ao fenômeno de concentração urbana denominada urbanização. Trata-se do processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural.<sup>7</sup> Tal crescimento gera enormes problemas: deteriora o ambiente urbano; provoca a desorganização social, a falta de habitação,

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, p. 21.

desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico; modifica a utilização do solo; e transforma a paisagem urbana. Ao compararmos esses fenômenos à situação em que se encontra o bairro Capitão Eduardo, constatamos que o mesmo padece do mal da urbanização.

Para solucionar esses problemas, o Poder Público procura transformar o meio e criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a urbanificação, o processo de correção da urbanização através da renovação urbana, reurbanização ou criação artificial de núcleos urbanos. Tais atividades visam organizar os espaços habitáveis para a realização da qualidade de vida humana e podem ser desenvolvidas através das seguintes atividades urbanísticas: planejamento, política do solo, urbanificação e ordenação das edificações.<sup>8</sup> Várias dessas atividades deverão ser desenvolvidas no processo de legalização e reestruturação do bairro Capitão Eduardo, conforme veremos a seguir.

#### 4 PLANEJAMENTO URBANO E O PLANO DIRETOR DE BELO HORIZONTE: CONFIGURAÇÃO E SOLUÇÕES PROPOSTAS PARA A URBANIFICAÇÃO DO BAIRRO CAPITÃO EDUARDO

O princípio de toda atividade urbanística está no planejamento, pois é necessário definir as diretrizes e as metas que se pretende alcançar com determinadas ações.

O sistema de planejamento urbanístico previsto por nosso ordenamento jurídico constitucional é estrutural e construído hierarquicamente, indo dos planos nacionais e macrorregionais até os mais limitados planos microrregionais e locais. Os planos nacionais estabelecem as diretrizes e os objetivos gerais do desenvolvimento da rede urbana no território nacional;

os macrorregionais desceriam aos aspectos mais particularizados das regiões; os planos estaduais e os microrregionais aos dentro de cada Estado; e os planos municipais ditariam as necessidades e conveniências locais, respeitadas as diretrizes e objetivos econômicos e sociais fixados nos planos de nível superior.

Qualquer plano de urbanificação, seja em nível federal, estadual ou municipal, ainda que aponte critérios de ordem técnica para a escolha das atividades a serem implementadas e as prioridades de tais ações, não poderá jamais desconsiderar os aspectos humano, social, cultural e a vontade dos habitantes da região, pois verificamos que uma relação afetiva entre os moradores do bairro e o meio foi criada e desenvolvida ao longo dos quase quinze anos da ocorrência do assentamento. A situação por que passa a região, enfrentada pelo bairro Capitão Eduardo, o próprio Poder Público municipal gerou, pela da falta de planejamento do assentamento ocorrido em 1985. Deve-se, portanto, procurar criar uma metodologia de planejamento que busque realizar o máximo de satisfação do interesse coletivo com o mínimo de sacrifício para os indivíduos.

A função urbanística, em sua atuação mais concreta e eficaz, é exercida em nível municipal. Atualmente, com a Constituição Federal de 1988, assume o Plano Diretor a função de instrumento básico da política urbana do Município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local (art. 182, CF/88).

No Município de Belo Horizonte, o Plano Diretor foi instituído pela Lei n. 7.165, de 27 de agosto de 1996, na mesma data Lei n. 7.166/96.

No bairro Capitão Eduardo, as medidas urbanísticas a serem implementadas podem ser assim agrupadas: a) ordenação e ocupação do solo através da urbanificação, regularização fundiária e programas habitacionais de interesse social; e b) a instalação de equipamentos urbanos, cujo principal projeto consiste na criação de um aterro sanitário na área contígua àquela ocupada pelo bairro.

O Plano Diretor do Município de Belo Horizonte fornece as diretrizes de ação para a implementação dessas atividades urbanísticas, enfatizando

8 WOLF, *apud* SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 26.

em diversas passagens a importância da participação dos municíipes, bem como dos segmentos sociais organizados, no processo de gestão urbana (arts. 37 e 76 da Lei Municipal n. 7.165/96).

