

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Escola de Arquitetura

Juliana Mattos Magnani

CIDADE CLANDESTINA, DANO COLATERAL DAS LEIS URBANÍSTICAS
A regularização de edificações e os impactos na produção e gestão das cidades

Belo Horizonte
2018

Juliana Mattos Magnani

CIDADE CLANDESTINA, DANO COLATERAL DAS LEIS URBANÍSTICAS

A regularização de edificações e os impactos na produção e gestão das cidades

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura.

Área de Concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço

Linha de pesquisa: Planejamento e dinâmicas sócio-territoriais

Orientadora: Raquel Garcia Gonçalves

Belo Horizonte

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

M196c Magnani, Juliana Mattos.
Cidade clandestina, dano colateral das leis urbanísticas [manuscrito]
: a regularização de edificações e os impactos na produção e gestão das
cidades / Juliana Mattos Magnani. - 2019.
181 f. : il.

Orientadora: Raquel Garcia Gonçalves.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Escola de Arquitetura.

1. Política urbana - Teses. 2. Direito urbanístico - Teses. 3.
Planejamento urbano - Legislação - Teses. 4. Ilegalidade - Teses. I.
Gonçalves, Raquel Garcia. II. Universidade Federal de Minas Gerais.
Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 341.374

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo - NPGAU
– da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, e aprovada em 10 de
dezembro de 2018 pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. Raquel Garcia Gonçalves (Orientadora-EA/UFMG) Raquel Garcia Gonçalves

Prof. Dr. Rogério Palhares Zschaber de Araújo (EA/UFMG) Rogério P. Zschaber de Araújo

Profa. Dra. Natália Aguiar Mol (EA/UFMG) Natalia Aguiar Mol

Profa. Dra. Daniela Abritta Cota (UFSJ) _____ *via videoconferência* _____

Dedico este trabalho àqueles que lutam
cotidianamente por um mundo mais
democrático e justo

AGRADECIMENTOS

Durante este longo processo pude constatar que são muitas as pessoas maravilhosas à minha volta por quem serei eternamente grata. Em especial agradeço à minha mãe pelo exemplo de mulher forte, competente e inspiradora, além do apoio e amparo oferecido. É um privilégio ser sua filha.

Agradeço imensamente à Raquel pela confiança, pelas preciosas orientações e por me ajudar tanto nesta difícil caminhada. Muito obrigada!

Agradeço aos professores do NPGAU pelas contribuições em sala, em especial Maria Lúcia Malard e Denise Morado, pela instigação sobre novos pontos de vista sobre a pesquisa. À banca de qualificação, Natália e Rogério, pela colaboração nos rumos deste trabalho.

Agradeço a meu pai por me mostrar, à sua maneira, que não devemos desistir jamais daquilo que acreditamos. Ao Diogo, por me dar suporte e por me suportar, além de me providenciar uma pausa incrível para tomar fôlego. Ao Gustavo, pela paciência, compreensão da minha ausência e contribuições fundamentais no Excel. Ao André, pela revisão de português. Felipe, por sempre estar disponível para um momento de descontração. Baleia e Brutus, pela companhia e lealdade.

À Bethania, pelo imenso apoio profissional.

Cláudio, Danilo, Diego, Fernanda Turchetti, Nat, Nil, Thiago, Verônica, vocês foram fundamentais para este trabalho! Um sincero agradecimento pela confiança e generosidade em compartilhar experiências. Marina, pelo imenso apoio ainda no processo seletivo, e Wanda, pelas inúmeras conversas, muito obrigada!

À todos os colegas arquitetos e engenheiros que participaram da pesquisa.

À Ana, Helena, Bela e Ká, por me oferecerem um espaço de conforto em meio ao caos no Observatório de Conflitos Urbanos. Danilo Botelho, pela amizade e várias conversas sempre muito construtivas!

Ao Marco Antônio, da biblioteca, pelas inúmeras consultas sobre a normalização do trabalho.

Aos amigos da GELED, Aline, Carol, Paulinha, Fátima, Luiza, Paola, Sarah, Sofia, Marcos e Cris, que por cinco anos convivemos diariamente, amadurecendo e construindo ideias, discutindo a cidade, e que tanto me instigaram a aprofundar no tema. Aos amigos do Planejamento Urbano, por terem me recebido tão bem e com tanto carinho na reta final.

A right delayed is a right denied

Martin Luther King Jr

RESUMO

Se a busca pelo direito à cidade por meio da conquista de instrumentos legais tem se mostrado muito limitada, as legislações urbanísticas ainda são as principais ferramentas utilizadas para a prática de planejamento urbano no Brasil. Contudo, o afastamento dessas leis das práticas cotidianas que envolvem o espaço construído têm como dano colateral uma enorme clandestinidade e uma não concretização dos ideais traçados pelas legislações urbanísticas. Este trabalho tem como objeto de estudo as leis de regularização de edificações e se propõe a avaliar seu impacto na produção da cidade e na gestão urbana desde o caso de Belo Horizonte, a fim de ponderar o alcance e limitações destas leis e sua capacidade de inclusão daqueles que construíram em desacordo com a lei. Para isto, parte-se das teorias de Françoise Choay, Pierre Bourdieu, Michel Foucault e Zygmunt Bauman, relacionando os problemas da utilização de modelos nas legislações e seu choque com a realidade; o aspecto simbólico da ilegalidade; a lei como ferramenta de dominação; e, por fim, a cidade clandestina como dano colateral de todo este processo. Para o estudo do objeto empírico, foi traçado um histórico das legislações urbanísticas e das leis de regularização de Belo Horizonte, e utilizamos dados de licenciamentos de projetos e de entrevistas realizadas com servidores e arquitetos e engenheiros, sempre em confrontação com o referencial teórico, para buscar entender a quem e como estas leis atendem e quais são as consequências urbanas e políticas da promoção destas leis de regularização. Vemos que a tentativa de inclusão *a posteriori* mediante leis é quase tão limitada quanto a busca pela garantia de direitos por meio de leis, uma vez que esta legislação não é capaz de atuar nas causas da clandestinidade. Para os segmentos de alta renda, muitas vezes a irregularidade acarreta poucas consequências práticas e não há motivação para a busca pela regularidade, enquanto para os segmentos de baixa renda a informalidade não está restrita aos meios de construção, mas se estende a outras esferas da vida, o que também torna irrelevante a busca pela regularização. Para a gestão urbana, a regularização acaba sendo um fim em si mesma, não fazendo parte de um contexto geral de política urbana que busque efetivamente garantir o direito à cidade.

Palavras-chave: Política urbana. Legislação urbanística. Regularização de edificações. Irregularidade. Informalidade.

ABSTRACT

The primary mean for urban planning practices in Brazil is through legislation. Nonetheless, legal tools severely limit the pursuit of the “right to the city”—the modification of the city for the collective living. Urban laws contain implicit models of ideal cities and ideal citizens, which keep the laws removed from the daily practices that modify the urban space. From this perspective, the irregular constructions are collateral damage of this process of making laws distant from the habits and the needs of the inhabitants of the city. Using the case of the city of Belo Horizonte, I studied the effect of laws that allows the formalization of illegal buildings through payment both on the production of the city space and on urban management. Further, I discuss the reach and limitations of ‘regularization’ laws and their capability of inclusion of those who have built illegally and contrasted the urban planning theories of Françoise Choay, Pierre Bourdieu, Michel Foucault, and Zygmunt Bauman with the local Brazilian context. The empirical observation included a timeline with the construction laws from Belo Horizonte and another with the regularization laws from the same city. I also used data from the construction permits and regularization and from surveys made with city hall civil servants and with architects and engineers that works with building permits and regularization. This analysis aimed the understanding of who, and how, these regularization laws can attend, and what are its consequences on urban spaces and on political environment. I concluded that the attempt to reduce informality through permissive laws is as limited as the attempt to guarantee rights solely through inclusive laws. Neither tool acts on the causes of the clandestine constructions. For some social groups, the highest income, informality causes no significant consequences. Therefore, there is no reason for them to seek legalization. For the lowest income, informality is not limited to the means of constructing but also spreads to other domains of life such as informal ownership of the land and informal work relations, which also implies that regularization has no use for them. Finally, for urban planning, these laws do not contribute to guaranteeing the “right to the city.”

Key words: Urban policy. Urban legislation. Building regularization. Irregularity. Informality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Igreja Matriz de Curral D'El Rey.....	48
Figura 2 - Planta Geral da Cidade de Minas, mostrando a Zona Urbana (correspondente à área circunscrita pela Avenida do Contorno), Suburbana e Rural.....	50
Figura 3 - Projeto padrão 001 - tipologia de um quarto - planta e fachada 1.....	60
Figura 4 - Projeto-padrão 015 - tipologia de quatro quartos - planta e fachada 1.....	61
Figura 5 - Ficha de Obra	66
Figura 6 - Em um exemplo na região administrativa Centro-Sul, à esquerda e à direita, prédios residenciais com a varanda fechada por esquadrias, caracterizando a infração. Em ambas edificações, a quantidade de varandas fechadas supera a quantidade de varandas abertas (indicadas pelas setas em vermelho).	67
Figura 7 - Leis de regularização de edificações x Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em Belo Horizonte.....	71
Figura 8 - Fluxograma de regularização de edificações no programa ex-officio	87
Figura 9 - Imagem do Google Street View bloqueada em um imóvel em processo de regularização.....	108
Figura 10 - Anúncio de crédito informal afixado em poste de Belo Horizonte	114
Figura 11 - Receitas públicas do município (Exercício 2016)	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos de Assentamento admitidos por zoneamento	54
Quadro 2 - Tipologias admitidas por Modelo de Assentamento	54
Quadro 3 - Leis de regularização de edificações clandestinas (em destaque) e suas principais alterações e regulamentações, em ordem cronológica	72
Quadro 4 - Diretrizes para a regularização de edificações	81
Quadro 5 - Ações complementares à lei de regularização, propostas pela II CMPU	82
Quadro 6 - Valor a pagar por infração cometida para a regularização de edificação clandestina, de acordo com a Lei 9.074/2005	89
Quadro 7 - Estrutura organizacional das Secretarias responsáveis pelo planejamento urbano, regulação urbana e fiscalização entre 2005 e 2016	97
Quadro 8 – Canais de comunicação da PBH	104
Quadro 9 – Infrações por execução de obras sem licença (Lei 9.725/2009)	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor a pagar por infração cometida para a regularização de edificação clandestina, segundo a Lei 3.403/1981.....	74
Tabela 2 - Valor a pagar por infração cometida para a regularização de edificação clandestina, de acordo com a Lei 5.001/1988.....	76
Tabela 3 - Valor a pagar por infração cometida para a regularização de edificação clandestina, de acordo com a Lei 6.452/1993.....	78
Tabela 4 – Regularizações <i>Ex-Officio</i> por ano e regional	110
Tabela 5 - Valores arrecadados com guias emitidas pela Lei 9.074/2005	125
Tabela 6 – Valores arrecadados pela prestação de serviços da PBH.....	126
Tabela 7 - Valores migrados para Dívida Ativa por não pagamento das guias emitidas pela Lei 9.074/2005	126

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Total de licenciamentos e regularização de edificações concluídos na Prefeitura de Belo Horizonte, entre 2005 e 2016	99
Gráfico 2 – Quantidade de licenciamentos por modalidade e ano	100
Gráfico 3 – Quantidade de regularizações por modalidade e ano.....	101
Gráfico 4 – Principais pendências de projeto apontadas nos exames de 2012.....	106
Gráfico 5 - Número de aprovações de regularizações <i>Ex-Officio</i> , por ano	111
Gráfico 6 – Situação dos alvarás emitidos em processos de regularização de imóveis	118
Gráfico 7 – Licenciamento de regularizações e aprovações iniciais/modificações, por Regional.....	128
Gráfico 8 – Incidência de levantamentos totais e levantamentos do acréscimo, por Regional.....	130
Gráfico 9 – Quantidade de licenciamentos por uso, por modalidade	132
Gráfico 10 – Reincidência de levantamentos no mesmo endereço.....	133

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Área de Especial Interesse Social
APP	Área de Preservação Permanente
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CND	Certidão Negativa de Débitos
COHAB	Companhia de Habitação
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
COMDEC	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
CMPU	Conferência Municipal de Política Urbana
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FZB	Fundação Zoo-Botânica
FPM	Fundação de Parques Municipais
FPPC-BH	Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte
GECOR	Gerência de Controle de Regularização de Edificações
GEIUR	Gerência de Programas de Inclusão Urbana
GELED	Gerência de Licenciamento de Edificações
GEREI	Gerência de Regularização de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEPHA	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
NA	Notificação acessória
NP	Notificação prévia
OUC	Operação Urbana Consorciada
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PPP	Parceria público-privada
RT	Responsável Técnico
SIF	Sistema Integrado de Fiscalização
SMAFIS	Secretaria Municipal Adjunta de Fiscalização
SMAHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SMAMA	Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente
SMARU	Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana
SMURBE	Secretaria Municipal de Políticas Urbanas
SMPU	Secretaria Municipal de Política Urbana
SMSU	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SUDECAP	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
UFIR	Unidade Fiscal de Referência

UFPBH	Unidade Fiscal Padrão da Prefeitura de Belo Horizonte
ZC	Zonas Comerciais
ZCBA	Zona Central do Barreiro
ZCBH	Zona Central de Belo Horizonte
ZCVN	Zona Central de Venda Nova
ZHIP	Zona Hipercentral
ZI	Zona Industrial
ZR	Zonas Residenciais
SE	Setores Especiais
ZEU	Zona de Expansão Urbana
ZUE	Zona de Uso Especial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	COMO É A CIDADE IDEAL?.....	23
2.1	Os modelos e a legislação urbanística.....	25
2.1.1	Os modelos pré-urbanistas.....	25
2.1.2	Os modelos modernos.....	26
2.1.3	Tendências pós-modernas.....	28
2.2	Representação política, modelos e visão de mundo.....	32
2.3	Moldando o cidadão ideal: a lei como ferramenta de poder e dominação.....	35
2.4	Cidade, modelo e os “ingovernáveis”.....	38
2.4.1	Danos colaterais.....	42
2.4.2	Leis de regularização: uma forma de inclusão?.....	44
3	O PRETEXTO DO MODELO.....	47
3.1	Um modelo para a Nova Capital.....	47
3.2	Modelos de Assentamento (1976-1996).....	53
3.3	Modelos atuais (1996-presente).....	56
3.3.1	Modelos nas políticas de habitação em Belo Horizonte.....	57
3.3.2	Projetos-padrão.....	59
3.4	Leis, modelos de exclusão.....	62
4	BELO HORIZONTE E AS LEIS DE REGULARIZAÇÃO.....	65
4.1	Notas sobre a clandestinidade.....	65
4.2	“Habite-se”: uma questão burocrática.....	68
4.3	Um retrospecto: 1981-2005.....	71
4.3.1	Lei Piazza (Lei 3.403/1981).....	74
4.3.2	Lei 5.001/1988.....	74
4.3.3	Plano BH Legal: Lei 6.452/1993.....	77
4.4	A Lei 9.074/2005: origens, ideais, realidade.....	79
4.4.1	Janeiro de 2005: a lei é publicada.....	83
4.5	Principais alterações legais.....	90
5	VÁRIAS REALIDADES, UMA LEI: A REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES EM BELO HORIZONTE	93
5.1	Metodologia.....	93
5.2	Impactos na gestão urbana.....	96

5.2.1	Demanda existente.....	99
5.2.2	Tramitação do processo.....	101
5.2.3	Regularização Ex-Officio.....	110
5.2.4	Fiscalização de obras.....	115
5.2.5	Arrecadação.....	123
5.3	Impactos na produção da cidade.....	127
5.3.1	Localização.....	127
5.3.2	Tipologia.....	131
5.3.3	Reincidências.....	133
5.3.4	Contrapartida: passeio.....	133
5.3.5	Para quem conhece, uma opção para a construção irregular	134
5.4	Ratificação da cidade clandestina	136
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
	REFERÊNCIAS	147
	APÊNDICE A – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS.....	158
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS - FISCALIZAÇÃO	161
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – GERÊNCIA DE PROGRAMAS DE INCLUSÃO URBANA (GEIUR).....	162
	APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – GERÊNCIA DE CONTROLE REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES (GECOR).....	163
	APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – RESPONSÁVEIS TÉCNICOS.....	164
	APÊNDICE F – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	167
	APÊNDICE G – LISTAGEM DE LEIS CONSULTADAS.....	169
	ANEXO A – LEI 9.074/2005	171
	ANEXO B – TERMO DE COMPROMISSO DO PROPRIETÁRIO.....	176
	ANEXO C – TERMO DE COMPROMISSO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO	179

1 INTRODUÇÃO

Passados trinta anos da Constituição Federal de 1988 e dezessete do Estatuto da Cidade, os caminhos que se acreditava que trariam, ao menos parte, respostas para a crise urbana no Brasil, têm sido cada vez mais questionados. O arquiteto e urbanista P. Arantes (2013) cunhou o desenvolvimento urbano ocorrido entre a promulgação da Constituição e o começo da década de 2010 de “(anti)reforma urbana”, já que a seletividade na escolha de aplicação dos instrumentos legais previstos pelo Estatuto da Cidade - vislumbrados um dia como um meio para a redução das injustiças sociais tão evidenciadas nos problemas das cidades – não apenas não promoveu a Reforma Urbana, como atuou favoravelmente para as soluções meramente mercadológicas, sem tocar em questões estruturais importantes que assegurariam que os imóveis pudessem exercer, de fato, uma função social. A conquista tardia da Constituição Federal – em um momento no qual o neoliberalismo já era imposto às nações em desenvolvimento – fez com que os movimentos populares se dispersassem e desmobilizassem, congelando as lutas na tela jurídica, sem sua devida implementação (BALDEZ, 1998).

A atuação institucionalizada apresenta diversas limitações que vão desde a dificuldade de promover uma participação popular inclusiva, passando pela dificuldade de implementar as proposições extraídas destes parques espaços de participação até a não implementação de políticas públicas que se estabeleceram em forma de lei¹. Não se trata de falta de instrumentos jurídicos para a reforma urbana, mas sim da assimilação dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade por parte da sociedade e, sobretudo, do Estado². Entretanto, o Estado é uma instância de poder heterônoma e, nesta medida, não se pode dele esperar a realização de “qualquer atividade ou tarefa de provimento dos interesses sociais e coletivos das comunidades, excluídas que foram do programa neoliberal, mesmo cabendo-lhe (...) a execução concreta dos direitos fundamentais previstos no texto constitucional”. (BALDEZ, 1998, p. 163)

Sobre a política urbana, já em 1988 a Constituição Federal estabelece os artigos 182 e 183, que são regulamentados pelo Estatuto da Cidade apenas em 2001. A despeito do estabelecimento de diretrizes por este aparato legal, boa parte destas obrigações

¹ Sobre a participação popular institucionalizada, ver Nassif (2016); Gonçalves; Alves; Magnani (2018); Gonçalves; Simão; Bernardes (2015).

² Sobre o ordenamento jurídico-urbanista no Brasil, ver Fernandes (2008); Fernandes (2015).

permanecem congeladas na esfera teórica; por esta razão, este trabalho parte do princípio que existe uma prática ilegal por parte do Estado, que muitas vezes não segue a própria lei. As premissas estabelecidas deveriam necessariamente ser colocadas em prática da maneira prevista, e não apenas quando/se conveniente. Portanto, ao não executarem estas leis conforme o previsto, ou executarem de maneira parcial, os governos atuam ilegalmente. O geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2012, não paginado) considera impossível “ignorar o aparelho de Estado, ou mesmo desconhecer que iniciativas estatais podem, às vezes, ter efeitos potencialmente positivos para a luta emancipatória”. O geógrafo acredita que, apesar disto, a luta institucional deve complementar a ação direta e propõe a exploração de brechas também nesta esfera. Nesta dissertação esta perspectiva é adotada, pois concordamos que sem a via Estatal o percurso é (ainda) mais brutal.

Colocadas estas questões iniciais, temos que os programas e modelos de planejamento urbano no Brasil não respondem satisfatoriamente às demandas da população sobre problemas urbanos: a maior parte da produção habitacional se situa à margem da lei (MARICATO, 2003) e as taxas de crescimento urbano informal continuaram altas mesmo após o Estatuto da Cidade (FERNANDES, 2015). Para Rolnik (1999) a legislação urbanística é uma demarcação de territórios de poder – questão que envolve disputas pelo espaço urbano e que está fortemente relacionada à geração e acumulação de capital³. O que significa, então, habitar os espaços fora destes territórios de poder? Para Maricato (2003, p. 153) a “exclusão social não é passível de mensuração, mas pode ser caracterizada por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a ausência da cidadania”.

Edificações clandestinas são aquelas construídas sem as licenças necessárias - esta clandestinidade não infere, contudo, em baixo padrão construtivo ou ausência de arquitetos e/ou engenheiros em sua concepção e construção, visto que os setores mais privilegiados também se utilizam da ilegalidade urbanística quando convém. Estas edificações estão em situação irregular enquanto não forem reconhecidas oficialmente pelo poder público⁴ e são ilegais quando não respeitam as leis urbanísticas. Não há estatística oficial sobre o percentual desta irregularidade urbanística, que se desdobra em vários graus, como a

³ Para este assunto, ver Harvey (2014); Maricato (2000).

⁴ Muitas vezes estas edificações são reconhecidas pelo poder público para fins de tributação, mas não enquanto objeto jurídico. Neste caso, o reconhecimento que referimos é o do reconhecimento da edificação enquanto objeto jurídico.

irregularidade da posse, loteamentos clandestinos, edificações construídas sem licença, usos irregulares, entre outros.

Em Belo Horizonte, paralelamente ao estabelecimento da ordem desejada da cidade pelos Planos Diretores e Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), desde 1981 são promovidas leis que admitem a regularização destas edificações construídas na clandestinidade em desacordo com as normas urbanísticas. Estas leis visam a promoção da regularidade urbanística sem a necessidade de adequação aos moldes da LPUOS, já que boa parte da cidade já se encontra consolidada desde muito tempo. A Lei Municipal 9.074/2005, atual legislação que rege a regularização de edificações, teve seu marco referencial estabelecido em 2005 e prorrogado posteriormente em 2009, por meio da Lei Municipal 9.725/2009, e em 2014, pela Lei Municipal 10.706/2014.

A irregularidade é, assim, apenas uma questão de ponto de vista definido por um papel, já que a mesma edificação enquadrada como irregular pode-se tornar regular por estas leis, muitas vezes mediante pagamento de multas - a situação real permanece a mesma, mas seu status jurídico é alterado. Entretanto, ainda que a regularização do imóvel seja admitida sem a necessidade de adequação, quem se enquadra na categoria “irregular” torna-se sujeito à convocação arbitrária, a qualquer momento, para promover sua regularização. Se estas leis de regularização vêm se prorrogando em um intervalo de tempo tão curto, há uma ambiguidade nas ações do poder público, que busca simultaneamente promover o ordenamento almejado pela LPUOS mas reconhece, quase sem objeções, o que está fora da lei.

O objetivo deste trabalho é entender a influência da lei de regularização de edificações tanto na produção da cidade quanto na gestão urbana, por meio da avaliação da repercussão destas leis de regularização no espaço urbano. Para esta pesquisa, a observação da irregularidade será restrita à produção de edificações sem licenciamento prévio, porém em terrenos com o parcelamento aprovado: questões relativas à irregularidade da posse, do parcelamento do solo ou de localização de atividades econômicas não serão abordadas. Considerando o marco temporal estabelecido de 2005 – ano de publicação da atual lei de regularização de edificações - a 2016, este impacto será ponderado pela análise relativa às aprovações de edificações e verificação do que isto significa em termos de contrapartidas recebidas pelo município.

Como objetivos específicos, pretendemos (i) avaliar se a lei de regularização é capaz de reduzir a irregularidade urbanística, considerando, em especial, se a regularização e a LPUOS são complementares ou antagônicas; (ii) suscitar questões que possam levar o poder público a promover a prorrogação da data de regularização com a frequência apurada; (iii) avaliar também se há/como se dão as diferenças entre os segmentos de renda em relação à irregularidade, por meio da verificação da distribuição das edificações clandestinas no território; (iv) verificar a quem as leis de regularização são capazes de atender.

O desenvolvimento da dissertação obedece à seguinte sequência: após a introdução, tem início o segundo capítulo que aborda aspectos históricos da origem da legislação urbanística e mostra, a partir da leitura de Françoise Choay, como os modelos de cidade e de cidadão ideais – que vêm se alterando ao longo do tempo – são utilizados nos planos urbanísticos, e a irregularidade aparece como resultado do confronto entre modelo e realidade. Também são explorados os aspectos simbólicos da irregularidade – arbitrada pelos grupos que estão no poder – e o papel da lei como um instrumento de dominação, revisitando em especial as teorias de P. Bourdieu (1989) e M. Foucault (1987). A discussão desse capítulo passa, por fim, pela clandestinidade como um dano colateral da legislação urbanística, utilizando o conceito de Bauman (2013).

O terceiro capítulo mostra a presença do modelo nas legislações urbanísticas de Belo Horizonte desde o surgimento da capital até a legislação atual, mostrando como a legislação agiu (e age) na demarcação dos territórios de poder na cidade e na segregação socioespacial da cidade ao atuar de maneira desigual no território, bem como mostra o distanciamento do modelo e realidade. O retrospecto mostra ainda como o modelo se flexibilizou para determinados segmentos ao longo do tempo, mas, para os segmentos de baixa renda, permanece completamente enrijecido.