Essa participação, no entender de Carlos Ayres Britto, configura, no contexto da Carta Constitucional e do Estado Democrático de Direito, o *Estado Participativo*:

“A participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). [...] O objetivo colimado não é fazer ‘oposição’ ao governo, mas ‘negociar’ com ele a produção de uma nova regra jurídica pública [...] uma emanção da soberania popular.”<sup>9</sup>

#### 4.1 Ordenação, ocupação do solo e programa habitacional

O regime urbanístico do solo é constituído por um conjunto de normas, instituições e institutos que disciplinam sua utilização no exercício das funções de habitar, trabalhar, circular e recrear. Para implementar políticas de ordenação do solo, o primeiro passo que se deve empreender é a classificação urbanística da área, e isso implica defini-lo como terreno urbano. Vários são os critérios que identificam se determinada zona do Município pode ser considerada urbana, como o critério da tributação pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Segundo o Código Tributário Nacional (CTN), considera-se zona urbana aquela delimitada por lei municipal e

<sup>9</sup> Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, n. 189, p. 120-121, jul./set. 1992.

que mantenha, pelo menos, dois dos equipamentos mantidos pelo Poder Público: meio-fio ou pavimentação, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, rede de iluminação pública, escola primária ou posto de saúde a uma distância de três quilômetros do imóvel considerado. Tal critério possibilita a classificação do bairro Capitão Eduardo como zona urbana, apesar de ainda figurar em determinados documentos oficiais como zona rural, conforme mencionamos anteriormente.

Dentro da zona urbana, cada Município estabelece, ainda, outras diversas classificações de zoneamento. Em Belo Horizonte, segundo a Lei de Uso e Ocupação do Solo (art. 5º), as zonas são diferenciadas segundo os potenciais de adensamento e as demandas de preservação e proteção ambiental, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística, e classificam-se em: Zona de Preservação Ambiental – ZPAM; Zona de Proteção – ZP; Zona de Adensamento Restrito – ZAR; Zona de Adensamento Preferencial – ZAP; Zona Central – ZC; Zona Adensada – ZA; Zona de Especial Interesse Social – ZEIS; Zona de Grandes Equipamentos – ZE.

O bairro Capitão Eduardo, segundo informações da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel) e das contidas nos planos de urbanificação que vêm sendo desenvolvidos por essa instituição, classifica-se como Zona Especial de Interesse Social. Para a Lei de Uso e Ocupação do Solo (art. 12, inciso III), são ZEISs:

“As regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização [sic] e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, subdivindo-se nas seguintes categorias: [...] III – ZEISs-3, regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social.”

De fato, o bairro Capitão Eduardo originou-se da atuação do Poder Executivo na implantação do assentamento de moradores, em 1985.

A classificação como ZEIS permite que o Poder Público defina os parâmetros urbanísticos de regularização do bairro em lei específica. Essas áreas não estão sujeitas, portanto, aos rígidos critérios estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo para as condições de parcelamento urbano, tamanhos de quarteirões, lotes, regime de águas, arruamento, dentre outras (art. 43).

No que diz respeito ao parcelamento do solo urbano no bairro Capitão Eduardo, o Poder Público apenas efetuou o desmembramento do solo e não seu parcelamento.<sup>10</sup> Pelo desmembramento, previsto no art. 15, § 2º, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, foi efetuada a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificações, mantida área remanescente para a construção de aterro sanitário, aproveitando o sistema viário existente, não implicando a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem o prolongamento, a modificação ou a ampliação dos existentes. Como não havia qualquer sistema viário, a ordenação da circulação no bairro foi executada de forma muito precária.

Dada a situação em que se encontra o bairro Capitão Eduardo, concomitantemente à ordenação e à ocupação do solo, a operação urbana deve envolver intervenções, como a implantação de programa habitacional de interesse social, objetivo já proposto pelo Poder Público quando da realização do assentamento. O Plano Diretor do Município institui diversas diretrizes para a política habitacional (art. 31). São aplicadas ao bairro que estudamos as seguintes:

- efetivação da regularização fundiária de loteamentos populares e favelas localizados em terrenos pertencentes ao Município, mediante a aprovação de projetos de parcelamento e titulação dos moradores;
- participação da população interessada na formulação e no desenvolvimento de programas habitacionais e de regularização fundiária;

<sup>10</sup> Para maiores esclarecimentos, ver BARROSO, Roberto. O município e o parcelamento do solo urbano. *Revista de Direito Administrativo*, n. 194, p. 54-62, out./nov. 1993.