Já o quarto capítulo traça o histórico das leis de regularização em Belo Horizonte, mostrando, a cada reedição da lei, quais os grupos responsáveis pela sua proposta, quais os casos contemplados pelas leis e em quais condições estas regularizações são admitidas. Novamente, a linha do tempo indica a flexibilização das leis para uns em contraste com o modelo rígido aplicável aos segmentos de baixa renda.

O quinto capítulo analisa os impactos da Lei 9.074/2005, objeto do presente estudo, na produção da cidade e na gestão urbana. Estes impactos são avaliados por meio dos dados de aprovação de projetos fornecido pela Prefeitura de Belo Horizonte entre 2005 (ano de

publicação da lei avaliada) e 2016, e por entrevistas com alguns dos atores envolvidos no processo de regularização de edificações. O recorte temporal foi selecionado por compreender o período de três gestões administrativas completas da Prefeitura de Belo Horizonte, uma vez que a estrutura administrativa - que pode variar a cada gestão - constitui um dos aspectos avaliados. Para a análise relativa à gestão urbana, foram examinadas a demanda de aprovação de projetos e a relação entre os atores envolvidos: para alcançar este objetivo, foram feitas entrevistas com servidores públicos das áreas afetas à aprovação de projetos de regularização e da fiscalização urbana, e com profissionais (arquitetos e engenheiros) que trabalham com licenciamento de edificações, buscando compreender a influência da regularização para além da lei. Em relação aos impactos na produção da cidade, foram avaliados aspectos relativos à localização das regularizações, tipologia, percentual de imóveis reincidentes na lei, contrapartida exigida na aprovação e a capacidade de estímulo da lei na promoção de construções irregulares.

Por fim, o sexto e conclusivo capítulo recapitula o caminho percorrido ao longo da pesquisa, fazendo considerações sobre os objetivos do trabalho e avaliando quais as brechas e potencialidades as leis de regularização (não) trazem para a luta pelo direito à cidade.

2 COMO É A CIDADE IDEAL?

O sonho é meu e eu sonho que
 Deve ter alamedas verdes
 A cidade dos meus amores
 E, quem dera, os moradores
 E o prefeito e os varredores
 E os pintores e os vendedores
 As senhoras e os senhores
 E os guardas e os inspetores
 Fossem somente crianças

(Chico Buarque de Hollanda,
 A Cidade Ideal em: *Os Saltimbancos*)

Relembrando o clássico infantil dos Saltimbancos, a canção contempla vários modelos de cidade ideal: na história, é a visão do cachorro, a da galinha, a da gata e a do jumento, cada uma com suas características e vieses bem determinados, bem como com seu tipo de cidadão ideal. Mas então como é mesmo a cidade ideal? Ou melhor, *existe* uma cidade ideal? A discussão se inicia, assim, permeando as questões sobre a utilização de um modelo de cidade ideal como base para a legislação urbanística, relacionando como o urbanismo está conectado à manutenção de uma ideologia e poder. Este capítulo também propõe relacionar a vinculação da ideia de uma *cidade ideal* com a ideia de um *cidadão ideal*.

Como intervir na produção do espaço em busca de uma melhor qualidade de vida urbana? Não é de hoje que esta questão é objeto de investigação dos urbanistas e, contudo, o que se vê são problemas urbanos cada vez mais agravados apesar das diferentes tentativas de mudar a forma de produção do espaço. Os diversos planos urbanísticos e planos diretores buscam a cidade ideal, cujas soluções são carregadas de sua própria ideologia: o modelo buscado reflete o *habitus*⁵ de quem o planeja, “seu modo de ver o mundo, a representação da relação imaginária de indivíduos à sua condição real de existência” (GOONEWARDENA, 2005, p.47, tradução nossa). A cidade que é produzida conforme este ideário se torna a cidade

⁵ Segundo o sociólogo francês Bourdieu (2009, p. 87), *habitus* são “sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como [...] princípios geradores e organizadores de práticas e de representações que podem ser objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a intenção consciente de fins”. Desta maneira, as condições culturais – e aqui se insere também a ideologia – se colocam como naturais nos pensamentos, escolhas e ações, tanto a nível individual como coletivo, contribuindo para a perpetuação da condição atual. Este *habitus* faz com que se tenda a não questionar certas restrições subordinadas à condição naturalizada. Quem planeja a cidade possui seu *habitus* e, mesmo inconscientemente, fará valer sua visão de mundo neste plano traçado, sem questionar as disposições iniciais.

legal; o restante, conseqüentemente, passa a ser categorizado como cidade ilegal (que é, também, a cidade real).

Uma forte corrente ideológica (fortemente agarrada à sua própria cientificidade) exprime, de forma admiravelmente inconsciente, as representações dominantes, portanto, aquelas da classe dominante, talvez as contornando ou delas desviando. Uma certa “prática teórica” engendra um espaço mental, ilusoriamente exterior à ideologia. Por um inevitável circuito ou círculo, esse espaço mental torna-se, por seu turno, o lugar de uma “prática teórica” distinta da prática social, que se erige em eixo, pivô ou centro do Saber. (LEFEBVRE, 2006, p. 24)

Ratificada pelo racionalismo, esta cidade ideal é planejada pelo grupo que se encontra no poder, e exprime seus valores baseados em um plano mascarado por tecnicismos e cientificismos, mas, como lembra o filósofo e sociólogo Henri Lefebvre (2001) este racionalismo é, ele mesmo, uma ideologia, principalmente ao se considerar o forte vínculo entre *saber* e *poder*. Bourdieu (1997, p. 163) entende que a cidade é em si um campo de disputa, pois “o espaço é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce, e, sem dúvida, sob a forma mais sutil a da violência simbólica como violência desapercibida”.

Seguindo a ideia da teoria da produção do espaço de Lefebvre (2006), elaborar um planejamento urbano que ignore a prática social pode levar a uma ineficácia deste plano: caso este não seja capaz de atuar na alteração desta prática que vem gerando o espaço, o espaço seguirá sendo produzido do mesmo modo. Uma das críticas de Lefebvre às experiências socialistas do século XX é justamente que não houve reflexo das mudanças na produção do espaço: “uma revolução que não produz um espaço novo não vai até o limite de si própria; ela fracassa; ela não muda a vida; ela só modifica superestruturas ideológicas, instituições, aparelhos políticos” (LEFEBVRE, 2006, p. 86). É essencial, então, questionar o que se deseja com este modelo de cidade ideal: se o que se busca é resolver de fato os problemas urbanos, é preciso muito mais do que simplesmente um belo modelo de referência - ressaltando que o belo é sempre relativo. Esta última opção não é, sem embargo, o que se encontra nos discursos dos planos.

A mudança do espaço depende, portanto, de uma alteração estrutural do processo que o gera. A partir do momento que o grupo dominante sistematicamente ignora as práticas espaciais e traça planos de acordo com seus ideais, este processo continua sujeito às mesmas condições anteriores, sem alteração e, conseqüentemente, sem produzir um resultado diferente. Deste modo, as cidades *ideal*, *legal* e *ilegal* se encontram interconectadas. Quanto mais afastada a cidade ideal se encontrar da ilegal, menor será a

capacidade de interferência da primeira em relação à segunda. O planejamento desta cidade ideal é, dessa maneira, insuficiente para mudar sua conformação real: não há (muitas) desigualdades na cidade ideal, mas na cidade ilegal as desigualdades continuam sendo reproduzidas. Sempre são propostos novos planos, estes que a longo prazo, segundo a ideologia de quem os planeja, implicarão em um lugar melhor, mas este resultado almejado não é conquistado.

2.1 Os modelos e a legislação urbanística

É imprescindível se ter em mente o contexto que deu origem às teorias urbanísticas. A historiadora Françoise Choay (2003) relata que no século XIX a revolução industrial trouxe enormes mudanças às cidades europeias: o crescimento populacional urbano sem precedentes e a transformação dos meios de produção e transportes trouxe novos problemas e novas necessidades, que impactaram em uma nova configuração do espaço. Subitamente inchadas e insalubres, a desordem das cidades europeias leva à proposição de projetos que se propunham trazer sua antítese – a ordem –, e neste momento dois principais modelos surgem: um baseado na nostalgia e o outro, futurista.

2.1.1 Os modelos pré-urbanistas

A autora explica estes dois modelos. O modelo *progressista*, orientado para o futuro, definia as necessidades do homem – um homem tipo, padrão –, e todas estas necessidades seriam passíveis de serem sanadas por soluções científicas e tecnológicas. O lazer seria obtido por meio de áreas verdes, livres, para a prática de jardinagem e educação do corpo; já o espaço urbano seria racionalmente separado por suas funções – já é possível encontrar, aí, semelhanças aos planos urbanos que ocorreriam posteriormente. O ordenamento da cidade teria, como consequência, o rendimento máximo e o progresso social. A beleza – uma estética austera, sem ornamentos – seria uma consequência da lógica. Em termos das edificações, buscavam-se protótipos e modelos de habitação para este “homem tipo”. Choay (2003) pontua que o sistema era limitador e repressivo, pois havia uma rigidez excessiva incompatível com a realidade.

O modelo *culturalista*, por sua vez, possuía o enfoque na comunidade ao invés do enfoque individualista do modelo progressista. As necessidades imateriais seriam mais importantes que as materiais, e suas formas orgânicas, irregularidade e assimetria remetiam à nostalgia da natureza. No entanto, as cidades seriam o contraponto à natureza, que permaneceria

intocada: o ambiente construído seria fragmentado, disperso em pontos de aglomeração. As regras, conseqüentemente, eram menos rígidas em comparação ao modelo progressista: os culturalistas rechaçavam os modelos e construções-padrões. Choay (2003, p. 14) explica que “a integração do passado no presente só se efetua com a condição de eliminar o imprevisível”.

Ainda sobre o pré-urbanismo, Choay (2003) aponta a crítica feita por Engels e Marx, cuja corrente não possuía modelo já que, segundo esses autores, seria inútil prever um espaço sem transformar o processo que o gerou. Havia, ainda, o antiurbanismo americano, com uma forte nostalgia da natureza que implicou em uma corrente anti-urbana. Este último modelo, embora não muito forte à época, influenciou outros movimentos do século seguinte.

2.1.2 Os modelos modernos

No século XX, a proposição de modelos deixou de ser meramente utópica e as propostas passaram a ter um caráter alegadamente científico. Elaborado agora por especialistas, o urbanismo se colocava como neutro e, embora com aplicações práticas, o modelo não deixou de ser baseado em um ideal. Choay (2003, p. 18) lembra que “[o]s primeiros urbanistas têm poder reduzido sobre o real: ora têm de enfrentar condições econômicas desfavoráveis, ora se chocam com o poder de estruturas econômicas e administrativas herdadas do século XIX”.

O modelo progressista se desenvolveu no começo do século XX e tinha Le Corbusier como um dos principais defensores. Buscava a modernidade e racionalismo por meio de um modelo de cidade futurista; a eficiência tecnológica do aço e do concreto, sem admitir espaço para a ornamentação existente em estilos anteriores, uniformizou as construções, enfraquecendo a diversidade. Mais uma vez, arte e indústria se misturavam e geometria e beleza eram associadas: “a arte é regida por uma lógica matemática” (CHOAY, 2003, p. 23). O “homem-tipo”, como foi o caso do Modulor de Le Corbusier, era base para a proposição de fórmulas universais para as necessidades dos seres humanos, o que se reflete nas parametrizações trazidas por Neufert em *A Arte de Projetar Arquitetura*, lançado em 1900, deixando clara a influência da industrialização e da eficiência na arquitetura. As áreas verdes, alternadas com as áreas construídas, serviriam para o lazer e a salubridade dos corpos, que deveriam ser expostos ao sol. Por outro lado, as ruas - sinônimo de desordem - seriam destinadas apenas à circulação de veículos: esta ordem projetada no nível da arquitetura e do urbanismo deveria ser rigorosamente seguida, sem espaço para o imprevisto. Esta nova versão do modelo progressista promovia não apenas a *cidade-instrumento*, setorizada e

fragmentada, mas também a *cidade-espetáculo*, na qual as construções passadas deveriam ser eliminadas para dar lugar ao novo (CHOAY, 2003).

A nova versão do modelo culturalista – da qual se originaram as propostas de cidades-jardim de Ebenezer Howard –, por sua vez, visava a totalidade ao invés das necessidades individuais, e a nostalgia prevalecia sobre os valores buscados. Segundo Choay (2003), Howard propunha a limitação do número máximo de habitantes para que estas cidades funcionassem adequadamente, e cada núcleo de cidade deveria ser circundado por cinturões verdes que impediriam seu crescimento. Há, novamente, vários contrapontos ao modelo progressista: não haveria uma rigidez na ocupação das cidades, permitindo um espaço “imprevisível e diverso”; as relações eram mais valorizadas em detrimento ao individualismo progressista; o passado seria recriado, ao invés de substituído.

O modelo naturista, oriundo da corrente anti-urbanista americana, foi mais utópico que os demais modelos do início do século XX. Elaborado por Frank Lloyd Wright, a proposta acreditava que apenas a natureza poderia resgatar o indivíduo alienado pela grande cidade industrial. As construções deveriam ser reduzidas, dispersas em meio à natureza e subordinadas a ela, e interconectadas pelos avanços da área de transportes: carros e aviões seriam indispensáveis ao funcionamento do modelo. Embora não pregasse especificamente a produtividade, os preceitos de eficiência permeavam o modelo de Wright.

Estes modelos foram adotados em diferentes lugares, porém Choay (2003) constata um predomínio da proposta progressista. No cenário da então jovem república brasileira, esse modelo desempenhou um importante papel: na busca por uma consolidação de uma identidade, a importância da produtividade industrial exaltada por esta corrente era um pensamento muito desejável e que, decerto, deveria ser estimulado. O reflexo da racionalização e tecnicismo na legislação urbanística foram traduzidos como normas e regras para qualquer tipo de uso, seja do espaço público – por meio dos Códigos de Posturas – ou do privado – por meio dos Códigos de Obras –, engessando o projeto arquitetônico por conceitos universais, tais como os trazidos por Neufert. O estudo das células mínimas de habitação – problema agravado no cenário mundial pelas duas grandes guerras e, no Brasil, pela urbanização intensificada ocorrida em meados do século XX – foi rapidamente incorporado pelos Códigos de Obras, bem como qualquer parametrização possível, como se fosse esta matemática capaz de promover a melhoria da vida humana.

A racionalização se estendeu das edificações à própria cidade: a formalização dos zoneamentos⁶ impunha a setorização das funções da cidade e o controle de adensamento, e sua incorporação nos Planos Diretores na década de 70 no Brasil seccionou a cidade em partes nas quais separava-se os usos e ocupações admitidas em cada zona - em Belo Horizonte, foi a partir da Lei 2.662/1976 que a legislação urbanística adotou oficialmente o zoneamento. O rodoviarismo e a popularização dos automóveis, marcos desta época, ficaram arraigados no imaginário popular - hoje ainda é uma das dificuldades do planejamento urbano no Brasil, dado o efeito político que o estímulo ao carro particular possui, seja no investimento em infraestrutura para a melhoria do escoamento de veículos, em detrimento ao investimento em transporte público, seja no estímulo à produção industrial automobilística.

2.1.3 Tendências pós-modernas

O geógrafo britânico David Harvey (1999) aponta mudanças e aspectos do pós-modernismo que estão presentes no planejamento urbano contemporâneo: a visão do espaço de maneira fragmentada, a ser moldado de acordo com princípios estéticos, e as múltiplas referências ao passado. Esta fragmentação seria capaz de representar a diversidade, e novamente as inovações tecnológicas - em especial as relacionadas a telecomunicações e transportes, possibilitaram um novo arranjo espacial, facilitando a dispersão territorial. Harvey (1999, p. 77) aponta que “as novas tecnologias (principalmente os modelos computadorizados) dissolveram a necessidade de conjugar a produção em massa com a repetição em massa, permitindo a produção em massa flexível de ‘produtos quase personalizados’”.

O geógrafo americano Edward Soja (1998), descrevendo as características do que ele chama de pós-metrópoles - termo que usa para marcar a diferença considerável da metrópole contemporânea em relação à metrópole moderna -, elabora seis discursos que, em conjunto, contêm características encontradas na cidade de Los Angeles, mas que, em graus diferentes, se encontram presentes em cidades de todo o mundo. O autor afirma que é necessário desconstruir e reconstruir as formas conhecidas de análise urbana para encontrar respostas aos desafios das pós-metrópoles, e desenvolve os discursos contemplando macro e microescalas de análise.

⁶ Antes de sua formalização em um documento específico com a finalidade de mapear e propor regras para toda a cidade, as leis urbanísticas já traziam restrições e permissões em regiões específicas das cidades para o controle do uso e ocupação do solo.

Os dois primeiros discursos de Soja – a cidade Pós-fordista e a Cosmópolis – tratam de alterações no contexto mundial e das relações político-econômicas que influenciam a conformação urbana, ou seja, de processos estruturantes. Soja se refere à cidade *Pós-fordista* quando diz sobre a reestruturação político-econômica que ocorreu com a mudança das características da industrialização e sua relação com os processos de urbanização. Ainda que o processo de industrialização tenha se alterado ao longo do século XX, a industrialização ainda é um fator determinante na forma urbana. O discurso *Cosmópolis*, por sua vez, insere a globalização do capital e da distribuição de trabalho e cultura nesta escala, bem como trata da formação de novas hierarquias entre as cidades globais. Há uma nova divisão do trabalho em escala global e um aumento da mobilidade e das tecnologias de comunicação, o que redefine os papéis das cidades no mercado mundial.

Os próximos dois discursos – Exópolis e Cidade Fractal – trazem consequências empíricas observadas por Soja no processo de crescimento de Los Angeles em um período de aproximadamente 30 anos. O discurso *Exópolis* fala da mudança de escala da análise das cidades: a escala regional se torna relevante, uma vez que a forma urbana é reestruturada pela expansão das fronteiras, das cidades do entorno e subúrbios. Segundo Soja, a metrópole virou do avesso, de fora para dentro e de dentro para fora, já que no caso de Los Angeles o centro foi degradado, ficando marcado pela miséria e moradores de rua, empurrando as habitações de classe média e alta para os entornos. O discurso da *Cidade Fractal* (metropolaridades) fala sobre o crescimento da desigualdade social e novas formas de polarização que ultrapassam as polarizações relativas a segmentos de renda ou raça. Como exemplo, Soja cita famílias sem filhos, pessoas idosas abandonadas pelos filhos, dependentes de programas sociais, entre outros. Há, deste modo, uma complexificação das polaridades e das conformações sociais que geram novas lutas por políticas de igualdade.

Já os dois últimos discursos, *Arquipélago Carceral* e *SimCity*, dizem sobre a resposta da sociedade aos efeitos da reestruturação urbana da pós-metrópole, impondo características que se referem mais a uma mudança do modo de vida. O discurso do *Arquipélago Carceral* diz sobre o aumento da sensação de insegurança, que se tornou um mercado e acarretou no encarceramento da cidade, seja em shopping centers ou em condomínios fechados, e a paranoia demandou vigilância constante. A vida das ruas é sequestrada, fragmentando a cidade e aumentando de fato a violência e delinquência. Soja (1998, p. 9, tradução nossa) afirma que “a globalizada metrópole pós-fordista industrializada, com sua extraordinária heterogeneidade cultural, polaridades sociais crescentes, e potencial explosivo, está sendo

largamente contida pelas tecnologias carcerais de violência e controle social, promovida pelo capital e pelo Estado”.

Por fim, o discurso *SimCity* trata do simulacro – lembra Soja (1998) que o termo se refere à exata cópia de algo que nunca existiu - e hiper-realidade da vida cotidiana: simulando o urbanismo como estilo de vida e variação de um parque temático. O materialismo faz com que seja mais importante parecer ter um determinado estilo de vida do que conquistá-lo, de fato. Retornando o exemplo dos condomínios fechados, vende-se a simulação de liberdade, enquanto na realidade o produto é o encarceramento e a violência fora daqueles limites. Estas realidades que são vendidas definem todos os aspectos da vida, incluindo os novos valores defendidos – está aqui o novo modelo de vida que está presente nos discursos urbanos contemporâneos. Soja (1998, p.10, tradução nossa) suspeita que “esta reestruturação do imaginário urbano possui um papel chave no modo emergente de regulação social com o que os teóricos franceses definem como novos regimes de acumulação capitalista”.

Embora o afastamento temporal ajude a ver com mais clareza o modelo contemporâneo utilizado para o planejamento urbano, já é possível notar algumas tendências e características do modelo pós-moderno que podem ser encontradas no ideário e na prática do chamado planejamento estratégico, em especial nos planos que prometem intervenções pontuais: “[d]ar determinada imagem para a cidade através da organização de espaços urbanos espetaculares se tornou um meio de atrair capital e pessoas (de um certo tipo) [...]” (HARVEY, 1999, p.92). O sociólogo M. Castells e o geógrafo urbanista J. Borja (1996) defendem que o protagonismo das cidades em um cenário agora globalizado será capaz de resolver os graves problemas urbanos de congestionamento, insegurança, poluição, habitação e outros serviços. No papel de atores políticos, as cidades uniriam população, governo e ao mercado mediante parcerias público-privadas, tornando-se democráticas e atrativas:

[a]s grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Somente gerando uma capacidade de resposta a estes propósitos poderão, por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar. (CASTELLS e BORJA, 1996, p. 155)

Utilizando o paradigma de Barcelona, os autores defendem intervenções pontuais nas cidades e uma liderança política personificada, que devem ser parte de um consenso, para a atração de capital em uma disputa global cada vez mais acirrada. A identidade local deveria

ser reforçada, tornando-se um atrativo e diferencial; dado o caráter estratégico, o plano de melhorias seria restrito a apenas uma parte da cidade – com a vinda posterior de visitantes e investimentos, as melhorias se irradiariam para o restante do território. Os grandes eventos internacionais, tais como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, serviriam como impulsionadores da visibilidade da cidade. O modelo defendido baseia-se na crença da cooperação ética de todas as partes, por meio da qual viria a melhoria da qualidade de vida:

[e]m segundo lugar, a abertura econômica, fator provocador de medos e gerador de oportunidades, mobilizou os agentes econômicos, que se conscientizaram da necessidade de contar com uma cidade competitiva, ou seja, atraente e funcional, dotada de infra-estruturas modernas e que assegure garantias mínimas de qualidade de vida e segurança pública. Esta conscientização levou-os a estabelecer objetivos e ações de caráter coletivo e compatíveis com o governo local. (CASTELLS e BORJA, 1996, p.157)

Embora este modelo não trace uma imagem de cidade ideal tão definida quanto os modelos anteriores, é possível verificar um padrão necessário ao funcionamento do padrão utópico: o cidadão-tipo, o Estado-tipo e o mercado-tipo, em união, farão a cidade-tipo, ao mesmo tempo diferente, com suas especificidades, e iguais às demais, ao recorrer às mesmas soluções de buscar reforçar sua singularidade. Trata-se de um paradoxo: à medida em que a cidade busca reforçar sua autenticidade, mais se parece com um cenário.

Por um lado, oferece uma resposta integrada do lugar onde os problemas da sociedade são delineados e de onde os agentes públicos e privados podem atuar conjuntamente. Por outro, podem permitir-nos reconstruir o sentido da cidade, do território, numa época em que a perda de consciência dos limites e a dissolução das ideologias que dão suporte aos projetos coletivos nos desafiam a refazer nossos sistemas de convivência. (CASTELLS; BORJA, 1996, p.166)

Neste modelo proposto por Castells e Borja é possível encontrar aspectos dos discursos de Soja, em especial quanto à globalização e a reinserção da cidade no panorama econômico mundial (Cosmópolis) e quanto à espetacularização da cidade, que se transforma em um grande pastiche de si mesma (SimCity).

O economista C. Vainer (2011, p. 7) afirma que o modelo de planejamento urbano estratégico proposto por Castells e Borja está em ascensão, e que a “lei veio legalizar o desrespeito à lei; ou melhor, veio legalizar, autorizar e consolidar a prática da exceção legal. A exceção como regra”. Este modelo de planejamento, de cunho neoliberal, defende a flexibilidade e a eficiência econômica (distinta da social), e intervenções pontuais, mediadas pelo Estado. O “interesse comum” agora não é mais a justificativa das intervenções na cidade: estas intervenções são realizadas de acordo com os interesses do mercado, como um meio de

estimular ou criar oportunidades de negócio e investimentos neste cenário globalizado da competição entre cidades. Harvey (1999, p. 69) faz a seguinte comparação entre o modelo moderno e o pós-moderno de planejamento urbano:

Enquanto os modernistas vêem o espaço para propósitos sociais e, portanto, sempre subserviente à construção de um projeto social, os pós-modernistas o vêem como coisa independente e autônoma a ser moldada segundo objetivos e princípios estéticos que não têm necessariamente nenhuma relação com algum objetivo social abrangente, salvo, talvez, a consecução da intemporalidade e da beleza ‘desinteressada’ como fins em si mesmas.

Dessa maneira, a finalidade de intervenções em nome de um “projeto social” não é mais condição que justifique as intervenções estatais, e o que é pregado nos discursos é a intervenção estatal mínima: segundo Dardot e Laval (2016, p. 14), “bastaria deixar essa realidade por sua própria conta para ela alcançar equilíbrio, estabilidade e crescimento. Qualquer intervenção do governo só poderia desregular e perturbar esse curso espontâneo”.

Dardot e Laval (2016, p. 158), explanando sobre o neoliberalismo, pontuam que esta “nova razão do mundo” (o neoliberalismo), “longe de condenar por princípio a intervenção do Estado como tal, teve a originalidade de substituir a alternativa da ‘intervenção ou não intervenção’ pela questão sobre *qual deve ser a natureza* de suas intervenções”. Isto quer dizer, indo ao encontro da afirmação de Vainer, que embora o neoliberalismo pregue o Estado Mínimo, este Estado não é mínimo, uma vez que intervém em favor deste capital e é fundamental para sua acumulação – ou, segundo Dardot e Laval, é o “forte guardião do direito privado”.

2.2 Representação política, modelos e visão de mundo

Os planos urbanísticos definem qual será o modelo de cidade a ser adotado e, a partir daí, tornam-se leis, determinando o legal e o ilegal. O processo de elaboração destes planos, da tomada de decisão e elaboração das leis, contudo, carrega disputas por poder e privilégios: este processo é feito por quem se encontra no comando do governo e, conseqüentemente, as decisões refletirão as visões de mundo e buscarão reforçar a hegemonia desse grupo. O desequilíbrio entre as relações Estado-mercado, Estado-população e mercado-população se manifesta na representatividade política, e a filósofa H. Arendt (1985, p. 28) afirma que o “poder e a violência, embora sejam fenômenos distintos, geralmente apresentam-se juntos”.

Se boa parte da violência exercida pelo Estado se justifica pela legalidade de suas ações, isto é, da “necessidade” (quando conveniente, sempre importante ressaltar) em se fazer cumprir

uma determinada norma posta, Bourdieu (1989) retorna à representação política para demonstrar que o poder é um instrumento simbólico de dominação. A composição da representação política que disputa este poder, também carregado de poder simbólico, faz perpetuar o monopólio da produção ideológica – no caso, a manutenção da elaboração das leis, que cabe a estes cargos eletivos em disputa. Deste modo a legislação – elaborada por esta classe específica - ao invés de servir como base para uma construção social democrática, atua como ferramenta para manutenção da hegemonia de determinados interesses.

Para Bourdieu, então, a sociedade seria dividida entre agentes politicamente ativos e politicamente passivos. Um dos fatores que permite a concentração de poder em um determinado grupo é a limitação de tempo livre e capital cultural⁷ de boa parte dos cidadãos, e a possibilidade de disponibilização de tempo para o “exercício da cidadania” se torna um obstáculo à participação ativa. A profissionalização de políticos, isto é, de pessoas que vivem exclusivamente desta função, cria o que Bourdieu chama de “monopólio dos profissionais”. É um ciclo vicioso, já que quanto mais tempo o profissional puder se dedicar à política, maior a chance de permanecer nela e continuar se dedicando exclusivamente.

Também é importante ressaltar que o lançamento de candidaturas está sujeito ao “mercado” de eleitores (que, segundo Bourdieu, têm o papel restrito a meros consumidores). O político profissional deve representar seus eleitores e financiadores, portanto, a fim de ser eleito e reeleito o político deve ser fiel a quem o apoia. Ele está, deste modo, sujeito à lei da oferta e da procura: se ele não oferece (ou executa) o que se pede, outro oferecerá. Isto é especialmente importante se analisada a questão relativa ao financiamento de campanha eleitoral – no Brasil, o financiamento é de caráter misto, isto é, há tanto verba pública quanto privada⁸. De acordo com estudo realizado pela consultoria legislativa da Câmara dos

⁷ Para Bourdieu, são quatro as formas básicas de capital que, juntas, formam as classes sociais: o capital cultural, capital econômico, capital social e capital simbólico. O capital cultural está relacionado aos gostos, estilos e valores que ajudam a distinguir as classes sociais e está relacionado ao *habitus*. As informações estratégicas estão conectadas a este tipo de capital e, por isto, a detenção de informações é um recurso de poder que se reflete na representação política: Bourdieu (1989, p. 165) afirma que “a divisão do trabalho político varia em função do volume global do capital econômico e cultural acumulado numa formação social determinada”, destacando-se o capital cultural.

⁸ Em 2015 o Supremo Tribunal Federal brasileiro decretou inconstitucional a doação privada para financiamento de campanha feita por pessoas jurídicas, e desde as eleições de 2016 as doações somente podem ser feitas por pessoas físicas devidamente identificadas. No entanto, até então pessoas jurídicas podiam fazer doações às campanhas, e o peso de seu aporte era, na maioria dos casos, muito superior ao do realizado por pessoas físicas, tornando o processo ainda mais desigual.

Deputados, existe uma “forte correlação entre gastos e sucesso eleitoral” (CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CAMARA DOS DEPUTADOS, 2014), o que alimenta o ciclo de desigualdade e a concentração do monopólio político nas mãos de um determinado grupo: os representantes políticos não são representantes da população, e sim de quem os financiam, e isto certamente se refletirá na elaboração e proposição das novas legislações - sem contar quando a legislação não é diretamente objeto de corrupção.

Assim, a produção de ideias acerca do mundo social acha-se sempre subordinada de facto à lógica da conquista do poder, que é a da mobilização do maior número. Daqui, sem dúvida, o privilégio concedido, na elaboração da representação legítima, ao modo de produção eclesial, no qual as propostas (moções, plataformas, programas, etc.) são de imediato submetidas à aprovação de um grupo e só podem pois ser impostas por profissionais capazes de manipular ao mesmo tempo ideias e grupos, de produzir ideias capazes de produzir grupos manipulando estas ideias de maneira a garantir-lhes a adesão de um grupo - por exemplo, através da retórica do “meeting” ou do domínio de todo um conjunto de técnicas da palavra, da redacção, de manipulação da assembleia, que permitem o fazer passar de uma moção, sem falar do domínio dos procedimentos e dos processos que, com o jogo de número dos mandatos, controlam directamente a própria produção do grupo. (BOURDIEU, 1989, p. 175)

Bourdieu (1989) coloca que, de modo geral, a democracia ocorre em um sistema de ratificação de decisões, já que estas são tomadas pelos representantes - os agentes politicamente ativos. Este autor afirma também que quanto mais os agentes passivos forem desprovidos de instrumentos materiais e culturais, menos contestadas serão as decisões. No contexto urbano, um indício do problema da representatividade política aflora quando o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira de 1988, prevê, já em seu art. 2º, a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. A participação popular deve ser obrigatória uma vez que, sem este canal, dificilmente os responsáveis pela elaboração das leis irão balancear adequadamente os interesses de todos os segmentos sociais na elaboração dos Planos Diretores e demais instrumentos de planejamento e regulação urbanos. Ou seja, o modelo de representatividade política tem sido insuficiente para refletir proporcionalmente a multiplicidade de interesses da sociedade, não garantindo que as decisões democráticas evitem a predominância de uma visão de mundo.

A arquiteta Thaís Nassif (2016) faz uma análise sobre entraves desta participação popular institucionalizada. Apesar de prevista em lei, ainda existem muitas questões a serem

resolvidas, e hoje esta participação muitas vezes busca mais legitimar o processo do que um acordo coletivo que busque mudanças na cidade. A autora conclui que é “evidente que as desigualdades sociais, expressas também em termos de capitais simbólicos, têm um enorme impacto sobre as possibilidades da constituição de uma sociedade que possa ser concebida como verdadeiramente democrática” (NASSIF, 2016, p.120). Já as arquitetas Gonçalves, Alves e Magnani (2018) mostram que, mesmo com as limitações da participação popular institucionalizada, a implementação das políticas públicas acordadas ainda é dificultada por questões burocráticas que podem se mostrar como uma barreira se as decisões não forem de interesse dos grupos hegemônicos. Ainda há, portanto, muito o que avançar para garantir meios efetivos de participação. O canal institucional ainda apresenta muitas barreiras que impedem a participação e a concretização dessas decisões.

2.3 Moldando o cidadão ideal: a lei como ferramenta de poder e dominação

Os modelos de cidade ideal estão sempre aliados a um modelo de cidadão ideal – aquele que se comportará adequadamente em um determinado contexto. No modelo culturalista, por exemplo, partia-se do princípio que todos os cidadãos se adequariam ao estilo de vida nostálgico e seriam verdadeiros contempladores da natureza. Embora este modelo permitisse mais variações em relação à ocupação formal em si, considerava-se que a população seria *perfeitamente* equilibrada nas diferentes faixas etárias e na distribuição do trabalho, e não haveria qualquer isolamento social, doença moderna condenada pelo urbanista Camilo Sitte. Já no modelo progressista, o cidadão-tipo iria se adaptar ao apartamento-tipo e possuiria a produtividade-tipo (CHOAY, 2003). Seja qual for o modelo, uma característica que se encontra presente em todos os discursos é a crença de que as necessidades destes indivíduos podem ser plenamente alcançadas quando a cidade ideal for concretizada. Isto é, a cidade ideal será marcada pela obediência e ausência de conflitos.

O filósofo M. Foucault (1987, p. 133) coloca a disciplina dos corpos por meio do espaço e de diversos regulamentos como um modo de exercício de poder:

[u]ma ‘anatomia política’, que também é igualmente uma ‘mecânica do poder’, está nascendo; ela define como se pode ter domínio sobre o corpo dos outros, não simplesmente para que façam o que se quer, mas para que operem como se quer, com as técnicas, segundo a rapidez e a eficácia que se determina.

São vários os aspectos no qual a arquitetura e o urbanismo (e em especial, suas leis e normas regulatórias) se inserem na noção de adestramento dos corpos de Foucault. O planejamento

urbano, na maneira com que está colocado, cumpre esta função de tentar “manipular, modelar, treinar e fazer obedecer” estes corpos. Regulando desde zoneamentos até os Códigos de Obras - que determinam aspectos de construção das edificações -, passando pelos Códigos de Posturas - que determinam o que pode ser feito em espaço público, e como deve ser feito -, a legislação urbanística propõe a domesticação dos cidadãos visando o comportamento exemplar.

Se os Códigos de Edificações regulam como deve ser a construção das edificações, estabelecendo em alguns casos até o programa do que deverá ser construído⁹, os Códigos de Posturas chegam a ser ainda mais invasivos quanto à determinação de como um cidadão deve agir. A educadora física M. Silva (2009) relembra que no ano de 1900 a cidade de Belo Horizonte aprovou o “Regulamento de Mendigos”, que determinava que “todo o indivíduo, que não puder ganhar a vida pelo trabalho, que não tiver meios de fortuna, nem parentes nas condições de lhe prestar alimentos, nos termos da lei civil, e implorar esmolas, será considerado mendigo”(MINAS GERAIS, 1900, não paginado), relatando ainda que era necessário obter licença para tal - após um minucioso exame de estado de saúde, e averiguação de sua “procedência familiar”. Tal licença seria válida apenas até a construção de um “asilo”, quando todos os mendigos seriam encaminhados a este lugar - a localização funcional de Foucault. Enquanto não houvesse abrigo, contudo, os mendigos deveriam andar com uma placa identificadora.

Lembramos aqui que, embora não exista mais um “regulamento de mendigos”, o Código de Posturas de Belo Horizonte em vigor, estabelece que

Art. 49 - O logradouro público, observado o previsto neste Código, somente será utilizado para:

- I - trânsito de pedestre e de veículo;
- II - estacionamento de veículo;
- III - operação de carga e descarga;
- IV - passeata e manifestação popular;
- V - instalação de mobiliário urbano;
- VI - execução de obra ou serviço;
- VII - exercício de atividade;
- VIII - instalação de engenho de publicidade;
- IX - eventos;

⁹ No caso de Belo Horizonte, a Lei 9.725/2009 determina, por exemplo, que habitações multifamiliares devem ter a área líquida mínima de 24,00m² e devem dispor, necessariamente, de um ambiente de estar, repouso, preparo de alimentos (cozinha) e higiene (banheiro e área de serviços). Este Código também estabelece a obrigatoriedade de apresentação de instalações sanitárias em pavimentos destinados ao uso não residencial e a necessidade de iluminação e ventilação naturais nos ambientes, entre outros parâmetros.

X - atividades de lazer. (BELO HORIZONTE, 2003, não paginado)

Deste modo, ainda existe uma noção de como um cidadão ideal deve usufruir o espaço público, e qualquer desvio de uso é passível de sanções. No caso de Belo Horizonte, o logradouro pode ser utilizado para as atividades econômicas admitidas ou para trânsito de pedestres, passeata/manifestações e atividades de lazer. Na Inglaterra, recentemente se viu o tragicômico caso de uma criança de 5 anos ter sido multada por tentar vender limonada na rua sem a devida licença¹⁰. Pode-se aí encontrar o “princípio de clausura” de Foucault (1987), já que, ressalvados os casos previstos em lei, os corpos devem estar encarcerados em um lugar que comporte tal finalidade, e nenhuma exceção – nem a brincadeira de criança – será admitida.

Foucault fala da distribuição dos indivíduos no espaço e das localizações funcionais; em um primeiro momento faz-se a rápida correlação entre estas localizações funcionais e os zoneamentos, que dispõem o que deve/pode funcionar e em qual localização este uso poderá ser implantado. Embora a rigidez modernista do zoneamento tenha se abrandado, admitindo maior flexibilidade quanto à localização dos usos, ainda hoje é possível verificar áreas para fins específicos. Um exemplo são as propostas de sobrezoneamentos como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS): ainda que o sobrezoneamento tenha como objetivo estimular a construção de unidades de habitação de interesse social por meio da concessão de parâmetros especiais e garantir um espaço para os segmentos de baixa renda no município, o poder público acaba por determinar onde serão construídas estas unidades, ou, em outras palavras, onde as pessoas mais pobres irão morar – muitas vezes, em áreas desprovidas de serviços ou infraestrutura que confirmam a esta população uma unidade de vizinhança qualificada¹¹.

São características da urbanização pós-moderna a presença de shopping centers e condomínios fechados, o que polariza os usos na cidade – não necessariamente por determinação do zoneamento, mas pelos empreendimentos de grande porte de iniciativa privada. E, desde sempre, a distribuição dos diversos segmentos de renda na cidade é bem determinada: ainda que os zoneamentos não prevejam/determinem esta distribuição, ela

¹⁰ G1. **Menina britânica de 5 anos e pai levam multa de R\$ 600 por vender limonada.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/menina-britanica-de-5-anos-e-pai-levam-multa-de-r-600-por-vender-limonada.ghtml>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

¹¹ Unidade de vizinhança qualificada é uma unidade territorial que oferece a seus moradores a possibilidade de acesso a comércio, serviços, equipamentos diversos e lazer em uma escala que permita os deslocamentos não motorizados.

acaba ocorrendo, separando a cidade em regiões ricas e pobres. Isto significa que não apenas a intervenção do poder público, mas também sua omissão, acaba determinando estas localizações funcionais, demarcando a hierarquia no espaço. Sendo a localização um elemento de status, logo, é também um elemento de poder. Foucault (1987, p. 143) afirma que

[a]s disciplinas, organizando as “celas”, os “lugares” e as “fileiras” criam espaços complexos: ao mesmo tempo arquiteturais, funcionais e hierárquicos. [...] São espaços mistos: reais, pois que regem a disposição de edifícios, de salas, de móveis, mas ideais, pois projetam-se sobre essa organização caracterizações, estimativas, hierarquias.

Foucault (1987, p. 172) lembra que a “ordem que os castigos disciplinares devem fazer respeitar é de natureza mista: é uma ordem ‘artificial’, colocada de maneira explícita por uma lei, um programa, um regulamento”. No caso das cidades brasileiras, esta “ordem artificial” não está sendo obedecida, tendo em vista a amplitude da informalidade existente apesar das normas regulatórias. Todavia, a qualquer tempo o poder público pode exigir que as edificações se tornem regulares.

Ainda que a multiplicidade de normas não seja reivindicada a todo tempo e seja até mesmo ignorada pelo Estado, sua existência permite a iminência de, a qualquer tempo, o poder público exercer sua autoridade. Neste cenário, lembramos que situações de precariedade e ilegalidade podem ser, mais do que um argumento, um pretexto para determinadas tomadas de decisão. A enorme mancha ilegal e o descaso dos governantes constituem, portanto, uma violência simbólica passível de sanção de acordo com a arbitrariedade e conveniência de quem estiver no poder. Arendt (1985) coloca a arbitrariedade como uma característica da violência, e essas sanções discricionárias possuem efeitos distintos em grupos distintos.

2.4 Cidade, modelo e os “ingovernáveis”

Planejar a cidade tem sido propor mudanças, seja por grandes intervenções, seja por mudanças a longo prazo promovidas pelas legislações urbanísticas. Os modelos pré-urbanistas da cidade industrial do século XIX se desdobraram nas teorias de urbanismo dos séculos XX e XXI, ainda hoje influenciadas por um modelo ideal de cidade. Estes modelos estão relacionados não apenas com a forma urbana, mas essencialmente com seu uso: um estilo de vida, um cidadão ideal, uma economia que funciona de uma determinada maneira, um Estado que faz determinadas intervenções – mais uma vez, sempre em função de uma ideologia elaborada por um grupo.

Contudo, e este é o ponto importante, todos esses pensadores imaginam a cidade do futuro em termos de modelo. Em todos os casos, a cidade, ao invés de ser pensada como processo ou problema, é sempre colocada como uma coisa, um objeto reproduzível. É extraída da temporalidade concreta e torna-se, no sentido etimológico, utópica, quer dizer, de lugar nenhum. (CHOAY, 2003, p. 14)

Estes *modelos* – termo utilizado pela autora para “sublinhar simultaneamente o valor exemplar das construções propostas e seu caráter reproduzível” (CHOAY, 2003, p. 7) – que se tomam como referência na elaboração dos planos urbanísticos são, assim, um ponto crítico no questionamento desta legislação. A projeção de um modelo considera as condições ideais, e ainda que seja feita algumas projeções de diferentes cenários de desenvolvimento, seu fracasso não é contemplado. Os modelos ideais pressupõem ainda uma alteração cultural de um modo de ser e de agir na cidade.

No momento em que estes planos se deparam com o mundo concreto, é recorrente que a situação não corresponda ao planejado: como exemplo, a arquiteta Natália Mol (2004, p. 40) relata que, no caso de Belo Horizonte, as diversas regiões da cidade se desenvolveram de diferentes maneiras, “pois seus parâmetros constituíam mais uma expectativa por parte do Estado que uma procura real por este mercado”. No caso brasileiro, a discrepância é ainda agravada dada a usual importação de modelos de sucesso elaborados em outros países: importam-se planos que funcionam com a cultura e a economia de outros lugares, mas não são necessariamente compatíveis com a cultura e economia locais. Sejam comerciantes informais ou pessoas em situação de rua, estes elementos considerados imperfeitos, e muitas vezes inexistentes ou irrelevantes nos locais de origem dos modelos, não têm espaço na cidade ideal. Mesmo com a adaptação dos planos, incluindo zonas de especial interesse social ou áreas de especial interesse social nos planos diretores, esta adaptação é limitada e insuficiente para dar conta da realidade.

A importação de um modelo utilizado em outro lugar faz também com que exista uma promessa em relação a seu desempenho e uma expectativa de sucesso de sua implantação, uma vez que se espera que o resultado seja sempre muito parecido ao ocorrido neste lugar de referência. Entretanto, Gonçalves e Paiva (2009) pontuam que a importação de modelos dos países desenvolvidos normalmente traz efeitos diversos dos encontrados originalmente. Os autores lembram o papel que o colonialismo exerceu na importação de ideias, já que os pensadores do chamado Primeiro Mundo estariam em um estágio diferente de conhecimento, sendo capazes de ter raciocínios também diferentes aos dos colonizados. O caminho sonhado dos países em desenvolvimento seria, um dia, se tornar o que os países

desenvolvidos hoje o são. Estes autores afirmam que “um momento de crise dos padrões de planejamento propicia um aumento da capacidade de fazer crer na veracidade dessas idéias que surgem” (GONÇALVES e PAIVA, 2009, p.9): deste modo, países em desenvolvimento – onde a pobreza e desigualdade costumam preponderar, e por este motivo aqui consideramos que estão sempre em crise – e planos utópicos são a combinação perfeita para a implantação sem maiores resistências desses modelos de planejamento.

O historiador A. Azevedo (2003) recapitula a reforma de Pereira Passos no Rio de Janeiro ocorrida ainda na primeira década do século XX. O projeto, baseado no modelo culturalista, utiliza argumentos técnicos como a retificação das vias que implicaria em um melhor desempenho das conexões para propor a “modernização” do centro da cidade. A renovação urbana serviria como “base do sistema”, devendo, além do ‘saneamento’, aumentar o ‘comércio’, a ‘arrecadação das nossas rendas’ e as ‘condições de trabalho’, maneira como [Passos] se refere à necessidade de resgatar a imagem da cidade” (AZEVEDO, 2003, p. 42). O então prefeito, com formação em Paris, acreditava que a revitalização do centro do Rio seria capaz de promover novos usos e costumes, que seria irradiado pela classe operária que ali transitasse:

Na perspectiva de fomentar o seu ideal de civilização na cidade, Pereira Passos estabeleceria uma série de medidas proibitivas. Esta tencionava promover uma nova ética urbana, novos usos e costumes considerados condignos com os padrões daquilo que se julgaria civilizado. Ser civilizado em uma grande cidade seria sobretudo enquadrar-se nos códigos burgueses de civildade, associados a posturas pertinentes ao senso de individualidade, ao reconhecimento da legitimidade do espaço privado e da percepção do espaço público como um espaço que deve ser utilizado a partir da observação às regras estabelecidas por leis. No entanto, tais leis eram fixadas a despeito de elementos da tradição popular da cidade, pois eram feitas pela elite urbana do Rio de Janeiro, na qual se destacava à época o prefeito Pereira Passos. Longe do universo de práticas e formas de uso do espaço urbano pelas camadas populares, as normas “civilizadoras” decretadas pela municipalidade tinham como referência os padrões burgueses de países como França e Inglaterra, exemplos máximos do que a Prefeitura do Rio de Janeiro entendia por civilização. [...] Como cidade tropical e de tradição escravista, era comum ver-se nas ruas estreitas e sinuosas do Rio de Janeiro o contraste entre os “cavalheiros” cariocas trajados de paletô, dividindo o espaço com negros descalços e sem camisa, anunciando aos gritos seus serviços e produtos. Somava-se a este cenário a presença de migrantes e imigrantes de diversas partes – quase sempre rurais – do Brasil e do mundo em roupas surradas e não raro de pés descalços. (AZEVEDO, 2003, p. 61)

Segundo Azevedo (2003), o prefeito acreditava que a circulação dos trabalhadores pelo centro da cidade ajudaria a promover a civilização se morassem com dignidade e

obedecessem às leis postas. No entanto, o plano não se concretizou da maneira esperada, e o próprio Passos se mostrou decepcionado ao perceber o baixo uso pelas pessoas das principais avenidas do centro do Rio, a despeito de seu propósito de atuar como um lugar para aprendizado de uma “ética urbana”. O autor conclui que “[...] o prefeito expressou uma visão de integração típica de determinados setores da elite européia [...] o que se daria pelo controle governamental da civilidade urbana, pelas melhorias no espaço público e pelo fomento ao sentimento estético e cultural na cidade [...]” (AZEVEDO, 2003, p. 71), o que certamente influenciou o fato de as intervenções não terem promovido a mudança cultural proposta.

O urbanista Redento Recio (2015) analisa a relação entre o planejamento e a informalidade em países em desenvolvimento e critica a maneira com que muitos governos abordam a questão da informalidade, vendo-a muitas vezes como algo “selvagem” e irracional. Este autor avalia o termo *ingovernáveis*, inicialmente utilizado por outros autores para se referir à população de países como as Filipinas, Gana e Brasil, na qual a pobreza, desemprego e desigualdade fazem parte do cotidiano da maioria de seus cidadãos e nos quais as atividades informais se sobrepõem às práticas determinadas pelos governos. Apesar de sua conotação negativa, caótica e relacionada a “práticas obscuras”, Recio lembra a falta de legitimidade dos processos de planejamento e governança nestes países, e que o planejamento jamais deveria se distanciar da práxis para evitar o agravamento destas práticas informais. O autor recorda também que o formal e informal não apenas coexistem, mas também se misturam, apresentando uma inúmera gama de situações híbridas, formais, dotadas de práticas informais – não existe, assim, uma relação dicotômica entre a formalidade e a informalidade.

Se a população recebe o rótulo de “ingovernável”, é importante lembrar quem seus governos representam de fato: Recio (2015) pontua que existem arranjos frágeis e instáveis dos processos formais democráticos nestes países, o que resulta em uma deficiência em promover políticas que atendam a maioria. Existe, assim, uma necessidade – urgente - de engajar os atores informais e de incluir princípios democráticos e de justiça social na atividade de planejamento para lidar com a informalidade. Para o autor, o processo de tomadas de decisões inclusivo seria um caminho possível para a incorporação destes atores, mas também seria necessário questionar o paradigma das atividades de planejamento. Ao adotar a racionalidade e o regimento por meio de leis sem considerar as práticas culturais informais, as propostas institucionais se mostram insuficientes para entender relações

econômicas, políticas e socioespaciais do que o autor chama de Sul Global e, conseqüentemente, insuficientes para dar respostas adequadas a estas necessidades.