- possibilidade, por meio de programas específicos a serem definidos em lei, de melhoria do padrão das edificações nos programas habitacionais destinados à população de baixa renda;

- implantação de serviço de auxílio para população de baixa renda que acompanhe o custo e a execução da obra e forneça projeto-padrão de arquitetura, estrutural, elétrico, hidráulico e de telefone.

Tais medidas, se implementadas, podem ao menos amenizar as condições em que vive aquela população.

A ausência de iniciativas do Poder Público municipal em implantar esses instrumentos já previstos no Plano Diretor do Município, decorrente da situação financeira deficitária que enfrenta no momento atual – não diversa dos demais segmentos do Estado –, fez com que a comunidade do bairro se mobilizasse, buscando a melhoria das condições de vida nessa localidade. Tais ações originaram-se da participação dos moradores nas votações do Orçamento Participativo municipal. Nesse processo deliberativo, recursos públicos são distribuídos aos bairros, segundo o número de votos que consegue reunir para escolha de determinadas obras predefinidas pelos próprios moradores. Nos mais recentes orçamentos participativos, os moradores do bairro Capitão Eduardo conseguiram a pavimentação de algumas vias públicas e a instalação de outros equipamentos urbanos. Tais obras são realizadas sob a supervisão da Urbel.

Todavia, os técnicos dessa entidade acreditam que a melhor saída para a solução dos principais problemas do bairro seria o Plano Global de Urbanização. Os recursos para esse empreendimento poderiam também ser oriundos do Orçamento Participativo. Tais assertivas são, ainda, especulações referentes à situação do bairro, haja vista que, de fato, nenhum plano, programa ou projeto está em execução. O art. 41 do Plano Diretor do Município dispõe que “o Executivo deve encaminhar à Câmara Municipal, no prazo de 18 (dezoito) meses, contados da vigência desta Lei, projeto de lei contendo o plano global de urbanização das favelas do Município”.

Obedecido o prazo estipulado, já deveria ter sido votada uma lei municipal contendo o plano global de urbanização do bairro em estudo.

## 4.2 Criação de equipamentos urbanos

Além da organização e ocupação do solo, o Plano Diretor do Município dispõe, ainda, sobre a implementação de equipamentos urbanos, dentre os quais destacamos a construção de um aterro sanitário na área contígua ao bairro. Tal medida, que não se insere necessariamente no conjunto de atividades de urbanificação a serem implantadas ali, poderá trazer diversas consequências para o bairro e para a saúde dos moradores. Por outro lado, segundo estudo realizado pela Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), o atual aterro que serve a toda a cidade, nas proximidades da BR-040, tem capacidade para o armazenamento de lixo para mais (e apenas) dois anos. A SLU constatou, com relação ao referido aterro, problemas ambientais, como contaminação de cursos d'água pelo lixo, poluição por odor e presença de vetores. A produção de resíduos decorrentes das atividades humanas é inevitável e a forma tradicional de dispô-los sobre o solo em lixões ou vazadouros tem trazido grandes prejuízos para as populações e para o meio ambiente.

Surge, portanto, um conflito entre as necessidades do Município e a possibilidade de prejuízo à população do bairro Capitão Eduardo, que diz respeito à habitabilidade e às condições de saúde de seus habitantes.

De acordo com o *Projeto de Implantação do Complexo de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos*, da SLU,

“a Central de Capitão Eduardo foi planejada para receber, inicialmente, 40% dos resíduos de origem doméstica, de varrição, de feiras e mercados e de entulhos da construção civil, produzidos em Belo Horizonte. Posteriormente, esses resíduos serão manejados, tratados, reciclados e dispostos com maior eficiência técnica e segurança ambiental. Os 60% restantes serão encaminhados ao Aterro da BR-040, para o qual foram previstas modificações operacionais, visando ampliar sua vida útil”.

Segundo o Plano Diretor de Belo Horizonte (art. 23, inciso III), são diretrizes gerais da política de saneamento “condicionar o adensamento e o

assentamento populacional à prévia solução dos problemas de saneamento local”.

A área destinada à construção do aterro, por sua dimensão e localização estratégica, considera-se apta a ser ocupada por grande equipamento de interesse municipal.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo define como empreendimentos de impacto (art. 73) “aqueles, públicos ou privados, que venham a sobrecarregar a infra-estrutura urbana ou a ter repercussão ambiental significativa”.