This is the great challenge for the urban planning profession: how to move towards a model that accepts unpredictability and informality without surrender to the ravages of market-led ideology? How to plan for the eradication of poverty in a manner that does not kill the vitality, productivity and adaptability that sustains lives? (DOVEY, 2012, p. 365)

Em termos urbanísticos, o planejamento urbano mantém seu princípio fundamentado em como se acredita que a cidade *deveria* se desenvolver ao invés de fundamentá-las em como a situação é de fato. O questionamento de Dovey é de fato um desafio, pois caso se acredite que é possível melhorar a qualidade de vida urbana mediante leis, é importante entender as limitações deste instrumento, percebendo o que mantém grande parte da cidade tão afastada do aparato legal. Também é o caso de se repensar outros modos de trazer esta dita qualidade à cidade que não exclusivamente por meio de leis.

2.4.1 Danos colaterais

Bourdieu (1989, p. 211) afirma que a autoridade jurídica é a “forma por excelência da violência simbólica [...] cujo monopólio pertence ao Estado e que se pode combinar com o exercício da força física”. Embora a autoridade jurídica seja monopólio do Estado, ela está a serviço de quem este Estado representa. A caracterização da cidade ilegal pode ser considerada, assim, uma violência simbólica, que demarca os espaços de poder na cidade e colabora para a manutenção da hegemonia vigente ao tentar “domesticar os dominados”. Trata-se de uma ilegalidade criada artificialmente, de acordo com o modelo/ideologia de quem produziu a lei (e definiu, assim, o que e quem é/está ilegal), em prol da “domesticação dos corpos” e controle das atividades.

[É] enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os “sistemas simbólicos” cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação de dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando o reforço de sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a “domesticação dos dominados” (BOURDIEU, 1998, p.11).

E como se dá a mediação entre a cidade ilegal e a cidade ideal? Uma vez que o espaço é um campo de forças, a resistência à ideologia posta¹² vem em forma da desobediência civil - ainda que não proposital ou vinculada a algum movimento social específico -, e a resposta a esta desobediência vem em forma de violência, que se manifesta nas mais diversas formas. Chamamos de violência, uma vez que se a atuação do Estado é incapaz de alterar a produção do espaço, a repressão está longe de conseguir manter a ordem desejada: por esta razão, a arbitrariedade e a ineficiência de ações que visem a imposição da norma por meio da fiscalização somente podem ser vistas como agressivas. A violência, neste caso, deixa de se restringir à dimensão simbólica: ela é materializada nas ações do Estado.

Bauman (2013) compara os danos colaterais das ações militares - aqueles efeitos negativos não intencionais, imprevistos, acidentais - aos efeitos sofridos pela sociedade: aumento da desigualdade, vulnerabilidade ambiental, desemprego. No paralelo que traça, este autor afirma que não existe responsabilização por estes efeitos e que eles nunca são sofridos de maneira homogênea na sociedade, já que quanto mais um é desfavorecido, mais estará sujeito a sofrer este dano colateral. Bauman afirma também que quem planeja estas ações normalmente não é quem estará susceptível a sofrer seus danos colaterais. Mais além, defende ainda que estes danos colaterais podem ser convenientemente interessantes a um determinado grupo, o que suscita uma intencionalidade na negligência desses efeitos no planejamento de determinadas ações.

É possível encontrar uma seletividade nas chamadas vítimas colaterais, e estes danos podem também ser vistos como um “mal necessário” em prol de uma intenção maior, sempre em nome da coletividade. O que não é falado, entretanto, é como o cálculo destas intenções é realizado: ao contrário de obras de engenharia, onde o sistema é todo dimensionado de acordo com a parte mais frágil de sua estrutura, muitas vezes as ações políticas são pensadas de acordo com a característica média da sociedade - ou seja, as partes mais frágeis necessariamente sofrerão as consequências. Quem está fora desta média necessariamente sofrerá as consequências de um sistema que não considerou essas potenciais vítimas colaterais.

¹² Goonewardena (2005) defende que a ideologia é um reflexo de um determinado ponto de vista de uma situação; portanto, um plano urbanístico - especialmente quando elaborado unilateralmente com membros cujas participações possuam pesos desiguais - certamente é carregado de ideologias.

A ilegalidade pode, assim, ser vista como um *dano colateral* do planejamento urbano, uma vez que a mesma não faz parte da discussão sobre as leis urbanísticas, mas é causada por esta própria lei. Em nome de um feito maior (a ordem urbana, o desenvolvimento da cidade), o Estado estabelece o que é legal (e, conseqüentemente, o que é ilegal), e quem é ilegal passa a estar sujeito à convocação da legalidade a qualquer momento. A partir do momento em que existe uma enorme distância entre a cidade ideal e a cidade ilegal, o quão aceitáveis são estes efeitos? Se este planejamento visa o futuro, qual é a sua intenção de ilegalizar o que foi feito no passado e se encontra pronto? Quem está sofrendo com esses danos colaterais e quem se beneficia deles?

2.4.2 Leis de regularização: uma forma de inclusão?

As construções ilegais muitas vezes não atendem aos parâmetros urbanísticos estabelecidos, porém o Estado as reconhece ao admitir regularizá-las a posteriori independente do cumprimento das normas – Foucault (2002) recorda que o poder não se manifesta apenas pela proibição, mas também por sua forma de inclusão, ao que ele chama de tecnologias positivas de poder:

O que o século XVIII instaurou mediante o sistema de "disciplina para a normalização" [...] parece-me ser um poder que, na verdade, não é repressivo, mas produtivo - a repressão só figura a título de efeito colateral e secundário, em relação a mecanismos que, por sua vez, são centrais relativamente a esse poder, mecanismos que fabricam, mecanismos que criam, mecanismos que produzem. (FOUCAULT, 2002, p. 64)

Foucault diz ainda, sobre a disciplina, que a punição possui a dupla função de gratificação e sanção. Embora a legislação não preveja gratificação por ser atendida, dependendo do ponto de vista uma mesma lei pode ter efeitos inversos. No caso das leis de regularização, que permitem que se pague por uma irregularidade cometida em uma construção em desacordo com as leis urbanísticas, poderia ser vista simultaneamente como um benefício aos segmentos de alta renda, que apesar serem capazes de estar dentro da lei, podem optar por ignorar a legislação e construir cientes da irregularidade. Para este segmento, o valor a ser pago para a regularização é relativamente baixo diante da valorização do imóvel, o que pode tornar a burla de lei um bom negócio. Já para os segmentos de rendas mais baixas, que construiu em desacordo por ser alheio à legislação e não ter acesso à assistência técnica devida, os valores a serem pagos para a regularização podem ser desproporcionais aos rendimentos da família.

A urbanista A. Roy (2005) pontua que embora a informalidade seja vista por alguns autores como uma forma de “empreendedorismo heroico” e que muitos autores tratem formalidade e informalidade de forma dicotômica, a informalidade também é importante tanto para a classe média quanto para a elite. O que existe seria uma diferenciação dentro da própria informalidade: Roy recorda que a irregularidade vai desde as ocupações e autoconstruções até situações onde a posse é regular e as transações são realizadas dentro do mercado formal, mas há violações de uso do solo, como, por exemplo, parte significativa dos condomínios fechados.

A admissão da regularização poderia reduzir em parte a violência do ato de tornar ilegal aquelas construções erigidas como solução para moradia que foram oriundas de uma política habitacional ineficiente/omissa/inexistente? Esta *anistia* pode ser vista como uma medida paliativa dos danos colaterais das legislações urbanísticas, embora a forma desta regularização, determinada pelo Estado, também possa gerar outros tipos de danos colaterais. Para Roy (2005), um ponto crucial não seria *como* realizar as intervenções urbanas, mas sim *quem* define esta agenda, corroborando com a colocação de Bourdieu sobre a representação política: uma lei de regularização pode estar formalmente disponível para todos os segmentos de renda, mas isto não significa que a lei seja capaz de promover a inclusão de todos os grupos na legalidade, e entender a sua origem é imprescindível para entender qual é a pauta a ser atendida. O que quer dizer que alguns grupos que estão na informalidade não são necessariamente vítimas colaterais da lei e seu modelo.

3 O PRETEXTO DO MODELO

Este capítulo se propõe a contextualizar a discussão sobre a inaplicabilidade de modelos de planejamento urbano e suas consequências no caso de Belo Horizonte, levantando aspectos sobre o discurso do modelo doutrinado pela legislação urbanística. Neste capítulo, será abordada a confrontação entre a cidade ideal e a cidade real, que culmina com a necessidade da criação de uma legislação para a regularização de edificações.

3.1 Um modelo para a Nova Capital

A escolha de um novo sítio para a capital do Estado de Minas Gerais fez parte de um projeto político de modernização mineira que visava dissociar a imagem de Minas da estagnação econômica e da desarticulação territorial; visava também a dissociação entre os poderes político e econômico (AGUIAR, 2006). Sob a égide do positivismo, uma Comissão Construtora da Nova Capital (CCNC) foi designada em 1894 para realizar os estudos necessários para a escolha do local, executar e fiscalizar os trabalhos de implantação. Cinco localidades distintas foram analisadas inicialmente e, após a escolha do local, seriam elaborados “estudos definitivos abrangendo desde o levantamento da planta topographica até á redacção das regras geraes a que deverão obedecer as edificações particulares sob o multiplo ponto de vista technico, esthetico e hygienico.” (REIS, 1893, p. 12). Em momento posterior, Aarão Reis, explicando o estudo realizado em Belo Horizonte, relata que “as edificações que existem actualmente na povoação são todas de pouco valor, não creando, portanto, obstaculos que possam embaraçar o traçado de uma cidade segundo todas as regras da arte e da hygiene.” (REIS, 1893, p. 135).

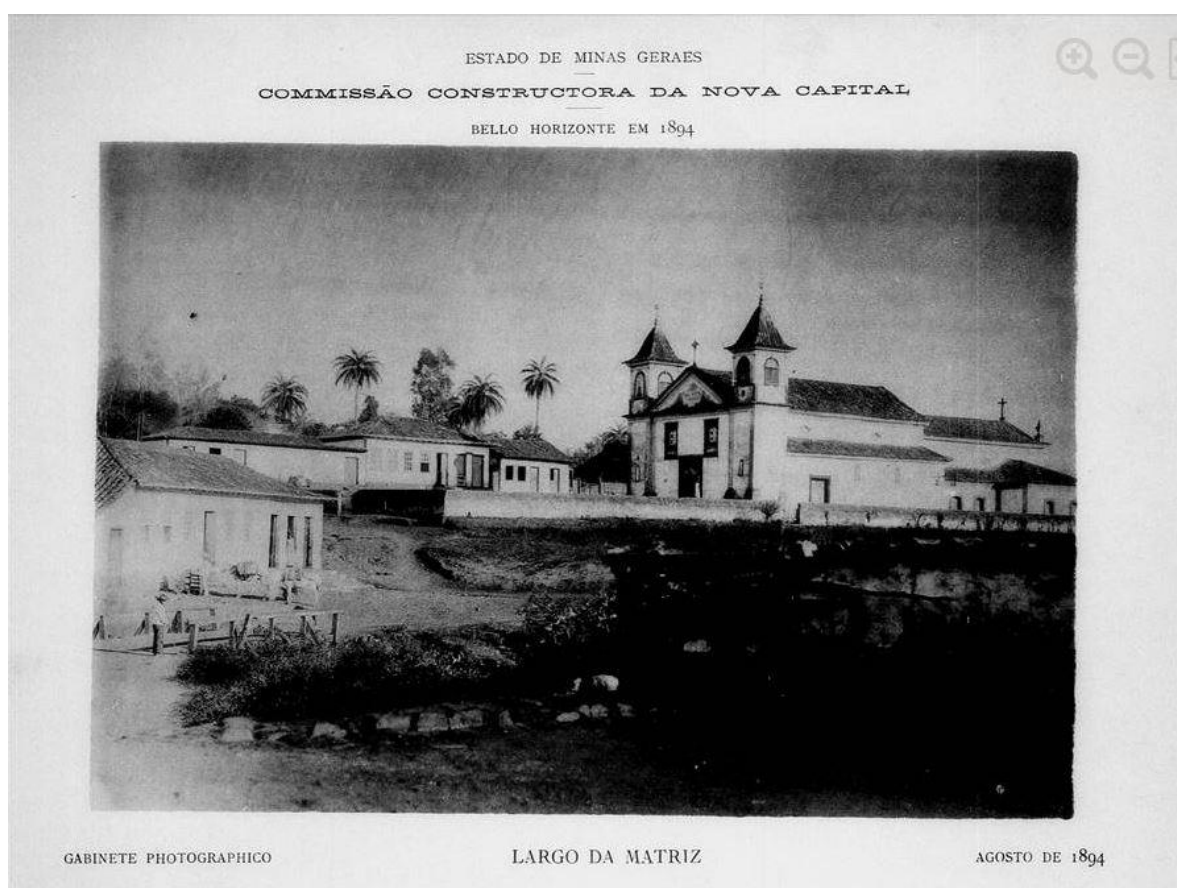
Moreno e Vago (2011) relacionam a ideia de surgimento de Belo Horizonte a um local de “cultivo de corpos”: a nova capital nasceria com outra identidade que seria trabalhada tanto de maneira físico-espacial (através dos planos urbanísticos e Regulamentos de Construções) quanto comportamental (através dos Códigos de Posturas). Para estes autores, o *projeto de modernidade* demandava a mudança de comportamento dos atores, garantindo conduta padrão exemplar:

Belo Horizonte foi uma invenção de republicanos abrigados no governo mineiro, planejada e construída sobre o arraial de Curral D’el Rey. Fazer desaparecer (ou ao menos apagar, esquecer) sua marca colonial exigiu não apenas destruir seu corpo arcaico e caótico: era preciso fazer nascer outro corpo – um divino corpo da República, moderno, higiênico, marco zero de outra civilidade, em contraste com Ouro Preto. Seus habitantes deveriam,

eles também, “nascer de novo” naquele jardim da República. (MORENO E VAGO, 2011, p. 69)

Este projeto de modernidade certamente deveria estar expresso na paisagem urbana a ser conformada: o Decreto 1.211 de 31 de outubro de 1898, que estabelecia o primeiro Código de Posturas da capital, proibia a emissão de alvará para reparação das “casas velhas do arraial”, bem como estabelecia que todas as casas velhas situadas nas áreas urbanas seriam demolidas conforme necessidade ou determinação do Prefeito. Mol (2004) relata que as construções e arruamentos existentes no então Curral D’El Rey foram sumariamente demolidos, restando apenas a Matriz de Nossa Senhora da Boa Viagem. Em estudo da Comissão Construtora da Nova Capital, Aarão Reis define a Igreja Matriz como “tosca”, “sem elegância”, “monumento de mau gosto” e “produto da imaginação chata de algum paroco provincialiano da antiga metropole” (REIS, 1985, p. 13). Não sendo condizente com o ideal definido, a Igreja Matriz foi demolida posteriormente, em 1911.

Figura 1 - Igreja Matriz de Curral D’El Rey



Fonte: REIS, 1895a, não paginado.

Assim como o Código de Posturas (Decreto 1.211/1898) relatado por Moreno e Vago (2011) buscava disciplinar os corpos, as regras de construção, uso e ocupação¹³, comandadas pelos Regulamentos de Construções procuravam disciplinar o espaço edificado de acordo com os moldes desejados naquele projeto de modernidade. De acordo com o Decreto 680/1894, artigo 4º, os projetos de arquitetura seriam analisados de maneira a “[...] obedecer às mais severas indicações e exigências modernas da higiene, conforto, elegância e embelezamento; porém, sem exagerada preocupação de suntuosidades dispensáveis, salvo os monumentos artísticos.” (MINAS GERAIS, 1894, não paginado).

A região definida como Seção Urbana do plano de Aarão Reis sempre recebeu parâmetros particulares em relação ao restante da cidade¹⁴. De um lado, a legislação admitiu parâmetros mais permissivos para construções na região central: tomando como exemplo o potencial construtivo, a figura do coeficiente de aproveitamento surgiu em 1973, relacionando a área máxima construída ao tamanho do lote¹⁵, porém apenas para terrenos situados na XII Seção Urbana (Barro Preto). Com a Lei 2.662/1976 esta lógica foi estendida a toda cidade, mas os coeficientes mais altos estabelecidos pelos Modelos de Assentamento das Leis 2.662/1976 e 4034/1985 se situavam predominantemente nas áreas internas e lindeiras à Avenida do Contorno (MOL, 2004, Anexo 1). Atualmente, o coeficiente de aproveitamento é consideravelmente superior na Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH) e Zona do Hipercentro (ZHIP) em detrimento às demais regiões da cidade.

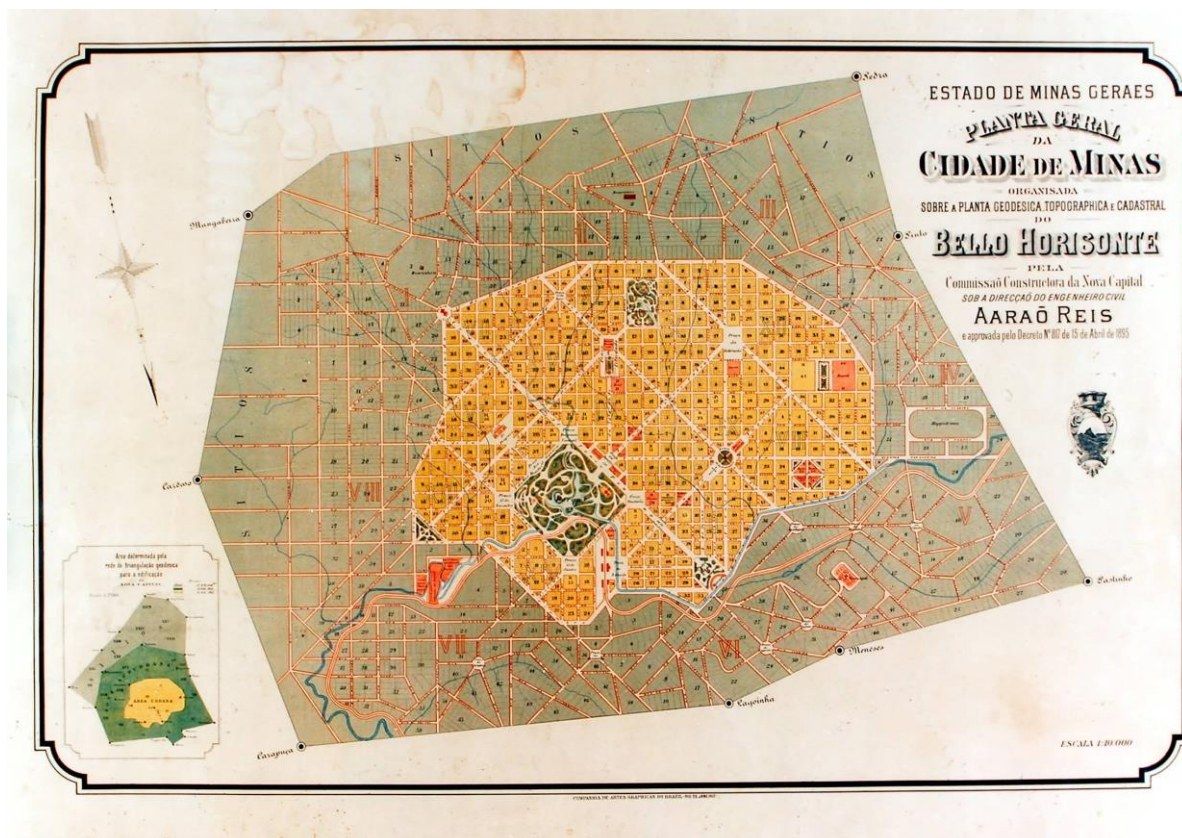
¹³ Os Regulamentos de Construções, que posteriormente passaram a ser conhecidos como Código de Obras e cujas regras atualmente são regidas pelo Código de Edificações, não traziam o conceito de uso e ocupação conforme estabelecido pela legislação atual. No entanto, já trazia condições diferenciadas para a implantação de edificações de acordo com a tipologia, portanto, analogamente, considerar-se-á que tais legislações também regiam as condições de uso e ocupação do solo.

¹⁴ Pode-se encontrar uma análise mais profunda sobre o tema em Magnani (2016).

¹⁵ Antes do Coeficiente de Aproveitamento haviam outros parâmetros de restrição de ocupação, como gabarito e número de pavimentos. Apenas com a Lei 2.662/1976 a área construída passou a ser o parâmetro determinante para regular a ocupação do lote.

¹⁶ Naquele momento foi estabelecido que as edificações situadas naquela Seção Urbana poderiam edificar o equivalente a até três vezes a área do lote.

Figura 2 - Planta Geral da Cidade de Minas, mostrando a Zona Urbana (correspondente à área circunscrita pela Avenida do Contorno), Suburbana e Rural.



Fonte: REIS, 1895b.

Por outro lado, desde os primeiros Regulamentos das Construções foram colocadas restrições que garantiam interesses específicos e limitava direta e indiretamente a classe social que ocuparia a zona urbana, área mais nobre da capital. Ainda em 1901, o Decreto 1.453/1901 estabelecia que

Art. 28 - (...)

§ 2º - na zona urbana não serão permittidas no interior dos terrenos as casas de dependências de prédios, destinadas a habitação de pessoas que não sejam empregadas no serviço do prédio, e que tenham dependência domestica separada, sendo terminantemente prohibidos, na zona urbana, os cortiços, estalagens, albergues ou casas para moradia collectiva sob qualquer denominação, que não satisfaçam as condições exigidas para os hotéis e estabelecimentos congêneres (MINAS GERAIS, 1901, não paginado)

E ainda

Art. 31 - as fachadas ou frentes de casas, que dêem vista para via pública, devem observar as regras da esthetica architectonica;
 Parágrafo único: o estylo architectonico, não podendo ser determinado, ficará sujeito ao arbítrio e ao critério da Prefeitura, que deve ter sempre em

vista o embelezamento da cidade e de suas edificações. (MINAS GERAIS, 1901, não paginado)

A partir da publicação da Lei 363/1930, que estabelecia novo Regulamento de Construções de Belo Horizonte, ficaram proibidas as construções das chamadas vilas que eram, de acordo com seu glossário, o “conjuncto de habitações isoladas, em edificios separados, ou não, e dispostos de modo a formar ruas, ou praças interiores, sem o character de logradouro publico” (MINAS GERAIS, 1930, não paginado). Fica claro, desta maneira, que o poder público atuou firmemente para a manutenção do modelo da cidade planejada, proibindo os artifícios que poderiam permitir a ocupação da região central pela população de baixa renda, além de prever a possibilidade de análise subjetiva e arbitrária em nome da estética.

São muitos os artigos das legislações urbanísticas que reforçam a importância de se manter aquele modelo de cidade. Para Mendonça e Costa (2003) o controle público não apenas definiu as regras de assentamento da capital, mas também sua classe social de forma indireta e direta, lembrando que foram priorizados os assentamentos dos antigos proprietários do arraial, funcionários públicos e ex-proprietários em Ouro Preto – de acordo com Guimarães (1991, p.70), estes privilégios concedidos fizeram parte da negociação da mudança da capital. Mendonça e Costa (2003), Mol (2004), Alvarenga (2005), Cota (2010) e Tibo (2011) demonstram como a lógica de distribuição de terrenos da nova capital definiu a quem pertenceriam os terrenos da zona urbana, e também como desde a fundação da cidade a especulação imobiliária esteve fortemente presente no processo de urbanização, criando vazios, expulsando a população de baixa renda para áreas (cada vez mais) distantes, sendo que a hiper-regulação da região central garantiu simultaneamente a valorização dos terrenos centrais por parte de seus proprietários e a restrição social de seus habitantes em nome deste protótipo. Deste modo, a população que não tinha condições de arcar com aqueles custos foi expulsa da área central tanto de maneira literal, com a retirada dos moradores do antigo Arraial, quanto de maneira indireta, ao inviabilizar a permanência e instalação de moradores dos segmentos de baixa renda.

Se o modelo de cidade ideal, burguesa, era mantido na área central através de um controle ostensivo de sua ocupação – que se reflete na quantidade de leis e decretos regulatórios exclusivos para aquela região –, ocupações irregulares já surgiam nos arredores da então Avenida 17 de Dezembro. De acordo com os dados do Plambel (1985) *apud* Mendonça e Costa (2003), em 1912 a população da área urbana correspondia a 32% do total de habitantes, enquanto as zonas suburbana e rural abrigavam os demais 68%. O plano urbanístico definido

para Belo Horizonte contribuiu significativamente para este processo de segregação: Alvarenga (2005) mostra que Belo Horizonte se desenvolveu em grande parte através de loteamentos clandestinos dada a inadequação do padrão urbanístico adotado:

O que se verifica é que o primeiro Plano para a cidade, o Plano de Aarão Reis, de grande convicção positivista, possuía uma rigidez formal que já acenava para uma diferenciação espacial em que a área central era mais valorizada em detrimento das demais. O menor valor da terra nas áreas suburbana e rural, o pensamento higienista da época — que desejava limpar da área central as doenças e sujeiras das classes mais pobres —, assim como a preocupação em garantir o modelo da cidade planejada, principalmente o da zona urbana, desencadeiam dois importantes processos que estão intimamente relacionados: um processo de exclusão, caracterizado pela ocupação de áreas sem infra-estrutura, sem condições básicas de moradia, localizadas fora da área urbana, e um processo de periferização, caracterizado pela ocupação das zonas suburbana e rural — distantes da área urbana central. (ALVARENGA, 2005, p. 38)

Alvarenga (2005) relaciona o alto custo da terra na seção urbana e a enorme demanda por habitação, bem como a ausência de inclusão dos trabalhadores no plano urbanístico, como uma das origens da segregação socioespacial, fato que se refletiu na ilegalidade da ocupação do solo. As vilas eram uma solução encontrada pela população de baixa renda para habitação que, ao compartilhar o espaço, reduziria o custo da moradia, mas logo os loteamentos clandestinos passaram a ser outra opção. Apesar de os esforços do poder público em tentar controlar a expansão dos loteamentos clandestinos através de alterações no aparato legal, a autora pontua que a própria inadequação daquele mesmo aparato legal impediu sua aplicabilidade. Alvarenga (2005, p.34) até o momento de sua pesquisa, concluída em 2005, afirma que 42% dos lotes existentes em Belo Horizonte foram aprovados através de programas de regularização de loteamentos clandestinos e irregulares¹⁷, em iniciativa realizada pelo poder público. É importante lembrar que a regularidade da edificação é precedida pela regularidade do parcelamento do solo: ou seja, se 42% dos lotes existentes em Belo Horizonte tiveram sua origem irregular, as construções edificadas nestes terrenos antes da regularização de seu parcelamento do solo necessariamente foram construídas de forma clandestina.

[O]s habitantes de Belo Horizonte foram sendo exigidos em um refinamento de suas sensibilidades, por meio de aparatos legais e materiais, de técnicas, de instituições, de profissionais, com prescrição de hábitos, atitudes e comportamentos que requeriam aprendizados novos ao corpo. Organizar a vida em todos os domínios e detalhes — essa a pretensão. Condutas prescritas não são necessariamente condutas praticadas, e é fundamental

¹⁷ Ressalta-se que a Prefeitura de Belo Horizonte mantém, até os dias de hoje, setor específico para a regularização de parcelamentos do solo clandestinos e irregulares.

ver os usos que os sujeitos fizeram das prescrições que o governo lhes impôs. (MORENO E VAGO, 2011, p. 70)

Uma vez que o modelo previsto pelo plano urbanístico destoava da realidade, estes sujeitos ocuparam a cidade de maneira clandestina. Diante deste crescimento desconforme com a legislação, o poder público promoveu diversas alterações da legislação da primeira metade do século XX de maneira a tentar coibir a ocupação ilegal: a Lei 363/1930, que trazia o regulamento geral de construções de Belo Horizonte admitia cômodos menores para edificações destinadas a habitações voltadas à “classe operária ou militar”; o Decreto-Lei 84/1940 trazia uma seção para “casas operárias de tipo econômico” que admitia dimensões de cômodos inferiores ao previsto por esta mesma Lei; e a Lei 45/1948 trazia exclusivamente as condições de aprovação de construções proletárias, que deveriam ter um único pavimento, área máxima de 60m² e apresentar o mínimo de “quarto, cozinha e compartimento de banho com instalações completas”. As construções em áreas rurais não demandariam aprovação, porém apenas residências unifamiliares seriam ali admitidas, o que manteria boa parte dos casos em desacordo com a legislação. Independente destas tentativas de adequação do aparato legal, era impossível conter a proliferação das construções ilegais na cidade.

3.2 Modelos de Assentamento (1976-1996)

A Lei 2.662/1976 foi a primeira lei de uso e ocupação do solo de Belo Horizonte, e fazia parte do **Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana**. A partir desta lei, a cidade passou a ser fracionada em zoneamentos, e cada zoneamento admitia determinados Modelos de Assentamento (ver Quadro 1). Os zoneamentos criados naquele momento se dividiam em Zona Residencial (ZR), Zona Comercial (ZC), Zona Industrial (ZI), Setores Especiais (SE), Zona de Expansão Urbana (ZEU) e Zona de Uso Especial (ZUE, que corresponderia à zona rural do município). Havia, ainda, subdivisões dentro de cada zona estabelecida.

Quadro 1 - Modelos de Assentamento admitidos por zoneamento

ZR1	ZR2	ZR3	ZR4	ZR5	ZR6	ZC1	ZC2	ZC3	ZC4	ZC5	ZC6
MA2	MA1	MA1	MA1	MA1	MA1	MA1	MA1	MA1	MA1	MA1	MA1
MA15	MA15	MA2	MA2	MA2	MA2	MA2	MA2	MA2	MA2	MA2	MA2
		MA3	MA3	MA4	MA4	MA3	MA3	MA3	MA3	MA9	MA17
		MA8	MA4	MA5	MA5	MA4	MA4	MA4	MA4	MA10	
		MA12	MA5	MA6	MA6	MA5	MA5	MA5	MA5	MA11	
		MA13	MA8	MA7	MA7	MA8	MA8	MA8	MA8	MA19	
		MA15	MA12	MA15	MA9	MA12	MA9	MA9	MA12		
			MA15	MA18	MA10	MA13	MA12	MA12	MA13		
			MA18		MA11	MA15	MA18	MA13	MA14		
					MA18	MA16	MA19	MA14	MA15		
					MA19			MA16	MA16		
								MA18	MA18		
								MA19	MA19		

Fonte: Elaborado pela autora com informações extraídas de BELO HORIZONTE, 1976.

Por sua vez, os Modelos de Assentamento eram definidos a partir do uso desejado e os parâmetros urbanísticos eram estabelecidos de acordo com cada Modelo de Assentamento. Havia 19 tipologias conforme o Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Tipologias admitidas por Modelo de Assentamento

MA1	Residências unifamiliares
MA2	
MA3	Edificações destinadas à habitação permanente, isoladas ou não, podendo ter até dois pavimentos
MA4	Edificações destinadas à habitação permanente, correspondendo a mais de uma habitação por lote, agrupadas verticalmente. Obrigatório a apresentação de
MA5	“pilotis ¹⁸ ” em edificações com mais de três pavimentos, e a área de terreno livre
MA6	deverá receber tratamento adequado a fim de servir como área de lazer e
MA7	recreação de seus habitantes
MA8	Edificações de uso misto (residência e comércio ou residência e serviços), tendo no máximo dois pavimentos
MA9	Edificações para atividades múltiplas, podendo ter uso misto, residência e
MA10	comércio, residência e serviços ou comércio e serviços, construídas em um ou
MA11	mais lotes, agrupadas verticalmente. Obrigatória a apresentação de “pilotis” em até 40% (quarenta por cento) de sua área total, desde que destinada a usos de lazer e recreação, e, quando a edificação não tiver uso residencial, esta área poderá ser destinada a lojas de comércio ou serviços, admitindo-se somente para restaurantes, unidades maiores que 50,00 m ² .
MA12	Edificações de uso permanente de comércio e serviços, não podendo ter mais de um pavimento

¹⁸ Pilotis: Espaço livre sob a edificação resultante do emprego de pilares (BELO HORIZONTE, 1976, não paginado)

MA13	Edificações destinadas ao uso permanente de indústria, depósitos ou serviços
MA14	sendo que o MA.13 não pode ter mais de um pavimento
MA15	Edificações destinadas à instalação de equipamentos para atendimento coletivo
MA16	como escolas, hospitais, auditórios, bibliotecas, cinemas, clubes, estádios, museus, sendo que o MA.15 não pode ter mais que dois pavimentos;
MA17	Edificações para atividades múltiplas, podendo ter uso exclusivamente residencial ou uso misto, residência e comércio, ou residência e serviços; quando a edificação for projetada para mais de 5 pavimentos, o "pilotis" será obrigatório acima do pavimento não recuado do alinhamento;
MA18	Edificações destinadas à habitação permanente correspondendo a mais de uma unidade por lote, agrupadas, verticalmente ou não, em lotes cujas dimensões, área e frente não se enquadrem nas dos Modelos de Assentamentos previstos
MA19	Edificações destinadas a atividades múltiplas, exceto residencial

Fonte: Elaborado pela autora com informações extraídas de BELO HORIZONTE, 1976.

O Anexo 3 da Lei 2.662/1976 apenas indicava a permissividade de localização dos Modelos de Assentamento para as ZRs e ZCs, deixando as ZIs, SEs, ZEUs e ZUEs sem regulamentação naquele primeiro momento. O Decreto-Lei 84/1940 previa a dispensa de licença para a construção de habitações ou outras construções “de menor importância” em áreas rurais, e as regulamentações das demais zonas vieram posteriormente, através de leis e decretos. Se o corpo original da Lei 2.662/1976 possuía apenas 18 páginas, a mesma recebeu aproximadamente 200 alterações e regulamentações¹⁹, o que sugere que o texto inicial foi insuficiente para conciliar a complexidade e multiplicidade de conflitos e disputas que envolvem o crescimento de uma cidade. É importante pontuar que esta insuficiência colaborou para legitimar as alterações de Lei realizadas em nome de interesses particulares, que ficaram diluídas perante a extensão do aparato jurídico - naquele momento o zoneamento de um terreno poderia ser alterado através de decreto, não necessitando sequer do aval da Câmara Municipal. E ainda sob a vigência da Lei 2.662/1976 foi publicada a Lei 3.403/1981, que foi a primeira a tratar da regularização de edificações em desacordo com a legislação. A Lei 3.403/1981, conhecida como Lei Piazza, passou a admitir a regularização de imóveis construídos em desacordo com o projeto aprovado ou com o alvará vencido mediante o pagamento de multa pela área construída excedida e será melhor detalhada no capítulo subsequente.

A Lei 4034/1985 manteve a mesma lógica de Modelos de Assentamento, trazendo alterações que não foram significativas em relação ao funcionamento das normas de uso e ocupação

¹⁹Em consulta ao site da Câmara Municipal dos Vereadores de Belo Horizonte realizada em 04 de abril de 2018, existem 393 leis e decretos que alteram ou regulamentam a Lei 2.662/1976. Contudo, existem alterações posteriores à sua revogação, uma vez que até os dias de hoje a Lei 2.662/1976 é citada quando ocorre alteração de planta de parcelamento que foi aprovada em sua vigência. Deste modo, por considerar que as referências posteriores à revogação da Lei não possuíram efetividade na vigência da legislação, as 200 alterações contabilizadas foram as realizadas até o ano de 1984.

do solo. Esta Lei recebeu quase 500 alterações e regulamentações²⁰ durante seu período de vigência.

3.3 Modelos atuais (1996-presente)

A partir de 1996, a lógica de planejamento da cidade adotou um modelo mais flexível quanto à distribuição de usos e quanto à ocupação do solo. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei 7.166/1996, foi desmembrada do Plano Diretor do município, Lei 7.165/1996. Esta última estabelece as diretrizes de crescimento da cidade e os instrumentos urbanísticos, enquanto a primeira traz sua regulação.

A distribuição de usos não mais segue a lógica do zoneamento monofuncional modernista. Os usos não residenciais passaram a ser classificados por grupos de acordo com o potencial de geração de incômodos atribuído a cada atividade, e sua admissibilidade depende de uma combinação entre a classificação viária e largura da via²¹, indicando uma correlação entre o tipo de empreendimento e a infraestrutura comportada pelo local de implantação. Já o uso residencial passou a ser regulado pelo parâmetro Quota de Terreno por Unidade Habitacional, que é um parâmetro que estabelece o número máximo de unidades residenciais admitidas em um determinado terreno, e também está relacionado à infraestrutura do local. Em ambos os casos, a ocupação passou a ter diretrizes variáveis de acordo com o tipo de empreendimento e seu porte e o local a ser instalado, sendo inclusive previstas situações especiais que podem demandar elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) ou Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Ao invés dos parâmetros fixos, os parâmetros urbanísticos passaram a ser uma combinação entre o porte da edificação, uso, grau de adensamento, altura que também varia de acordo com o zoneamento ou sobrezoneamento²² no qual a construção será edificada. A flexibilidade veio, assim, com uma complexificação da lei, que é regida por um cruzamento de restrições de níveis diversos e várias regras de exceção.

²⁰ Ver Nota 19.

²¹ Com a Lei 9.959/2010, os usos passaram a ser distribuídos por permissividade da via (vias preferencialmente residenciais - VR, vias de caráter misto - VM - e vias preferencialmente não residenciais - VNR).

²² Sobrezoneamentos são manchas sobre áreas específicas da cidade que trazem restrições adicionais, como Áreas de Diretrizes Especiais, Áreas de Projeto Viário Prioritário, Áreas de Especial Interesse Social e Operações Urbanas - estas duas últimas instituídas pela Lei 9959/2010.

Lembra Mol (2004) que a Lei 7.166/1996 pertence a um momento pós-Constituição de 1988, e seu processo de discussão, elaboração e aprovação já se deu sob coordenação da Prefeitura e com a participação dos diversos setores da sociedade, ainda que, conforme explica a autora, o setor empresarial imobiliário tenha atuado de maneira mais ativa e tenha interferido mais na legislação que o setor popular. Algumas outras conquistas vieram, como o fato de necessidade de convocação de conferência para discussão da política urbana em Belo Horizonte no primeiro ano de mandato do prefeito eleito, e a conferência passou a ser o espaço de discussão (não apenas) para alteração de zoneamentos, bem como as permissividades da via, que determinam a localização dos usos não residenciais. Foi instituído também o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e as Conferências Municipais de Política Urbana (CMPU), ampliando, ainda que limitadamente, a discussão democrática da cidade²³.

Mol (2004, p.122), ao avaliar o impacto da Lei 7.166/1996 em Belo Horizonte, aponta em suas conclusões que “os bairros que tiveram aumento no potencial construtivo decorrente da aprovação da LPOUS/96 foram aqueles que apresentaram, também, os maiores incrementos no total de área de construção aprovada” e que especialmente o aumento do potencial construtivo foi um fator que influenciou a aprovação em áreas descentralizadas da cidade. Esta Lei parece estar de acordo com os interesses do mercado imobiliário, porém, como será visto posteriormente, não foi capaz de conter a produção de construções clandestinas/parcialmente clandestinas, o que aponta que a lei não atuou na produção da cidade como um todo.

3.3.1 Modelos nas políticas de habitação em Belo Horizonte

As Leis 8.137/2000 e 9.959/2010 não implantaram novos Planos Diretores, mas alteraram alguns pontos das Leis 7.165/1996 e 7.166/1996. Em especial, foram feitos ajustes em manchas de zoneamentos e alterações de valores em alguns parâmetros urbanísticos, como a redução dos coeficientes de aproveitamento. A Lei 9.959/2010 estabeleceu o sobrezoneamento Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), voltado para viabilizar programas e empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda, e delimitou áreas destinadas à Operações Urbanas Consorciadas (OUC)²⁴, instrumento urbanístico que, apesar de já previsto

²³ Para maiores discussões acerca do processo participativo institucionalizado, ver NASSIF (2016), GONÇALVES, SIMÃO E BERNARDES (2015) e GONÇALVES, ALVES e MAGNANI (2018).

²⁴ Para reflexões das Operações Urbanas Consorciadas de Belo Horizonte, ver COTA (2010)

em lei, ainda não havia sido utilizado até então. Entre as Operações Urbanas Consorciadas já regulamentadas estão a Operação Urbana BH Morar Capitão Eduardo e a OUC Isidoro, que são Operações Urbanas vinculadas à política habitacional da Prefeitura. Esta política habitacional se faz pela reserva de terras através dos sobrezoneamentos: terrenos localizados nestas áreas somente podem receber empreendimentos destinados à habitação popular, e por esta razão possuem parâmetros urbanísticos especiais para a produção de unidades habitacionais através de Parcerias Público-Privadas.

A noção de domínio e domesticação dos corpos trazidos pelos Códigos de Posturas e Regulamentos de Construções do começo do Século XX se tornou difusa na maneira com que é apresentada nas leis urbanísticas contemporâneas, embora ainda sejam perceptíveis certos modelos de comportamento pressupostos por estas leis. Morado Nascimento (2016) pontua, sobre a produção habitacional promovida pela PBH²⁵, que é baseada em tipologias pré-concebidas a serem implantadas em torres verticais:

Tradicionalmente caracterizado como moradia das classes médias dos grandes centros, o apartamento vem ganhando terreno como moradia de grupos de mais baixa renda, principalmente a partir da expansão da produção imobiliária na década de 2000. Trata-se de uma tipologia que potencializa o uso do solo e, portanto, a apropriação da renda fundiária e, no caso do PMCMV, por meio da propriedade privada condominial. (MORADO NASCIMENTO, 2016, p. 149)

A autora demonstra como a determinação de diretrizes dos programas habitacionais são fortemente influenciadas pelos interesses do mercado imobiliário, o que se reflete no comprometimento da premissa destes programas, como a escolha dos sítios para implantação dos conjuntos habitacionais, distantes da cidade, e sua prevalência sobre outras ações, como regularização fundiária, assessoria técnica, melhorias habitacionais e locação social. Estas premissas resultam em produtos padronizados, muitas vezes inadequados aos modos de vida das pessoas que, por adesão ao programa habitacional, lá irão habitar. Dias (2009) relata o impacto do reassentamento de parte da população do Aglomerado da Serra no programa Vila Viva: se a flexibilidade na moradia na favela era um ponto fundamental, permitindo expansões, criação de animais, festas e apoio para atividades não residenciais, a mudança para os apartamentos de padrão mínimo forçou o abandono daquelas relações com a habitação e com a vizinhança. Dias relata ainda que as tipologias

²⁵ A existência de projetos padronizados não é exclusiva a Belo Horizonte. Podemos ver exemplos de reprodução de produtos uniformizados em outros programas de habitação popular, como os promovidos pelas Companhias de Habitação (COHAB), embora este ofereça unidades unifamiliares para moradia.

impostas aos moradores parecem reforçar a intolerância entre vizinhos, e que “mesmo com a participação dos moradores na discussão das propostas, as intervenções implementadas (...) apresentam inadequações em relação à especificidade da ocupação urbana da favela e às necessidades e hábitos de seus moradores” (DIAS, 2009, p. 179).

Morado Nascimento (2016, p. 161) reflexiona, sobre as ocupações urbanas em terrenos desocupados, que há nestes movimentos uma busca pela criação de uma nova cidade e um “compromisso dos movimentos sociais de Belo Horizonte pelas ocupações horizontais de terrenos”. Neste sentido, as ocupações urbanas seriam não apenas uma busca pelo direito à moradia e à cidade, mas também uma forma de demonstração da inadequação do modelo de habitação verticalizado proposto pelos órgãos públicos, que vai ao encontro dos interesses imobiliários, mas não aos dos usuários.

3.3.2 Projetos-padrão

A Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, “assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social” (BRASIL, 2008, não paginado). A mesma Lei afirma que este direito deve ser efetivado mediante prestação de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica pelos Estados e Municípios, podendo ser efetivados por meio de convênios. Embora a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) não forneça o serviço previsto pela lei de Arquitetura e Engenharia Públicas, seja por meio de disponibilização de servidores ou por convênios e parcerias, a mesma disponibiliza o serviço de aprovação de projetos-padrão, que é realizado pela Gerência de Regularização de Interesse Social (GEREI). Este setor também é responsável pela regularização de caráter social independente de requerimento (*Ex-Officio*)²⁶, que é voltada para a população de baixa renda que vive em uma edificação construída clandestinamente, porém em um lote regular²⁷.

Neste serviço é dispensada a apresentação de Responsável Técnico (RT)²⁸ pelo projeto arquitetônico e o pagamento das taxas de aprovação de projeto. São oferecidas 15 opções

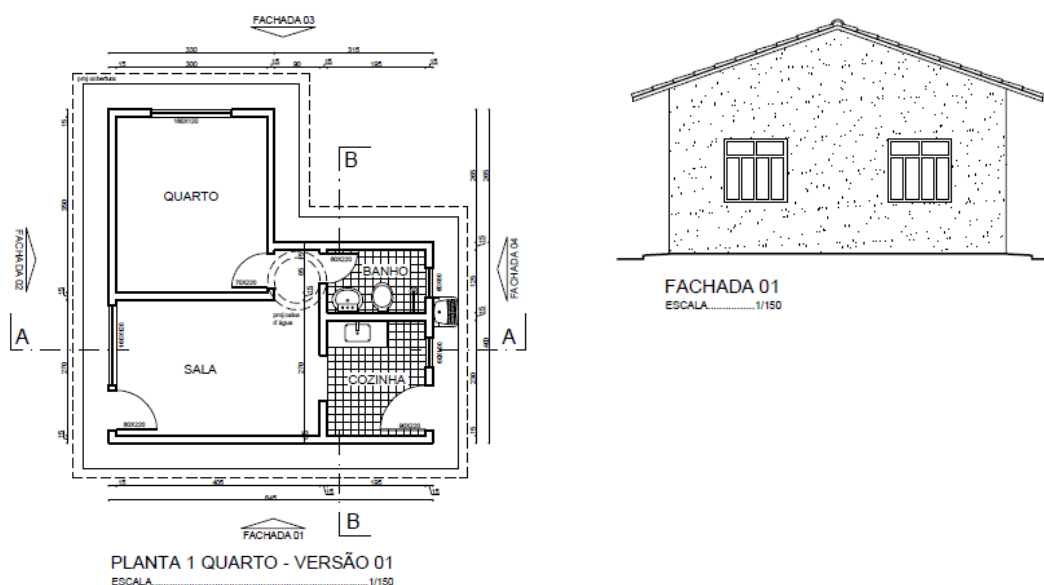
²⁶ Até 2016 este programa esteve vinculado à Gerência de Programas de Inclusão Urbana (GEIUR). Com a troca de governo, em 2017 o prefeito Alexandre Kalil promoveu uma reforma administrativa que reestruturou as Secretarias, setores e serviços, e a demanda de regularização passou a ser coordenada pela GEREI.

²⁷ Ver capítulo 4, item 4.4.1.1.

²⁸ Os arquitetos e engenheiros civis devem assumir toda a responsabilidade por seu trabalho realizado, seja a elaboração de projeto arquitetônico ou estrutural ou de acompanhamento de obras, através de registro em seus conselhos de classe. Para aprovação de projetos de arquitetura na

de plantas, sendo quatro opções de residências de um quarto (ver exemplo na Figura 3), seis opções de residências de dois quartos, quatro opções de residências de três quartos e uma opção de residência de quatro quartos (ver Figura 4). Como exigência do programa, o lote deve ser aprovado, o solicitante deve ser proprietário do terreno e não pode ser proprietário de outro imóvel em Belo Horizonte.

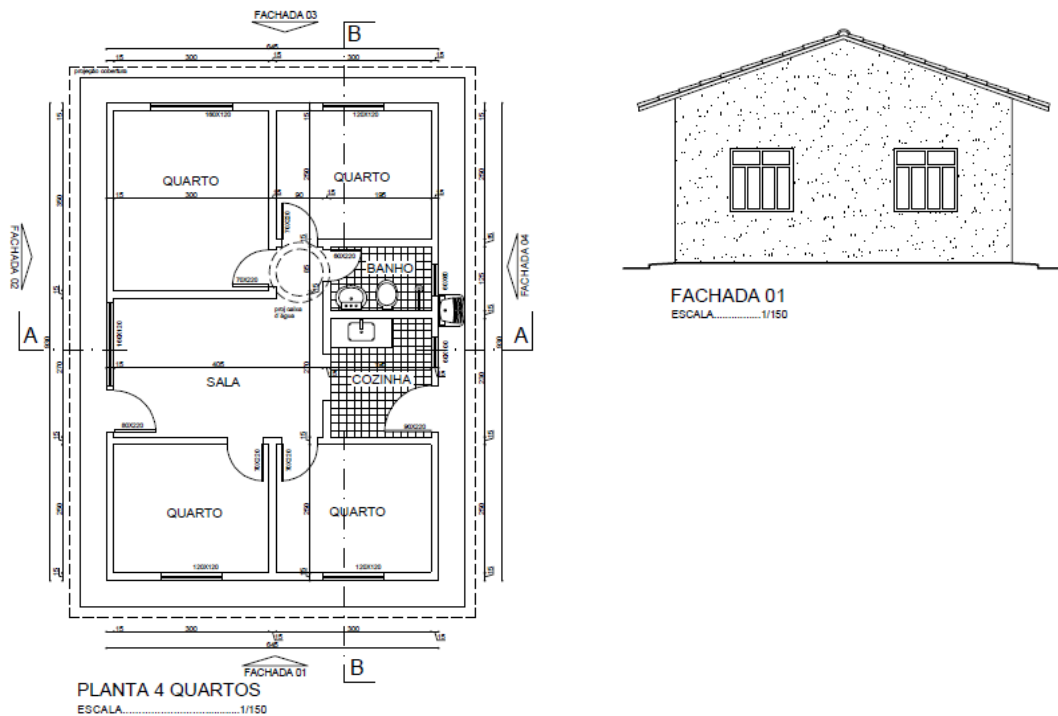
Figura 3 - Projeto padrão 001 - tipologia de um quarto - planta e fachada 1



Fonte: BELO HORIZONTE, [201-?b], não paginado.

Prefeitura de Belo Horizonte, o processo deve ser conduzido por um responsável técnico pelo projeto/obra, sendo que estes profissionais podem atuar tanto como autônomos ou podem ser funcionários de empresas especializadas no ramo de projetos. Neste trabalho, estes arquitetos ou engenheiros que conduzem estes processos de licenciamento são referidos como “RTs”.

Figura 4 - Projeto-padrão 015 - tipologia de quatro quartos - planta e fachada 1



Fonte: BELO HORIZONTE, [201-?b], não paginado.

Após a requisição do serviço, servidores da PBH fazem a implantação da tipologia solicitada no lote, e a partir daí emite-se o Alvará de Construção. Não são permitidas alterações nas tipologias: uma das razões é que o projeto-padrão já atende as especificações da legislação – em especial do Código de Edificações – e somente precisa ter sua implantação adaptada ao terreno. Uma eventual alteração demandaria não apenas o tempo de projeto, mas também nova análise da legalidade da proposta.