O licenciamento para empreendimentos dessa natureza depende de prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), contendo a análise do impacto do empreendimento na vizinhança e as medidas destinadas a minimizar as consequências indesejáveis e a potencializar os efeitos positivos. A implantação do aterro no bairro Capitão Eduardo encontra-se em fase de licenciamento e já foi realizado detalhado incorpora as necessidades e os anseios dos moradores do bairro com relação à construção do aterro.<sup>11</sup>

Em princípio, todos os moradores são radicalmente contra a construção de um “lixão” próximo, sobretudo pelo desconhecimento do projeto do aterro e da falta de qualquer previsão de “sucesso” do projeto que está sendo proposto. Os moradores do bairro fizeram, inclusive, no final do ano de 1996, uma passeata nas imediações do terreno onde será construído o aterro para protestar sobre o projeto. A construção do referido equipamento urbano parece certa, de curso irreversível, haja vista os interesses da municipalidade. A principal garantia assegurada aos moradores é a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento.

<sup>11</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Superintendência de Limpeza Urbana (SLU)/Ecodinâmica. *Estudo de percepção ambiental – Complexo de tratamento de resíduos sólidos de Capitão Eduardo*, set. 1999.

## 5 CONCLUSÃO

Muitos dos aspectos arrolados para a urbanificação do bairro Capitão Eduardo são, ainda, especulativos, ou seja, possibilidades a serem implantadas visando à adequação urbanística da região. A realização das atividades urbanísticas descritas depende das diretrizes dadas à política urbana do Município e, sobretudo, de investimentos vultuosos.

O principal aspecto a ser relevado quando tratamos de planejamentos urbanos especiais é a participação popular. Sem ela, não há plano que se solidifique e seja harmoniosamente instituído. Da mera posse do terreno urbano em apreço, que por ser público não gera o direito à propriedade,<sup>12</sup> decorre conseqüentemente o direito de reivindicação a melhores condições de vida.

Igual questão coloca-se para a construção do aterro sanitário. A obra deve ser construída após o esclarecimento da população quanto às necessidades e aos futuros problemas.

Ao Poder Público municipal, competente para o planejamento urbano local, cabe o zelo pelas questões urbanísticas do bairro Capitão Eduardo, visando ao menos garantir aquilo que é corolário de nosso texto constitucional: a dignidade da pessoa humana.

## 6 BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Roberto. O município e o parcelamento do solo urbano. *Revista de Direito Administrativo*, n.194, p.54-62, out./nov. 1993.

BELO HORIZONTE. Lei n. 7.165, 27/8/96. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

<sup>12</sup> A Constituição Federal de 1988 veda o usucapião de imóveis públicos (art. 183, § 3º).

BELO HORIZONTE. Lei n. 7.166, 27/8/97. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. Departamento de Informações Técnicas. *População residente por renda, segundo bairros da administração da região nordeste de Belo Horizonte*, 1991.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Superintendência de Limpeza Urbana (SLU)/ Ecodinâmica. *Estudo de percepção ambiental – Complexo de tratamento de resíduos sólidos de Capitão Eduardo*, set., 1997.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Superintendência de Limpeza Urbana (SLU). *Projeto de implantação do complexo de tratamento de resíduos sólidos urbanos – Capitão Eduardo*, mar. 1997.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, n. 189, p.114-122, jul./set. 1992.

CARVALHO NETTO, M., GUSTIN,M.B.S et al. *Relatório de pesquisa de campo*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito-UFGM/Coordenadoria de Direitos Humanos – PBH. Belo Horizonte, fev. 1997.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico preliminar das entidades comunitárias da região nordeste de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito-UFGM / Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania – PBH. Belo Horizonte, 1996.

GUSTIN, M.B.S et al, *Proposta de desenho metodológico de pesquisa de campo para investigação do fenômeno do “pluralismo jurídico”*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito–UFGM / Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania – PBH. Belo Horizonte, out. 1996.

LIRA, Ricardo Pereira. A concessão do direito real de uso. *Revista de Direito Administrativo*, n.163, p.16-57, jan./mar.1986.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2 ed. rev. e atua., São Paulo: Malheiros, 1996.