Para entender melhor a abrangência e eficiência deste serviço, foram realizadas entrevistas com servidores da Prefeitura de Belo Horizonte que trabalham ou já trabalharam neste setor²⁹³⁰. Estes servidores afirmaram que o serviço possui baixa adesão, não chegando a dez aprovações por ano. Há várias especulações sobre a razão de o serviço não ser popular, entre elas o fato de ser um serviço não muito divulgado e, conseqüentemente, desconhecido do público; a sua inadequação a alguns terrenos, já que o mesmo foi pensado para um lote padrão - nem mesmo a tipologia de um quarto é encaixável em um lote com 5,00m de frente,

²⁹ Relatos obtidos em conversa com os Servidores I e II. A relação de entrevistados se encontra no Apêndice A e os roteiros de entrevista se encontram nos Apêndices B a E.

³⁰ A metodologia de entrevista está explicada no capítulo 5, item 5.1.

o menor admitido por legislação; e sua própria natureza padronizada pois, ao construir a casa própria, o munícipe tem o desejo de um lar personalizado que contemple suas necessidades. Há relatos de munícipes que solicitaram o projeto padrão apenas para ter um alvará e, assim, se livrar de uma fiscalização – o que, frisamos, não é exclusividade do projeto padrão.

A GEREI tem tentado conseguir com que a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) passe a elaborar os projetos complementares pois, até então, o interessado no serviço é dispensado de apresentar o RT do projeto arquitetônico, porém deve apresentar os demais RTs, como o responsável pela estabilidade do terreno, pelo projeto de geotecnia e pela obra.

3.4 Leis, modelos de exclusão

Podemos ver que a legislação urbanística em Belo Horizonte foi marcada pela presença de modelos e que, sobretudo, a legislação possuiu papel fundamental da demarcação dos territórios de poder: quanto maior o interesse em uma área, maior sua regulamentação - consequentemente, maior a possibilidade que a legislação concede para o controle urbano. Aliados aos Códigos de Edificações, que determinavam a ocupação física do espaço, os Códigos de Posturas contribuíam para o controle social e exerciam sua dominação e controle dos corpos, somente aonde era de interesse do poder público exercer. Restou, ao desencontro entre a lei e o modelo, a ocupação de áreas fora da Avenida do Contorno, nas quais o poder público não se importava pela manutenção do modelo.

Até 1996 a produção de leis urbanísticas era excluída de qualquer debate com a população e alterações, inclusive de zoneamentos, eram feitas por Decretos – sequer a Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte (CMBH) participava destas tomadas de decisão. Atualmente a participação popular, apesar de instituída, é muito limitada: os meios institucionalizados de participação impõem diversas restrições a quem não domina o linguajar técnico (NASSIF, 2016), mas também a redação e implementação das políticas deliberadas nestes espaços é um desafio, já que, das quatro Conferências Municipais de Política Urbana (CMPU), apenas duas resultaram em uma revisão da LPUOS (GONÇALVES; ALVES; MAGNANI, 2018)³¹. Voltando a

³¹ A I CMPU ocorreu em 1999 e resultou na publicação da Lei 8.137/2000, que alterou pontos das Leis 7.165/1996 e 7.166/1996; em 2002 ocorreu a II CMPU, que não resultou em alteração do Plano Diretor, apesar das discussões; a III CMPU ocorreu em 2009 e resultou na publicação da Lei 9.959/2010, que também alterou as Leis 7.165/1996 e 7.166/1996; e a IV CMPU ocorreu em 2014, e somente em dezembro de 2018 o projeto de lei foi votado em primeiro turno na Câmara dos Vereadores.

Bourdieu (1989) e a representação política, notamos que as alterações legais não enfrentam o problema do modelo. Também é perceptível a imposição de uma solução rígida – programa Minha Casa, Minha Vida e os projetos-padrão – aos segmentos de baixa renda, enquanto, para os outros casos, note-se um aumento da flexibilidade de distribuição de usos na cidade.

A legislação urbanística é um instrumento cada vez mais complexo, afastado do cidadão comum para a produção da cidade legal. Esta complexificação da legislação torna estes cidadãos dependentes do RT para entender quais são os parâmetros urbanísticos a serem seguidos³², porém, de acordo com uma pesquisa realizada pela DataFolha para o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), mais de 80% das pessoas que já promoveram construções ou reformas não utilizaram serviços de arquitetos ou engenheiros (CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO, 2015)³³. Existem ainda outros fatores envolvidos na conformação desta ilegalidade, que serão vistos no capítulo 4. As leis urbanísticas partem de uma premissa que não se aplica em boa parte do território, sendo decisivas na conformação da cidade ilegal.

³²A construção sem RT está em desacordo com a lei. Entretanto, caso as edificações fossem construídas seguindo os parâmetros urbanísticos necessários, ainda que sem responsável técnico, haveria uma estruturação da cidade indo ao encontro dos preceitos pretendidos pela legislação urbanística.

³³ Embora tenha sido uma pesquisa realizada em todo o Brasil, não representando o universo específico de Belo Horizonte, esta informação seguramente é relevante na produção do espaço da capital mineira.

4 BELO HORIZONTE E AS LEIS DE REGULARIZAÇÃO

Este capítulo pretende traçar um histórico das leis de regularização, percorrendo o caminho que levou à atual legislação, a Lei 9.074/2005. Inicialmente, são levantadas ponderações sobre o que é considerado irregular no meio urbano, e, logo em seguida, quais são as implicações práticas da irregularidade. Feitas estas observações, um retrospecto da evolução da legislação de edificações é realizado, sendo levantadas as circunstâncias de elaboração das leis e das condições para a regularização impostas pelas legislações anteriores, bem como as trazidas pela Lei Municipal 9.074/2005. Em seguida, são feitos comentários sobre esta linha do tempo.

4.1 Notas sobre a clandestinidade

São consideradas irregulares as edificações construídas na clandestinidade, sem que o poder público tenha atestado previamente o atendimento às leis urbanísticas. Alvarenga (2005, p. 15) estima que 50% das edificações construídas em Belo Horizonte sejam irregulares; contudo, não é possível chegar a um valor aproximado por algumas razões: a primeira, porque até 1992 a aprovação de projetos e Baixa de Construção era feita manualmente, nas chamadas Fichas de Obra. Quando da implantação do primeiro sistema digital de aprovação de projetos na PBH (SO09), estas informações não foram cadastradas de imediato no sistema. Até hoje o cadastro é realizado sob demanda; deste modo, existem projetos aprovados e Baixas de Construção que não estão cadastrados no sistema digital e não entrariam no cruzamento de dados para a aferição do percentual de irregularidade das edificações em Belo Horizonte. Além disso, certamente várias destas edificações já não existem mais, ou já sofreram diversas alterações.

Figura 5 - Ficha de Obra

2º Via

P.B.H. — S.M.C.O. — S.A.O. histórico da construção

211

Secção		7º Suburbana		Quarteirão	4 F	Lote	18 B
Rua		Bueno Brandão		N.º -39-Oficial			
Proprietário José de Oliveira Neto							
Autor do projeto		Cargo		Arquitetos		13752/54	
Data		Data		Data		Data	
Construtor		Cargo		Início		Data	
Waldemar Polizzi		5430		---		---	
Alvará	N.º	Data	Processo	Topografia	Croquis alinhamento e nível		Data
	661-	1/02/54	25214/53-18		--		/ /
	/ /	/ /	/ /		--		/ /
Novo Alvará	N.º	Data	Processo	Baixa	Resultado		Data
	/ /	/ /	/ /		--		/ /
	/ /	/ /	/ /		--		/ /
Topógrafo		Pedido		34710		data	
---		25214/53		---		08/06/54	
concessão		11/12/75-F.		---		habite-se	
---		---		---		09/11/59	

Impresso na Tipografia da PBH - 021 - 10.000 - 11/75

Fonte: Arquivo particular da autora, 1959.

Outra razão é que uma edificação que foi aprovada para um determinado uso e é utilizada por outro (por exemplo, a utilização de uma antiga casa como loja, escola, escritório) – ainda que não tenha sido alterada fisicamente – também a torna irregular, o que não seria possível detectar, visto que existem atividades não residenciais admitidas em residências³⁴ e o simples cruzamento de dados com o sistema de Alvará de Localização e Funcionamento não seria o suficiente para indicar este tipo de irregularidade. Soma-se a estes fatores ao fato de que alterações de área líquida, sem alterações de área bruta (como, por exemplo, o fechamento de varandas), não são detectáveis a partir da área registrada pelo IPTU³⁵³⁶. Além

³⁴ BELO HORIZONTE, 1995.

³⁵A PBH promove recorrentemente um levantamento aerofotogramétrico das áreas construídas na cidade, para fins de atualização cadastral das áreas lançadas no IPTU. Havendo conflito de dados em relação a áreas anteriores, o valor do imposto predial é corrigido. Esta atualização das áreas não gera efeitos para fins de regularidade da edificação, uma vez que o setor de Finanças não envia estes dados para a fiscalização de obras, se houver divergência de dados do projeto aprovado ou inexistência de registro de aprovação.

³⁶O levantamento aerofotogramétrico realizado possui margem de erro, portanto, o mesmo não necessariamente é capaz de detectar todos os acréscimos de área bruta.

disso, pequenas adaptações, ainda que passíveis de aprovação, são consideradas clandestinas até sua aprovação.

Figura 6 - Em um exemplo na região administrativa Centro-Sul, à esquerda e à direita, prédios residenciais com a varanda fechada por esquadrias, caracterizando a infração. Em ambas edificações, a quantidade de varandas fechadas supera a quantidade de varandas abertas (indicadas pelas setas em vermelho).



Fonte: GOOGLE STREET VIEW. [Imagem da Rua Rio Verde entre as Ruas Boa Esperança e Pium-hí]. [out. 2017]. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/@-19.9472253,-43.9314287,18.5z>>. Acesso em: 20 jul. 2018. Adaptado pela autora.

Não há como saber, portanto, qual é o universo exato de produção de edificações clandestinas em Belo Horizonte. Dada a especificidade da LPUOS, seu desconhecimento do público e muitas vezes a manipulação de imobiliárias e construtoras em já sugerir a burla da lei na venda de um imóvel – fechamento de varanda, ampliação/construção da cobertura ou da área privativa, entre outros³⁷, e também das constantes prorrogações das leis de regularização, existe uma potencialidade deste percentual ser superior ao citado por Alvarenga. No universo estudado por Tibo (2011, p. 173) – a pesquisa traz o recorte de residências unifamiliares construídas na região administrativa Leste de Belo Horizonte –, a autora chega a um total de 94,51% de edificações não aprovadas na Prefeitura. Das edificações aprovadas, 2,82% foram aprovadas de acordo com a legislação vigente, 1,05% foram aprovadas de acordo com a Lei 9.074/2005 (lei que autoriza a regularização de imóveis

³⁷ Conforme relatos dos Responsáveis Técnicos VIII, IX e XVIII (Apêndice A).

mediante pagamento de preços públicos) e 1,61%, de acordo com o programa de regularização de caráter social independente de requerimento (*Ex-Officio*) da Lei 9.074/2005, que é voltado para os segmentos de baixa renda. Ou seja, mesmo ao se considerar o universo hoje regular, quase metade das edificações aprovadas têm sua origem clandestina.

4.2 “Habite-se”: uma questão burocrática

Se a regularização de uma edificação em desconformidade com a lei atual não traz uma melhoria urbanística para a cidade³⁸, a documentação desta edificação pode se mostrar imprescindível para concluir alguns processos burocráticos que vão muito além dos modelos de planejamento urbano. O processo formal de aprovação da edificação junto à Prefeitura de Belo Horizonte é composto por duas etapas principais: a aprovação do projeto e a conferência posterior da construção, a fim de atestar que a edificação final está de acordo com o projeto aprovado – caso afirmativo, é emitida a Baixa de Construção e a mesma é considerada regular. Até 1993, existia também o *Habite-se*, que era a vistoria para atestar a salubridade da edificação. Embora no município de Belo Horizonte esta etapa tenha se fundido com a Baixa em 1979, sendo extinta em 1993, o documento de regularidade – a Baixa de Construção – ainda hoje é popularmente conhecido como “Habite-se”.

A Baixa de Construção de um imóvel será exigida em cinco circunstâncias principais: (1) no caso de um empreendimento imobiliário³⁹; (2) no caso de necessidade de financiamento imobiliário por instituições bancárias; (3) no caso de espólio e divisão de bens; (4) no caso de fiscalização municipal que solicite documento de regularidade do imóvel; (5) no caso de requerimento de licença ambiental. Nos casos de autuação do imóvel, a fiscalização somente cessa com a apresentação da certidão de Baixa de Construção pois, conforme a Lei 9725/2009 estabelece, “é proibido habitar, ocupar ou utilizar edificação sem certidão de Baixa”. Nas situações 1, 2 e 3 a regularidade da edificação é exigida para que seja aberta a matrícula do imóvel – a matrícula é a certidão emitida pelo Cartório de Imóveis que identifica juridicamente a existência do imóvel perante a sociedade – e, assim, dar procedimento aos trâmites burocráticos da venda/financiamento/conclusão do espólio. Sendo assim, para uma determinada camada da sociedade é provável que em algum momento a regularidade

³⁸ Estas melhorias poderiam ser, por exemplo, exigência do aumento da taxa de permeabilidade ou contrapartidas para mitigar o adensamento, atração de veículos ou o impacto do volume construído além das normas.

³⁹ Das situações enumeradas, este é o único caso no qual há exigência de apresentação de projeto aprovado prévio. Neste caso, o projeto aprovado é apresentado para viabilizar o registro da incorporação imobiliária, e após a Baixa de Construção os trâmites da venda são concluídos.

de uma edificação clandestina seja exigida, pois, à exceção da situação 1 e da situação 5, as demais fazem parte de situações da vida cotidiana; neste caso, o proprietário (ou herdeiro) da edificação precisará recorrer à regularização.

É importante diferenciar dois tipos de irregularidade da edificação: a irregularidade total, no qual a edificação existente nunca possuiu Baixa, e a irregularidade parcial, no qual a edificação original possui Baixa, mas houve acréscimo irregular posteriormente. Esta diferença é relevante pois, no caso de uma edificação com irregularidade parcial, os desdobramentos em relação à sua regularização podem ser variáveis. Um fechamento de varanda⁴⁰ irregular (irregularidade parcial) não é fator impeditivo para um financiamento imobiliário ou mesmo para o espólio, pois este imóvel já possuirá a matrícula, ou seja, a existência jurídica do mesmo já foi reconhecida. Isto significa que o imóvel estaria irregular do ponto de vista urbanístico, mas este fato isolado não traz nenhuma consequência ao proprietário, salvo se o mesmo for notificado pela PBH para apresentação do projeto aprovado / Certidão de Baixa que contemple a incorporação daquela varanda à unidade. Por outro lado, um acréscimo de cobertura também não prejudicaria a venda/espólio de um imóvel, mas a área construída real seria diferente da área registrada. Neste caso, a venda/transmissão do imóvel poderia ocorrer, mas a área decorrente do acréscimo clandestino seria anunciada informalmente, sem seu registro na matrícula. Entretanto, um acréscimo de uma nova unidade independente – aos fundos de uma residência, por exemplo – demandaria abertura de uma nova certidão desta unidade acrescida e, portanto, sua propriedade somente poderia ser desvinculada da residência original através da aprovação do projeto e averbação em cartório.

A irregularidade parcial pode – dependendo de seu tipo - existir sem que exerça maiores influências na venda e espólio do imóvel. A atualização da certidão de unidades em regime condominial implicaria na necessidade de atualização da convenção de condomínio e revisão de todas as matrículas do condomínio, pois este acréscimo de área acarretaria na necessidade de revisão da fração ideal de todas as demais unidades do condomínio, o que seria um processo caro e que envolveria todos os proprietários. A atualização exige também a Certidão Negativa de Débitos (CND) da obra emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e como uma parte relevante das obras é realizada sem contratação de

⁴⁰ As varandas abertas – aquelas que não possuem qualquer esquadria para seu fechamento - são passíveis de desconto da área líquida, logo, seu fechamento por esquadrias altera a área líquida do projeto.

empresas, com vínculo informal de trabalho, esta etapa representa um custo não previsto ao proprietário. Deste modo, estes acréscimos irregulares usualmente são regularizados apenas nos casos onde o proprietário foi intimado pela fiscalização e, após a aprovação do projeto de regularização, estas áreas muitas vezes nunca chegam a ser averbadas em cartório.

Todo o processo que envolve a regularidade da edificação vai, portanto, muito além do planejamento urbano, criando muitas implicações para aqueles que porventura precisem regularizar sua edificação. Conforme mostra Tibo (2011), existe um grande desconhecimento sobre o status legal da edificação, bem como o desconhecimento sobre a relação entre a regularidade da edificação e o cumprimento de normas urbanísticas. Há, inclusive, um grande número de proprietários de imóveis que acreditam estar dentro da lei, apesar da irregularidade urbanística, especialmente porque os mesmos relacionam o pagamento de IPTU à oficialização e legitimação perante a PBH (TIBO, 2011, p. 181). Tibo mostra ainda que existe um desconhecimento até mesmo do documento jurídico de propriedade, e das diferenças entre matrícula, escritura pública, contrato de compra e venda ou contrato informal (popularmente conhecido como contrato de gaveta). Este fato sugere que a inesperada convocação pela regularidade, seja qual for a razão, envolve altos custos financeiros, muitas vezes não previstos pelos proprietários.

Roy (2005, p. 153) afirma, sobre a irregularidade possessória, que a questão da propriedade formal vai além da posse do objeto em si, e que dar o direito à propriedade – no caso de uma regularização fundiária, por exemplo – não garante o direito de participar do mercado formal. Não pretendemos aqui entrar nesta questão, mas, analogamente, o mesmo raciocínio pode ser feito sobre a regularização de imóveis clandestinos. Mesmo que um imóvel receba uma certidão de Baixa de Construção, caso o proprietário não possua sua propriedade registrada em cartório a Baixa não será averbada na matrícula, tornando-a sem efeito prático para quaisquer finalidades além de encerrar uma ação fiscal; sem emprego formal, um comprador dificilmente obterá financiamento bancário, o que torna a Baixa irrelevante para as edificações que atendem esta parcela da população. Isto significa que a formalização do imóvel não necessariamente atende a todos os segmentos da sociedade, podendo ser desnecessária para aqueles que vivem outros tipos de informalidade.

4.3 Um retrospecto: 1981-2005

Se de um lado já em 1965 a PBH aprova a primeira lei de regularização de parcelamento do solo reconhecendo a situação dos loteamentos correspondentes a vilas e bairros existentes de fato (ALVARENGA, 2005), apenas em 1981 é aprovada a primeira lei que admite a regularização das construções clandestinas. Desde então, as leis de regularização de edificações clandestinas vêm sendo alteradas e prorrogadas constantemente. A legislação urbanística voltada para as novas edificações incorporou novos parâmetros e instrumentos para buscar um desenvolvimento mais adequado da Política Urbana (em especial após a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade) mas a dinâmica que gera as leis de regularização parece estar desvinculada das discussões urbanísticas:

Figura 7 - Leis de regularização de edificações x Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em Belo Horizonte



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Tal fato reforça a ideia de que a produção da cidade real, ou ao menos parte dela, possui demandas específicas, não atendidas pela legislação urbanística de ordenamento do solo, bem como também sugere a existência de interesses que até então eram ignorados pelo poder público. Desde o surgimento da primeira lei de regularização, em 1981, até a presente data, foram quatro Planos Diretores vigentes em Belo Horizonte⁴¹ e quatro leis de regularização, sendo que a Lei 6.452/1993 foi prorrogada em 1994, e a Lei 9.074/2005 foi prorrogada em 2009 e 2014.

⁴¹ Considerando as duas alterações da Lei 7.165/1996 pelas Leis 8.137/2000 e 9.959/2010.

Quadro 3 - Leis de regularização de edificações clandestinas (em destaque) e suas principais alterações e regulamentações, em ordem cronológica

Lei / Decreto	Principais alterações	Ementa
Lei 3.403/1981	Institui regras para a regularização de imóveis	Autoriza o Poder Executivo a regularizar a situação de imóveis, nas condições que estabelece.
Lei 5.001/1988	Institui regras para a regularização de imóveis	Dispõe sobre regularização de construções em situação irregular e dá outras providências.
Lei 5.060/1988	Altera o prazo da Lei 5001 Institui o pagamento de multas	Altera e complementa a Lei nº 5.001, de 09 de fevereiro de 1988, que dispõe sobre regularização de construções em situação irregular e dá outras providências.
Decreto 5.948/1988	Regulamenta a Lei 5.001/1988	Regulamenta a Lei Municipal 5.001, de 09 de fevereiro de 1988, que dispõe sobre a Regularização de construções em Situação Irregular e dá outras providências.
Lei 5.460/1988	Autoriza o pagamento parcelado das multas	Fixa critérios para o parcelamento de taxas nos casos que menciona.
Lei 6.452/1993	Institui regras para a regularização de imóveis	Disciplina a regularização de edificações em situação irregular e dá outras providências.
Decreto 7.772/1993	Regulamenta a Lei 6452/1993	Regulamenta a Lei nº 6.452, de 26 de novembro de 1993, que dispõe sobre a regularização de edificações, e dá outras providências.
Decreto 7.814/1994	Altera o prazo da Lei 6.452/1993	Prorroga o prazo previsto no artigo 2º, inciso I da Lei nº 6.452, de 26/11/93.
Lei 9.074/2005	Institui regras para a regularização de imóveis	Dispõe sobre a regularização de parcelamento do solo e de edificações no Município de Belo Horizonte e dá outras providências.
Decreto 11.984/2005	Regulamenta a Lei 9.074/2005	Regulamenta a Lei nº 9.074, de 18 de janeiro de 2005 - Lei de Regularização de Parcelamentos do Solo e de Edificações do Município de Belo Horizonte.
Decreto 12.378/2006	Regulamenta a Lei 9.074/2005	Regulamenta a Lei nº 9.074, de 18 de janeiro de 2005, que "Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no

		Município de Belo Horizonte e dá outras providências".
Decreto 12.789/2007	Regulamenta a Lei 9.074/2005	Regulamenta a Lei nº 9.074, de 18 de janeiro de 2.005, que "Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no Município de Belo Horizonte e dá outras providências".
Lei 9.470/2007	Possibilita regularização onerosa para adaptação de acessibilidade e prevenção e combate a incêndio em edificações existentes	Dispõe sobre a adequação de edificações enquadradas na Lei nº 9.074/05 às normas de acessibilidade e de prevenção e combate a incêndio.
Lei 9.725/2009	Prorroga a Lei 9.074/2005	Institui o Código de Edificações do Município de Belo Horizonte e dá outras providências.
Decreto 14.922/2012	Institui a declaração de vizinhos como parte da documentação comprobatória de existência da edificação.	Altera o Decreto nº 12.789/07.
Decreto 15.158/2013	Destina os valores arrecadados pela regularização onerosa de edificações situadas em áreas de proteção cultural ao Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte.	Regulamenta a Lei nº 10.499/12, que institui o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte.
Lei 10.630/2013	Prorroga o prazo para a regularização de hospitais. Isenta hospitais do pagamento de preços públicos devido por regularização.	Altera as Leis nº 7.165/96 e 7.166/96 e dá outras providências.
Lei 10.706/2014	Altera o prazo da Lei 9.074/2005	Dispõe sobre a regularização de imóveis de propriedade do Município, altera as leis nºs 9.074/05 e 7.166/96 e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

4.3.1 Lei Piazza (Lei 3.403/1981)

Em dezembro de 1981 o Prefeito Maurício de Freitas Teixeira Campos publica a Lei 3.403/1981 (conhecida como “Lei Piazza”, de autoria do Vereador Wilson da Silva Piazza), autorizando a emissão da “Baixa e Habite-se” mediante o pagamento de multa:

Tabela 1 - Valor a pagar por infração cometida para a regularização de edificação clandestina, segundo a Lei 3.403/1981

Percentual do acréscimo de área irregular	Multa ⁴²
Até 8%	1 UFPBH por m ²
De 8% a 16%	2 UFPBH por m ²
Acima de 16%	3 UFPBH por m ²
Invasão de afastamentos frontais, laterais ou de fundos	10 UFPBH por 0,10m
Prédio de apartamentos construído com Alvará de Início vencido em zona unifamiliar	5 UFPBH por unidade residencial
Prédio residencial, comercial, de serviços ou industrial com Alvará de Início vencido	10 UFPBH
Prédio residencial, comercial, de serviços ou industrial com Alvará de Início vencido em zona unifamiliar	20 UFPBH

Fonte: Elaborado pela autora com dados de BELO HORIZONTE (1981)

Esta lei era simples e restritiva, e se aplicaria às edificações concluídas até o primeiro semestre daquele ano que tivessem sido construídas em desacordo com o projeto aprovado, apresentando acréscimo de área, ou para aquelas cujas obras estivessem sido iniciadas com o Alvará de Início de Obras vencido, ou seja, não aplicável às edificações de origem totalmente clandestina.

4.3.2 Lei 5.001/1988

Em 10 de fevereiro de 1988 é publicada a Lei 5001/1988, de autoria do Vereador Otimar Bicalho, empresário da construção civil que foi presidente da Câmara do Mercado Imobiliário (CMI)⁴³. A proposta de Lei sofreu veto total por parte do Prefeito Sérgio Mário Ferrara, porém

⁴² A Unidade Fiscal Padrão da Prefeitura de Belo Horizonte (UFPBH) foi extinta em 1995 pela Lei Municipal 7.010, de 27 de dezembro de 1995. A partir deste momento, a PBH passou a adotar a Unidade Fiscal de Referência (UFIR). De acordo com a PBH, em 2010 a UFPBH corresponderia a R\$45,69 (Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Valores equivalentes em reais da UFPBH e da UFIR:** exercícios de 2001 a 2010. [201-?] Disponível em: <<http://www.fazenda.pbh.gov.br/servicos/UFPBH.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018).

⁴³ CÂMARA DO MERCADO IMOBILIÁRIO DE MINAS GERAIS. **Ex-presidentes.** [2018] Disponível em: <<http://www.secovimg.com.br/cmi-ex-presidentes.php>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

seu veto foi rejeitado pela Câmara – o que indica uma discordância política entre os poderes executivo e legislativo -, que manteve o veto apenas ao art. 6º. Esta nova lei trouxe alterações significativas em relação à lei anterior, estendendo a possibilidade de regularização de quaisquer edificações irregulares concluídas até a data de publicação daquela lei que não se enquadrassem nos modelos de assentamento previstos pela Lei 4.034/1985, em vigor à época, desde que não estivessem localizadas em determinadas áreas de proteção ou interesse público, como áreas de preservação, áreas destinadas a implantação de projetos especiais, bairros não aprovados, entre outros, e cujo uso fosse admitido pela Lei 4.034/1985:

Art. 2º - Excetuar-se-ão do disposto no art. 1º as construções que:

I - estejam localizadas em áreas de preservação paisagística ou de proteção de mananciais, bosques, matas naturais, parques urbanos, monumentos históricos e áreas de valor estratégico para a segurança pública;

II - estejam localizadas em espaços, estabelecimentos e instalações destinadas aos serviços de uso coletivo;

III - estejam localizadas em espaços destinados ao desenvolvimento de projetos especiais, tais como: implantação de sistemas viários, eixos de transportes ferroviários ou de massa, áreas destinadas a programas habitacionais, todos de iniciativa do poder público;

IV - estejam localizadas junto a mananciais, cursos d'água, represas e demais recursos hídricos, sem prévia manifestação dos órgãos competentes;

V - estejam localizadas em bairros ou loteamentos não aprovados pelo poder público municipal ressalvando-se o direito de regularização dos imóveis neles situados, na data de publicação desta Lei, tão logo os bairros e loteamentos sejam aprovados desde que os pedidos de regularização se efetivem nos prazos fixados no artigo 4º. (BELO HORIZONTE, 1988a)

Estas novas exigências para a regularização demonstravam um interesse em se manter determinadas diretrizes urbanísticas estabelecidas pela LPUOS em vigor (Lei 4.034/1985) ao vedar a regularização em determinadas circunstâncias. O uso da edificação também deveria estar de acordo com o admitido pela Lei 4.034/1985, salvo construções destinadas a escola e assistência social.

Para fazer jus ao enquadramento nesta nova legislação, a regularização deveria ser pleiteada em até 90 dias da publicação da Lei – o que sugere uma intenção de fazer a regularização ser vista como uma oportunidade inadiável, tendo em vista um prazo tão curto. Embora o texto original da lei previsse o pagamento de taxas pelas irregularidades, as taxas estavam indicadas pelo art. 6º, vetado pela Câmara de Vereadores. Estas taxas foram reguladas posteriormente pela Lei 5.060/1988, o que sugere a existência de uma discordância entre os vereadores em relação aos valores que deveriam ser cobrados. A Lei 5.060/1988 também estendeu os pedidos de regularização por mais 90 dias, além de estabelecer o pagamento

de taxas pela área excedida em relação à legislação, de acordo com seu uso, tipologia e padrão de acabamento:

Tabela 2 - Valor a pagar por infração cometida para a regularização de edificação clandestina, de acordo com a Lei 5.001/1988

USO	PADRÃO DE ACABAMENTO	VALOR A PAGAR (UFPBH por m ² ou afastamento excedido)		
		Até 30m ²	Acima de 300m ² até 50 m ² ⁴⁴	Mais de 500 m ²
Prédios residenciais	Padrão Luxo	1,0		
	Padrão Alto	0,8		
	Padrão Normal	0,4		
	Padrão Baixo	0,1		
	Padrão Popular	0,05		
Prédios não residenciais	Padrão Luxo	2,0		
	Padrão Alto	1,5		
	Padrão Normal	0,8		
	Padrão Baixo	0,25		
	Padrão Popular	0,1		
Galpões	Área construída			
		Até 30m ²	Acima de 300m ² até 50 m ² ⁴⁴	Mais de 500 m ²
	Padrão Luxo	1,0	1,5	2,0
	Padrão Alto	0,5	1,0	1,7
	Padrão Normal	0,25	0,7	1,5
	Padrão Baixo	0,15	0,5	1,0
Padrão Popular	0,1	0,2	0,5	
Garagem		0,5		

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de BELO HORIZONTE (1988b)

Com esta lei, a Prefeitura passou a admitir acréscimos de áreas e/ou de afastamentos nas edificações desconformes, mas não havia tolerância para usos desconformes. A Lei 5.001/1988 penalizava as construções de acordo com seu padrão de acabamento e uso – quanto maior o padrão, maior o valor a pagar; e edificações não residenciais seriam mais oneradas pela construção clandestina – criou-se uma certa “justiça social” na cobrança das multas. É importante ressaltar que a LPUOS vigente à época, Lei 4.034/1985, não trazia

⁴⁴ As áreas estão descritas tal qual a tabela do art. 2º da Lei 5.060/1988 (BELO HORIZONTE, 1988b), mas acreditamos haver erro material na publicação da lei.

exigências quando à taxa de permeabilidade, número de vagas de estacionamento ou quota de terreno por unidade habitacional.

4.3.3 Plano BH Legal: Lei 6.452/1993

A Lei 6.452/1993 (Plano BH Legal), de 26 de novembro de 1993, também de autoria do Vereador Otimar Bicalho, revogou a Lei 5.001/1988. A nova legislação também imputou o prazo de 90 dias para requerimento da regularização, bem como condições para viabilizar a regularização:

Art. 1º - Poderão ser regularizadas, nos termos desta Lei, as edificações erguidas em desacordo com as normas previstas na legislação municipal, desde que:

I - estejam concluídas até a data de publicação desta Lei;

II - não estejam localizadas em áreas de preservação paisagística ou de proteção de mananciais, bosques, matas naturais, parques urbanos, monumentos históricos e áreas de valor estratégico para segurança pública;

III - não estejam localizadas junto a mananciais, cursos d'água, represas e demais recursos hídricos;

IV - não estejam localizadas, total ou parcialmente, em logradouros públicos;

V - a área a ser regularizada não esteja construída no recuo frontal fixado conforme a Lei nº 4.034, de 25 de março de 1985;

VI - seja comprovada a propriedade do terreno;

VII - estejam situadas em parcelamentos aprovados pelo Município;

VIII - não estejam localizadas em espaços destinados à implantação de projetos especiais;

IX - não ofereçam risco a seus usuários e aos de áreas adjacentes;

X - não tenham dimensões inferiores em mais de 20% (vinte por cento) das mínimas permitidas, exceto nos casos de ocupação de afastamentos laterais com ou sem abertura de vãos;

XI - tenham autorização do vizinho ou decisão judicial favorável, quando se tratar de abertura de vãos sem o devido afastamento;

XII - não tenham pé-direito inferior a 2,20m (dois metros e vinte centímetros) e não constituam unidade autônoma, quando se tratar de sobreloja. (BELO HORIZONTE, 1993c)

Esta lei estabeleceu a obrigação de a Prefeitura prestar assistência técnica gratuita para os proprietários de imóveis de padrões de acabamento popular e baixo e situados nas Zonas Fiscais D e E, cuja renda familiar não ultrapassasse 5 salários mínimos, bem como aos proprietários de imóveis localizados em loteamentos não aprovados pelo poder público. Nestes casos, as edificações também eram dispensadas do pagamento de preços públicos. Além disso, a Lei 6452/1993 criou a figura da “operação interligada”, na qual a multa pecuniária poderia ser convertida na construção de imóveis de interesse social a serem incorporados ao patrimônio da Prefeitura, podendo ser solicitada pelo requerente isoladamente ou consorciado a outros. Outro ponto importante foi a previsão de destinação

de 50% dos recursos provenientes das multas de regularização ao Fundo Municipal de Habitação Popular, instituído pela Lei nº 6.326/1993.

Tabela 3 - Valor a pagar por infração cometida para a regularização de edificação clandestina, de acordo com a Lei 6.452/1993

Uso	Padrão de acabamento	Índice aplicado ao m ² de área excedente ao coeficiente de aproveitamento, em UFPBH				
		Zona Fiscal A	Zona Fiscal B	Zona Fiscal C	Zona Fiscal D	Zona Fiscal E
Prédios residenciais	Luxo	17,0953	6,2749	1,9049	0,5356	0,1506
	Alto	13,6935	4,4438	1,4641	0,4336	0,1284
	Normal	9,7299	2,8931	1,0730	0,3393	0,1073
	Baixo	5,1035	1,6101	0,7295	0,2522	0,0872
	Popular	2,2196	1,0814	0,4300	0,1710	0,0680
Prédio não residencial	Luxo	27,1668	8,8561	3,3336	0,9373	0,2636
	Alto	19,7136	6,6517	2,5622	0,7588	0,2247
	Normal	13,7773	4,9379	1,8777	0,5938	0,1878
	Baixo	8,1811	3,1927	1,2766	0,4414	0,1526
	Popular	4,2593	1,8924	0,7525	0,2993	0,1190

Índice aplicado ao m² de área construída com qualquer irregularidade exceto as relativas ao coeficiente de aproveitamento (em UFPBH)

-	Luxo	11,0476	3,3874	0,9524	0,2678	0,0753
	Alto	8,3467	2,4719	0,7320	0,2168	0,0642
	Normal	5,3649	1,6965	0,5365	0,1696	0,0536
	Baixo	3,0517	1,055	0,3647	0,1261	0,0436
	Popular	1,3598	0,5407	0,2150	0,0855	0,0340

Índice aplicado a cada 10cm (dez centímetros) inferior/superior à dimensão mínima/máxima permitida⁴⁵ (Em UFPBH)

-	Luxo	6,023
	Alto	4,1733
	Normal	1,7883
	Baixo	0,7629
	Popular	0,3399

⁴⁵ Aplicável a pés-direitos, largura de corredores, raio de círculo inscrito em cômodos, largura e/ou altura da marquise e “outros por semelhança”.

Índice aplicado em caso de construção em desacordo com a altura permitida na divisa do lote, para cada um metro linear (em UFPBH).

-	Luxo	13,0635
	Alto	9,2741
	Normal	5,3649
	Baixo	2,7743
	Popular	1,0878

Índice aplicado a cada irregularidade relativa aos parâmetros estabelecidos para conforto e higiene da habitação⁴⁶ (infração a cada 10cm) (em UFPBH).

-	Luxo	11,0476
	Alto	8,3468
	Normal	1,7883
	Baixo	0,6103
	Popular	0,2379

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de BELO HORIZONTE (1993c)

Percebe-se que ainda existia uma intenção em se manter algum ordenamento da cidade: edificações no afastamento frontal não seriam passíveis de regularização, além das demais condições já previstas na Lei 5.001/1988, como construções em áreas de interesse ambiental e cultural, ou destinadas à realização de projetos especiais. Também foi mantida a lógica de onerar a regularização de acordo com o acabamento e a destinação do imóvel e, além destes itens, o fator *localização* foi acrescido: ao menos para o cálculo da multa de área construída, a Zona Fiscal na qual o imóvel se localizava também era um fator determinante, além de seu padrão de acabamento. Para os demais parâmetros, a Zona Fiscal era indiferente. O Plano BH Legal também trouxe multa para parâmetros infringidos em relação ao Código de Obras. Também é importante frisar que parte das multas arrecadadas permaneceram destinadas ao Fundo Municipal de Habitação Popular.

4.4 A Lei 9.074/2005: origens, ideais, realidade

Com a publicação da Lei 7.165/1996, que instituiu novo Plano Diretor para o Município de Belo Horizonte, a Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU) passou a ser prevista por Lei – e, com ela, a participação popular na elaboração das leis urbanísticas. De acordo com a lei, a conferência deve ser convocada a cada quatro anos, sempre no primeiro ano de

⁴⁶ Aplicável a intercomunicação de cômodos, insuficiência de iluminação e ventilação, falta de passeio, escada fora de padrão e “outros por semelhança”.

mandato do Executivo. Em 1998 acontece rapidamente a I CMPU e, pelo fato de o aparato legal naquele momento ter sido revisto recentemente, não trouxe consigo grandes alterações nas leis urbanísticas de Belo Horizonte.

A II CMPU aconteceu, então, nos anos de 2001 e 2002, promovendo um debate muito mais extenso que a Conferência anterior. A regularização de edificações e parcelamentos do solo fez parte do escopo da discussão e foram apontados diversos diagnósticos e diretrizes para a revisão da lei de regularização. Os diagnósticos apontavam a irregularidade como resultado do crescimento desordenado do município e que teve, entre outras causas, a (falta de) atuação do poder público:

O processo de crescimento desordenado também contou com a atuação do Poder Público, tanto pela falta de agressividade na implementação do Plano Diretor e das políticas urbana e social, sendo até mesmo conivente com a especulação, quanto pela falta de abrangência dos projetos estruturais públicos e ainda por não se empenhar no acompanhamento e controle da expansão da cidade. Outros fatores relevantes são a morosidade na regularização de loteamentos e a concentração de recursos nas áreas mais nobres e abandono das periferias. Impõe-se a necessidade de uma maior estrutura de fiscalização na aprovação de projetos de parcelamento, especialmente com relação às áreas destinadas a equipamentos públicos e áreas verdes. (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2002, p. 116)

Além disso, também foram levantados aspectos da ordem da gestão do Executivo:

Tratando-se dos processos de legalização de imóveis, o sistema de regularização é burocrático e de difícil equacionamento. Este fato se deve tanto à exigência de documentações, quanto à dificuldade de integração dos vários setores e órgãos do poder público, o que provoca a morosidade. Por outro lado, a legislação, sendo pouco flexível, também corrobora para dificultar ainda mais esse processo. A legislação deveria provocar um processo de indução da inclusão social, o que na realidade não vem ocorrendo. O setor de fiscalização e controle urbano é deficiente (“a Lei sozinha não consegue regular”) [...]. Outra situação vinculada ao problema da deficiente fiscalização é o crescimento de loteamentos irregulares. A grande rotatividade de trabalho dos funcionários públicos normalmente cria dificuldades no avanço dos processos. (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2002, p. 189)

Tendo em vista toda a discussão, que aconteceu entre abril e agosto de 2002, foi apontada a necessidade de um novo marco para a regularização de edificações e de parcelamento do solo, bem como as condições para tal. Ressaltamos que não iremos abordar neste trabalho as discussões relativas à regularização de parcelamento do solo.

O documento resultante da II CMPU trouxe diretrizes para as alterações de lei (Quadro 4), bem como para questões relativas à gestão que seriam essenciais para estimular munícipes

a buscar a regularidade de suas edificações e que ajudariam a prevenir novas irregularidades (Quadro 5):

Quadro 4 - Diretrizes para a regularização de edificações

Item	Diretriz	Item incorporado à lei?
1	Elaboração de legislação específica para regularização de edificações.	Sim
2	Definição de que a regularização de edificação só pode ser efetivada em lote aprovado.	Sim
3	Comprovação da existência da irregularidade, por exemplo, com foto aérea. Recomenda-se ao Executivo a realização de novas fotos aéreas, se necessário.	Sim
4	Verificação da concordância de vizinhos e condôminos, quando necessário.	Sim ⁴⁷
5	Flexibilização da taxa de permeabilidade, buscando aproximação com a exigida pelo zoneamento existente.	Sim – a flexibilização ocorre mediante pagamento de preço público
6	Com relação à edificação residencial unifamiliar e multifamiliar horizontal – neste último caso, com até dois pavimentos: flexibilização de parâmetros, tais como afastamento lateral, afastamento frontal – com restrições – e altura máxima na divisa.	Sim - a flexibilização ocorre mediante pagamento de preço público, limitada a 10% do valor venal do imóvel.
7	Regularização de edificação de uso misto, com restrições de área.	Sim – é possível regularizar, mas não há restrição de área
8	Com relação à edificação residencial multifamiliar vertical: regularização de acréscimo em áreas privativas e/ou comuns, com concordância unânime de condôminos e vizinhos.	Sim ⁴⁸
9	Regularização de prédio público, desde que atenda a critérios de locomoção e acessibilidade a deficientes físicos e, onde indicado, com solicitação de estudo de impacto.	Não – edificações do poder público são analisadas como uma edificação de uso não residencial, mas é dispensado do pagamento de preços públicos.
10	Previsão de encargo para regularização de edificação, proporcional ao valor do imóvel, tomando como base, por exemplo, o IPTU, a renda familiar.	Sim – o encargo é calculado em função do m ² do terreno. O critério de renda familiar não é utilizado.
	Estudo da possibilidade do encargo ser substituído, no todo ou em parte, por prestação de serviço pelo proprietário da edificação, desde que de interesse e acordado com o Executivo.	Não

⁴⁷ Para a abertura do processo de regularização do imóvel, o proprietário assina termo de compromisso específico sobre o tema, se responsabilizando integralmente sobre a veracidade das informações prestadas (ver Anexo B).

⁴⁸ Ver Nota 47.

11	Introdução de multas na LPOUS, para regularizar situações provocadas por erros, visando minimizar ilegalidades futuras em edificações, considerando: a) multa expressiva, proporcional à desconformidade e ao valor do empreendimento; b) avaliação do impacto da desconformidade na cidade.	Parcialmente – as multas foram previstas, mas não há mecanismo que coíba ilegalidades futuras e multas proporcionais ao valor do empreendimento (salvo o valor do m ² do terreno) e ao impacto gerado na cidade.
12	Promoção de regularização da numeração das edificações. Sugestão de que seja utilizado o cadastro do IPTU, quando pertinente, para facilitar a regularização da numeração das edificações.	Não Não

Fonte: Elaborado pela autora com dados de CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (2002).

Quadro 5 - Ações complementares à lei de regularização, propostas pela II CMPU

Rotinas e procedimentos	<ol style="list-style-type: none"> 1 Simplificação de rotinas, procedimentos e custos dos processos de regularização, em especial os que atendam à população de baixa renda. 2 Descentralização dos procedimentos de regularização. 3 Capacitação dos técnicos da Prefeitura para atendimento. 4 Investimentos na informatização dos procedimentos e dados, visando maior eficiência do atendimento ao público, do planejamento e desenvolvimento das ações e do controle urbano. 5 Simplificação dos processos de licenciamento, aprimorando o atendimento e o acompanhamento das edificações em fase de regularização.
Assistência e Assessoria Técnica	<ol style="list-style-type: none"> 1 Prestação de serviço de assistência e assessoria técnica e jurídica descentralizado nas regionais, simples, rápido, barato e/ou gratuito. 2 Implementação do Programa de Engenharia e Arquitetura Públicas, incorporando, na proposta, ações de gestão da qualidade. Promoção de ações <i>in loco</i> do Programa, como, por exemplo, plantão de regularização, posto avançado, ônibus de atendimento.
Divulgação	<ol style="list-style-type: none"> 1 Incorporação das associações comunitárias e entidades sociais na divulgação do programa de assistência e assessoria técnica e jurídica. 2 Utilização da estrutura da PBH, principalmente as escolas, para divulgação. 3 Promoção de política de regularização em uma área-piloto, investindo na regularização do parcelamento, edificações e posturas nesta área, tornando-a exemplo para a cidade. Promoção da divulgação dos resultados alcançados na área-piloto, de forma ampla e maciça, a fim de gerar na população a consciência e o desejo de experimentar este novo olhar na cidade.

	4	Conscientização das “Informações básicas” do processo de construir, utilizando canais que acessem diretamente ao cidadão de todas as classes sociais (p. ex.: contas de águas, luz, telefone, IPTU). Promoção de campanhas educativa.
Controle e monitoramento	1	Sugestão para que seja incluído nas propostas do grupo de Gestão de Políticas Setoriais Urbana, subgrupo de Controle Urbano, o seguinte: “Desenvolver e implantar um banco de dados que permita exercer um controle do crescimento urbano, inclusive com imagens da cidade”.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (2002)

As diretrizes propostas pelo Quadro 5 foram desenvolvidas no que envolveu assuntos relativos a rotinas e procedimentos de aprovação de projetos – houve um esforço da administração em criar um centro unificado dos serviços da Regulação Urbana (Central de Atendimento BH Resolve, que também centraliza o atendimento de outras secretarias); material informativo da LPUOS com o lançamento do Manual Técnico Aplicado a Edificações (BELO HORIZONTE, 2012); ampliação dos canais de comunicação, com a disponibilização de atendimento ao público para sanar dúvidas; e informatização de todo o processo, que atualmente é completamente digital. No entanto, as diretrizes relativas a assistência e acessória jurídicas, divulgação, controle e monitoramento não foram implementadas. Vale pontuar, aqui, que a Lei Federal nº 11.888/2008 assegura o direito das famílias de baixa renda (até três salários mínimos) à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de sua habitação, mas a PBH não disponibiliza este serviço.

4.4.1 Janeiro de 2005: a lei é publicada

Art. 13 - É passível de regularização a edificação que atenda a, pelo menos, uma das condições previstas nos incisos I e II do artigo 42 da Lei nº 7.166/96 e aos demais dispositivos estabelecidos nesta Lei.

§ 1º - Em caso de construção situada em lote não aprovado, a regularização da edificação poderá ser concomitante à regularização do parcelamento do solo.

§ 2º - A regularização de edificação destinada ao uso industrial ou ao comércio, ou a serviço de materiais perigosos não licenciados só será permitida mediante processo concomitante de licenciamento da atividade.

§ 3º - Dependerá de prévia anuência ou autorização do órgão competente a regularização das edificações:

I - situadas em ZPAM e ZP-1;

II - tombadas, preservadas ou contidas em perímetro de área protegida;

III - destinadas a usos e a atividades regidas por legislação específica.

Art. 14 - Não é passível de regularização, para os efeitos da aplicação do disposto nesta Lei, edificação que:

I - esteja implantada em área de risco, em área considerada non aedificandae, em área pública, inclusive a destinada a implantação de

sistema viário ou em área de projeto viário prioritário, nos termos da legislação urbanística;

I - esteja implantada em área de risco, em área considerada não edificável, em área pública, inclusive a destinada à implantação de sistema viário, ou em área de projeto básico definido pelo Executivo, a ser implantado em área de projeto viário prioritário, nos termos da legislação urbanística;

Inciso I com redação dada pela Lei nº 10.706, de 16/1/2014 (Art. 10)

II - esteja sub judice em decorrência de litígio entre particulares, relacionado à execução de obras irregulares. (BELO HORIZONTE, 2005b, não paginado)

Em 19 de janeiro de 2005 é publicada a Lei 9.074 (ver Anexo A), que ainda é a legislação em vigor para a regularização de parcelamento e edificações clandestinas construídas até a data da lei⁴⁹. As normas para regularização passaram a ter como referência os parâmetros definidos pela Lei 7.166/1996⁵⁰ e não são aplicáveis a imóveis situados nas Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS-1 e ZEIS-3) – a discussão sobre vilas e favelas ocorreu em outro eixo da II CMPU por possuir uma dinâmica distinta e, por esta razão, estas possuem lei própria. Tampouco podem ser regularizadas edificações situadas em terrenos não parcelados (salvo se a regularização do parcelamento for concomitante à da edificação), que estejam implantadas em área de risco⁵¹, em área considerada não edificável, em área pública, em área destinada à implantação de sistema viário, ou ainda estejam em disputa judicial relacionada à execução de obras irregulares naquele imóvel.

Embora a Lei 9.074/2005 seja a lei que trata de regularização de imóveis em Belo Horizonte, ela não é a única a ser analisada durante o processo: também incidem sobre as edificações clandestinas outras legislações específicas, como o Código de Posturas, que trata do passeio, as Leis Federais 10.098/2000 e 13.146/2015, que tratam sobre a acessibilidade das edificações, além de outras que podem incidir sobre lotes específicos, como áreas dentro de perímetro de tombamento do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) ou Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA), altimetrias máximas estabelecidas pelo Ministério da Defesa para o funcionamento e segurança das operações aéreas ou restrições ambientais.

⁴⁹ O marco de conclusão das edificações enquadráveis na Lei 9.074/2005 foi prorrogado até julho de 2009, pela Lei 9.725/2009, e posteriormente até janeiro de 2014, pela Lei 10.706/2014.

⁵⁰ As leis de regularização anteriores consideravam os parâmetros vigentes à época da construção para o cálculo das irregularidades, ou seja, até a Lei 9.074/2005, uma construção a ser regularizada que tivesse sido executada antes de 1976 consideraria os parâmetros do Decreto-Lei 84/1940, e as infrações somente se aplicariam ao que não fosse admitido à época da construção.

⁵¹ A Prefeitura de Belo Horizonte possui um mapeamento das regiões do município que se encontram em áreas de risco geológico potencial, que podem ser risco de escorregamento da terra, erosão, riscos associados à escavação e risco de poluição e contaminação do lençol freático e inundação.

Apesar do discutido na II CMPU, a Lei 9.074/2005 não impôs restrições para a regularização no que se refere ao uso, embora a regularização de edificações destinadas ao uso industrial ou àqueles que envolvam materiais perigosos só possam ser licenciados concomitantemente ao licenciamento da atividade. Para as demais atividades, a regularização da edificação é realizada sem a análise de seu uso – a própria Lei 9.074 estabeleceu que a regularização da edificação não implica em reconhecimento de usos irregulares instalados no imóvel, ou seja, isto significa que a análise é restrita aos parâmetros urbanísticos relativos à ocupação do solo. E, apesar de uma das diretrizes estabelecer que a nova lei deveria considerar o valor dos encargos de maneira proporcional ao valor do imóvel, as alíquotas aplicadas para imóveis situados na ZCBH e na ZHIP, que correspondem à área central e mais valorizada de Belo Horizonte, são inferiores às aplicadas no restante da cidade, ou seja, o exato oposto do deliberado em conferência.

A Lei 9.074/2005 estabeleceu penalidades por infrações ao Coeficiente de Aproveitamento, afastamentos, altura na divisa, taxa de permeabilidade e vagas de estacionamento. Os demais parâmetros estabelecidos pela legislação urbanística, tais como quota de terreno por unidade habitacional, vaga de carga e descarga e pé-direito são considerados regularizáveis independentemente da cobrança de preço público. A destinação de verba arrecadada a um fundo específico também foi eliminada até 2013, quando o Decreto 15.158/2013 estabeleceu que os valores provenientes de multas oriundas da regularização de edificações por meio da Lei 9.074/2005, quando situadas dentro das áreas de proteção cultural, deveriam ser destinados ao Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte (FPPC-BH) – para os demais casos, os valores vão para o caixa geral da Prefeitura.

A regularização de edificações passou a ser dividida em três categorias: regularização de caráter social e pública independente de requerimento, regularização de caráter social mediante requerimento e regularização onerosa.

4.4.1.1 Regularização de Caráter Social Independente de Requerimento (Ex-Ofício)

Art. 17 - Independentemente de solicitação ou de protocolação de requerimento, será considerada regular a edificação de uso exclusivamente residencial, construída em lote aprovado e inscrita no Cadastro Imobiliário Municipal, cuja somatória do valor venal das unidades imobiliárias situadas no lote não ultrapasse R\$30.000,00 (trinta mil reais), localizadas em lotes

com lançamento fiscal para o exercício de 2004, no qual conste esse valor, salvo se:

I - se enquadrem no § 3º do art. 13 desta Lei;

II - se enquadrem no Artigo 14 desta Lei;

III - apresentem área construída diferente daquela lançada no Cadastro Imobiliário Municipal;

IV - contrariem a legislação federal ou estadual vigente;

V - seja o proprietário do imóvel possuidor de mais de um lote no Município.
(BELO HORIZONTE, 2005b, não paginado)

Para atender a população de baixa renda, a Lei 9.074/2005 estabeleceu que é considerada regular a edificação de uso exclusivamente residencial construída em lote aprovado cuja somatória do valor venal das unidades imobiliárias situadas no lote não ultrapasse R\$30.000,00 no lançamento fiscal para o exercício de 2004, desde que não se enquadre nas impossibilidades previstas em lei (ônus judicial sobre o imóvel, como ação de usucapião, ou impedimentos urbanísticos, como terrenos localizados em áreas de preservação permanente, áreas de projeto viário prioritário, entre outros) e que não exista divergência de área entre o lançamento de IPTU e a situação existente de fato no local. As edificações enquadradas nesta modalidade não precisam pagar taxas ou preços públicos e a responsabilidade técnica pelo projeto arquitetônico é da Prefeitura de Belo Horizonte. Este serviço é realizado pela Gerência de Regularização de Interesse Social (GEREI). A Lei 9.074/2005 determinou ainda que o Executivo deveria viabilizar atendimento e a orientação técnica e jurídica para estes casos, muito embora o Executivo não tenha atendido este artigo da lei.

A expressão latina *ex-officio* remete a um ato oficial realizado por dever do cargo, sem que haja provocação de alguma parte. A regularização *ex-officio* é aquela realizada pelo poder público sem a necessidade de solicitação da parte interessada, embora a solicitação individual de enquadramento no programa (que aqui será referida como demanda espontânea) também seja admitida. Em entrevista realizada com um servidor da PBH e gerente do setor desde 2013⁵²⁵³, foi relatado que o Programa de Regularização *Ex-Officio* foi montado em 2005 com a publicação da Lei 9.074/2005, e para que a PBH pudesse buscar pelo seu público-alvo, foi realizado um levantamento de todas as edificações da cidade que se enquadravam no valor estabelecido pela Lei 9.074/2005, considerando os dados do

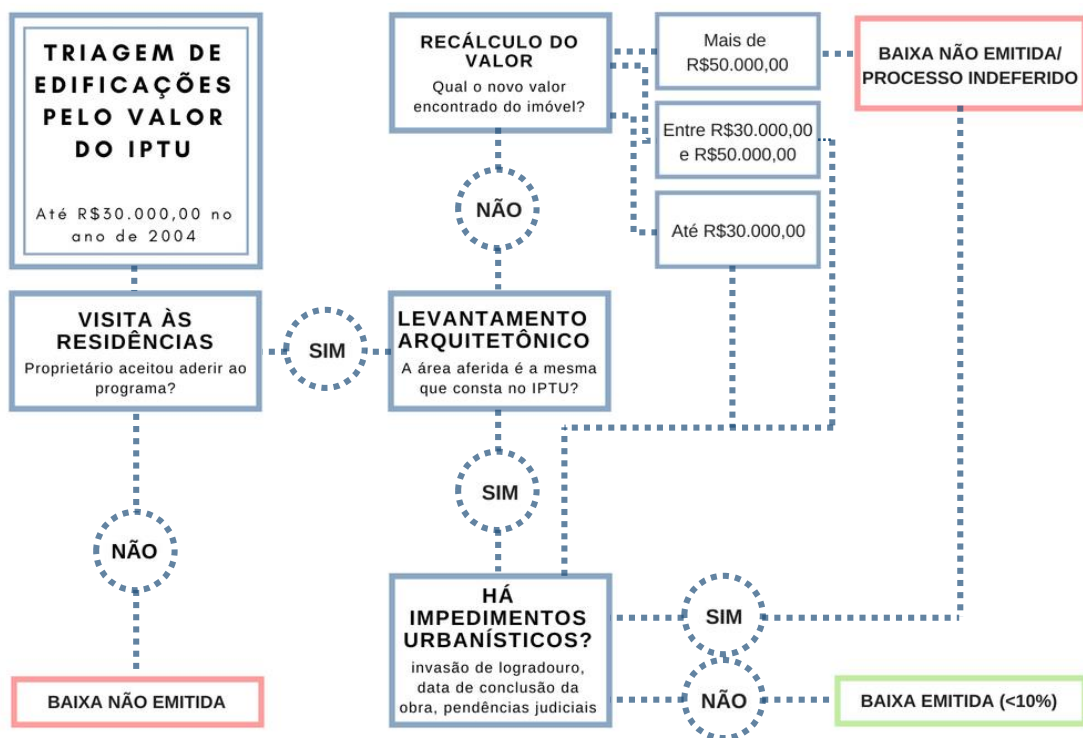
⁵² Conforme entrevistas com os Servidores I e II (Apêndice A).

⁵³ Até 2016 o programa esteve vinculado à Gerência de Programas de Inclusão Urbana (GEIUR), que contemplava as regularizações de parcelamento do solo e de edificações. Com a reforma administrativa, a regularização de edificações foi separada da regularização de parcelamentos do solo.

Cadastro Tributário da Secretaria de Finanças. Foi estimado um universo de aproximadamente 50.000 edificações.

A gerência responsável pelo programa elege, então, um bairro para trabalhar e as equipes vão para o bairro visitar as casas previamente definidas com base na tabela obtida na triagem feita em 2005. O programa é explicado para os residentes, bem como a importância de se possuir a Baixa de Construção. Com a anuência do proprietário, a equipe realiza o levantamento arquitetônico⁵⁴ e, não havendo pendências urbanísticas e/ou judiciais, concede-se a Baixa de Construção (ver Figura 8). Não depende, assim, de um pedido individual, embora esta situação também possa ocorrer.

Figura 8 – Fluxograma de regularização de edificações no programa ex-officio



Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Para admitir a regularização *Ex-Officio*, a lei exige que a área a ser regularizada seja a mesma constante no Cadastro Imobiliário Municipal. Assim, quando é constatada diferença de área entre o cadastro e o local, é feito um cálculo para verificar se, com as áreas atuais, o imóvel

⁵⁴ O levantamento arquitetônico é simplificado, representando a implantação da residência e a indicação das áreas totais da edificação.

ainda se enquadraria no valor estabelecido para 2004⁵⁵. Apenas se com este cálculo o valor do imóvel ainda permanecer abaixo de R\$30.000,00, o imóvel é apto a ser regularizado através do programa *Ex-Officio*.

4.4.1.2 Regularização de Caráter Social Mediante Requerimento

Art. 18 - Poderá ser requerida a regularização por meio de procedimento simplificado, a ser regulamentado, para a edificação cuja somatória do valor venal das unidades imobiliárias situadas no lote não ultrapasse R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), e desde que o proprietário do imóvel seja possuidor de um único lote no Município, nos seguintes casos:

I - destinada ao uso exclusivamente residencial, excluídos os casos enquadrados no artigo 17 desta Lei;

II - destinada ao uso misto que apresente o uso residencial referido no inciso I deste artigo e o uso não residencial permitido no local, exceto uso industrial, depósito ou comércio de produtos perigosos, que deverá atender ao disposto no § 2º do artigo 13 desta Lei;

III - destinada a uso não residencial permitido no local, exceto uso industrial, depósito ou comércio de produtos perigosos, que deverá atender ao disposto no § 2º do artigo 13 desta Lei. (BELO HORIZONTE, 2005b, não paginado)

Edificações que possuam valor venal até R\$50.000,00 podem ser submetidas a um processo simplificado de regularização. Nesta modalidade são admitidas edificações de uso residencial que não se enquadrem na Regularização de Caráter Social Independente de Requerimento, uso misto ou uso não residencial – nos dois últimos casos, o uso não residencial deve ser admitido no local. Edificações de propriedade do poder público também se enquadram nesta modalidade. Embora o processo seja dispensado do pagamento de taxas e preços públicos, o requerente – termo utilizado no poder público para se referir ao munícipe que requer o serviço – deve arcar com os custos de contratação do Responsável Técnico.

Esta demanda é pouco conhecida e aparece esporadicamente, e é analisada pela Gerência de Regularização de Edificações (GECOR)⁵⁶. Nos casos onde a PBH, através dos programas de regularização de caráter social, nega a regularização *Ex-Officio* devido ao fato de a edificação possuir valor superior a R\$30.000,00 – mas inferior a R\$50.000,00, considerando as horas

⁵⁵ Ressaltamos aqui que, para fins de IPTU, a PBH considera como valor do imóvel uma combinação entre o preço do m² do terreno e o preço do m² da área construída, de acordo com o padrão de acabamento, sendo que este valor é atualizado a cada ano.

⁵⁶ Até 2016 este programa esteve vinculado à Gerência de Controle de Obras e Edificações (GECOE). Com a troca de governo, em 2017 o prefeito Alexandre Kalil promoveu uma reforma administrativa que reestruturou as Secretarias, setores e serviços, e a demanda de regularização passou a ser coordenada pela GECOR.

técnicas de levantamento e deslocamento já gastas, por economia processual e por existir a Lei de Arquitetura e Engenharia Públicas (Lei Federal n. 11.888/2008), a própria GEREI conclui o processo e fornece a Baixa de Construção também nestes casos.

4.4.1.3 Regularização Onerosa

Para os demais casos de regularização de edificações clandestinas que não se enquadram nos programas descritos acima, a regularização é onerosa, isto é, o requerente é responsável pela contratação do arquiteto ou engenheiro e pelo pagamento das taxas do serviço e de preços públicos pela(s) infração(ões) cometida(s). O serviço é analisado pela GECOR.

Para estes casos, ressalvadas as impossibilidades urbanísticas ou jurídicas, a edificação é apta para ser regularizada em desconformidade com a LPUOS mediante o pagamento de preços públicos conforme Quadro 6 a seguir:

Quadro 6 - Valor a pagar por infração cometida para a regularização de edificação clandestina, de acordo com a Lei 9.074/2005

Parâmetro Infringido	Valor do preço público
Coeficiente de Aproveitamento	<p>11% (onze por cento) do resultado da multiplicação da área irregular construída pelo valor do metro quadrado do terreno, em caso de edificação situada na ZHIP ou na ZCBH</p> <p>25% (vinte e cinco por cento) do resultado da multiplicação da área irregular construída pelo valor do metro quadrado do terreno, em caso de edificação situada fora da ZHIP ou da ZCBH.</p>
Afastamentos frontal, laterais e de fundo mínimos	<p>4,5% (quatro e meio por cento) do valor do metro quadrado do terreno, multiplicado pelo volume invadido, em metros cúbicos ou fração, a partir da limitação imposta, no caso de edificação situada na ZHIP ou na ZCBH;</p> <p>10% (dez por cento) do valor do metro quadrado do terreno, multiplicado pelo volume invadido, em metros cúbicos ou fração, a partir da limitação imposta, no caso de edificação situada fora da ZHIP ou da ZCBH.</p>
Altura máxima na divisa (construção)	<p>4,5% (quatro e meio por cento) do valor do metro quadrado do terreno, multiplicado pelo volume invadido, em metros cúbicos ou fração, a partir da limitação imposta, no caso de edificação situada na ZHIP ou na ZCBH;</p> <p>10% (dez por cento) do valor do metro quadrado do terreno, multiplicado pelo volume invadido, em metros cúbicos ou fração, a partir da limitação imposta, no caso de edificação situada fora da ZHIP ou da ZCBH.</p>

Altura máxima na divisa (muro)	7,5% (sete e meio por cento) do valor do metro quadrado do terreno, no caso de edificação situada na ZHIP ou na ZCBH;
	15% (quinze por cento) do valor do metro quadrado do terreno, no caso de edificação situada fora da ZHIP ou da ZCBH.
Taxa de permeabilidade (apenas para edificações posteriores a 1996)	11% (onze por cento) do resultado da multiplicação da área permeável não atendida pelo valor do metro quadrado do terreno, no caso de edificação situada na ZHIP ou na ZCBH;
	25% (vinte e cinco por cento) do resultado da multiplicação da área permeável não atendida pelo valor do metro quadrado do terreno, no caso de edificação situada fora da ZHIP e da ZCBH.
Vagas para estacionamento de veículos	Número de vagas não atendidas por 2 (duas) vezes o valor do metro quadrado do terreno.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de BELO HORIZONTE (2005b)

Edifícios de órgãos do poder público são dispensados de pagamento de preços públicos pelas irregularidades. No caso de edificação residencial horizontal, o valor a ser pago pela regularização da edificação é limitado a 10% do valor venal do imóvel. E, no caso de hospitais – públicos ou privados –, a Lei 10.630/2013 determinou que não haverá o pagamento de preços públicos pelas irregularidades da edificação. Todos os demais parâmetros (quota de terreno por unidade habitacional, parâmetros dos Códigos de Obras, entre outros) são considerados regularizados.

4.5 Principais alterações legais

As legislações que versam sobre a regularização de edificações clandestinas vêm sofrendo ajustes que tornam a regularização mais permissiva, admitindo a conformação da cidade sem interferências. Como principais pontos, destacamos que a primeira lei de regularização, Lei 3.403/1981, somente permitia a regularização de construções em desconformidade com o projeto aprovado ou construídas com o Alvará de Início de Obras vencido - a partir da Lei 5.001/1988, a possibilidade foi ampliada para as demais construções; até 2005 não era admitida a regularização de construções no afastamento frontal; a partir de 2005, a regularidade do uso da edificação foi desvinculada da análise dos parâmetros urbanísticos relacionados à ocupação da edificação; também a partir de 2005, abriu-se a possibilidade de regularização em áreas de preservação (ambiental ou cultural) mediante análise do órgão competente. O Plano BH Legal tampouco admitia regularização de edificação com ambientes inferiores em 20% do estabelecido pelo Código de Obras, Decreto-Lei 84/1940, o que deixou

de ser analisado pela Lei 9.074/2005, pois a mesma considera que “os demais parâmetros estabelecidos pela legislação em vigor serão considerados regularizáveis independentemente da cobrança de preço público” (BELO HORIZONTE, 2005b, não paginado).

Se antes o cálculo das multas de regularização onerava mais as edificações não residenciais, as edificações com padrão de acabamento mais alto e posteriormente, com a Lei 6.452/1993, as edificações melhor localizadas, com a Lei 9.074/2005 os preços públicos passaram a ser calculados utilizando exclusivamente o critério de valor do metro quadrado do terreno. No entanto, essa última lei inverte a lógica de cobrança pelo fator localização: como mostrou o Quadro 6, se o percentual dos valores devidos é calculado em função do valor do metro quadrado do terreno, as edificações situadas na Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH) e Zona Hipercentral (ZHIP) - que corresponde à área circunscrita pela Avenida do Contorno e, portanto, área mais valorizada da cidade – possuem a alíquota muito inferior (menos da metade) às das demais áreas. Esta diferença é discrepante especialmente ao recordar que o Coeficiente de Aproveitamento nestes zoneamentos é consideravelmente maior que o do restante da cidade: se na ZHIP e ZCBH é admitido o aproveitamento de 2,7 vezes a área do terreno⁵⁷, o Coeficiente de Aproveitamento estabelecido para cerca de 80% dos terrenos da cidade é igual ou inferior a 1,0⁵⁸. Isto significa que não apenas a Prefeitura admite que estes terrenos nas áreas centrais possam receber edificações muito maiores, o que contribui com a sua valorização, como admite regularizá-los por um custo menor. Os afastamentos destes zoneamentos também são menos restritivos que os demais.

Apenas em 1993 a Prefeitura admite a necessidade em se prestar assistência para a população de baixa renda, exigindo que a PBH fornecesse o serviço gratuitamente para estas famílias, de acordo com os critérios estabelecidos para tal. O Decreto 7.772/1993 esclarece que nestes casos a Prefeitura executaria o levantamento gratuitamente para os casos onde cada edificação no lote não superasse 60 m² e um pavimento. A Lei 9.074/2005 apenas mudou o critério de enquadramento no programa, passando a vincular a regularização ao valor da edificação. Os critérios de localização, renda da família e tamanhos das unidades passaram a não ser mais utilizados.

⁵⁷ BELO HORIZONTE, 1996a.

⁵⁸ Informação disponibilizada pela Prefeitura de Belo Horizonte por meio de nota para a imprensa (HOJE EM DIA. **Novo plano diretor pode elevar em até 38% o custo da construção em BH.** Disponível em: <<https://www. hojeemdia.com.br/primeiro-plano/novo-plano-diretor-pode-elevar-em-at%C3%A9-38-o-custo-da-constru%C3%A7%C3%A3o-em-bh-1.638516>>. Acesso em: 24 set. 2018)

Alguns itens deixaram de ser explorados como, por exemplo, a aplicação de uma alíquota diferenciada em relação ao percentual da ilegalidade cometida – quanto maior a infração, maior a alíquota a ser aplicada (utilizado pela Lei 3.403/1993). Já a Lei 6.452/1993 autorizava a conversão da multa pecuniária em obrigação de construir imóvel de interesse social⁵⁹ a ser incorporado ao patrimônio da Prefeitura. A destinação de parte do pagamento de multas a um fundo específico, como a previsão feita pela Lei 6.452/1993 para destinação de 50% dos recursos provenientes dos preços públicos ao Fundo Municipal de Habitação, ficou suspensa de 2005 a 2013, quando o Decreto 15.158/2013 estabeleceu que o valor arrecadado com os preços públicos de imóveis em área de interesse cultural seria destinado ao Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte – os demais valores arrecadados não possuem destinação específica.

As leis de regularização têm, assim, sua origem em problemas oriundos da construção formal não edificada de acordo com o projeto aprovado. A possibilidade de regularização foi ampliada para os demais casos posteriormente, e é importante recordar que as leis de 1988 e 1993 partem da representação do setor imobiliário na Câmara de Vereadores de Belo Horizonte. Novamente, percebemos que apesar da ampliação do acesso à lei a qualquer edificação clandestina, a legislação municipal prevê genericamente a prestação de assistência técnica gratuita para os segmentos de baixa renda a partir de 1993 com base em um modelo rígido, que impede a devida inclusão destes segmentos. As leis de regularização não apenas não resolvem a questão da inadequação do modelo adotado pelas outras leis urbanísticas, mas, no caso dos segmentos de baixa renda, camuflam qual deveria ser a real atuação do Estado – de acordo com a Constituição de 1988, a moradia é um direito social e o Estatuto da Cidade traz diversos instrumentos para garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, mas estes instrumentos não vem sendo adequadamente utilizados pelos sucessivos governos municipais.

⁵⁹ Imóveis de interesse social seriam construções destinadas a pré-escola, escola, escola para pessoas portadoras de deficiência, inclusive as profissionalizantes, creche, unidade de saúde, atendimento a menor de rua ou implementação de parques (BELO HORIZONTE, 1993a, não paginado).

5 VÁRIAS REALIDADES, UMA LEI: A REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES EM BELO HORIZONTE

Neste capítulo avaliaremos os impactos da atual lei de regularização de imóveis em Belo Horizonte, Lei Municipal nº 9.074/2005, na produção da cidade e na gestão urbana. Os impactos serão avaliados do ponto de vista de quem busca a regularidade, e foram analisados a partir dos dados de licenciamentos de projetos na Prefeitura de Belo Horizonte e de entrevistas com servidores da PBH e arquitetos/engenheiros que atuam com aprovação de projetos no município. Os dados de aprovação foram utilizados para avaliar a demanda existente, a distribuição destas regularizações no município e a tipologia predominante, enquanto as entrevistas foram utilizadas para entender questões relativas à gestão urbana, em especial problemas ligados à burocracia e à fiscalização. As entrevistas com os arquitetos/engenheiros buscaram ainda captar as motivações que levam os proprietários a construir sem o licenciamento, e o que os leva a regularizar seus imóveis.

5.1 Metodologia

Para elaborar a análise proposta em relação à produção da cidade, fizemos um recorte considerando os dados de aprovação de projetos no município de Belo Horizonte entre 2005, início da vigência da Lei 9.074/2005, a 2016, conforme base de dados de aprovação de projetos de arquitetura neste período fornecida pela PBH - este período foi escolhido por compreender a data de publicação da Lei 9.074 (janeiro de 2005) e três períodos completos de gestão do governo municipal subsequentes. Parte dos dados quantitativos foi extraída do Portal da Transparência do site da Prefeitura de Belo Horizonte, e outra parte foi solicitada para a Prefeitura de Belo Horizonte por meio da Lei de Acesso à Informação.

As análises levaram em conta os dados das regularizações e sua comparação com os dados relativos aos de licenciamentos prévios. Por se tratar de uma lei voltada para o espaço já construído, portanto, já produzido, o impacto na produção da cidade avaliado diz respeito à verificação se a existência da Lei 9.074/2005 estimula a produção de novas construções clandestinas e, caso positivo, em qual medida isto acontece.

Consideramos, aqui, a regularidade por empreendimento, e não por lote. Desta maneira, quando o empreendimento aprovado se situa em mais de um lote, esta informação foi identificada como uma aprovação, e não tantas quantas forem o número de lotes envolvidos. No período em estudo foram realizados 30.438 licenciamentos no município de Belo

Horizonte, sendo que deste total, 16.212 licenciamentos foram realizados em alguma modalidade de regularização. As modalidades de licenciamento de projetos existentes junto à PBH podem ser dos seguintes tipos:

- I. Aprovação Inicial: obtenção de licenciamento para construção de nova edificação em lote vago ou em lote com edificação a ser totalmente demolida;
- II. Modificação com Acréscimo de Área: obtenção de licenciamento para construção de acréscimo de área bruta, em edificação anteriormente aprovada, com baixa de construção concedida ou que tenha Alvará de Construção válido;
- III. Modificação com Decréscimo de Área: obtenção de licenciamento para decréscimo de área bruta, em edificação anteriormente aprovada, com baixa de construção concedida ou que tenha Alvará de Construção válido;
- IV. Modificação sem Acréscimo de Área: obtenção de licenciamento para obra que modifique a edificação e não resulte em alteração da área bruta, em edificação anteriormente aprovada com Baixa de Construção ou que tenha Alvará de Construção válido.
- V. Levantamento Total: regularização de edificação clandestina (edificação executada sem projeto aprovado na PBH ou com Alvará de Construção vencido, cuja renovação não seja possível).
- VI. Levantamento do Acréscimo: regularização de área construída clandestina (acréscimo executado sem projeto aprovado na PBH ou com alvará vencido cuja renovação não seja possível) em edificação que já tenha Baixa de Construção concedida;
- VII. Levantamento com Projeto de Acréscimo: regularização da edificação clandestina (edificação executada sem projeto aprovado na PBH ou com Alvará de Construção vencido, cuja renovação não seja possível) e obtenção de licenciamento para construção de acréscimo;
- VIII. Levantamento do Acréscimo com Projeto de Modificação com Acréscimo ou Decréscimo: regularização de área clandestina (acréscimo executado sem projeto aprovado na PBH ou com Alvará de Construção vencido, cuja renovação não seja possível) em edificação que já tenha Baixa de Construção, com expedição de licença para realização de acréscimos ou decréscimos de área construída e ou modificações na parte com baixa ou a ser regularizada. (BELO HORIZONTE, 2013b, não paginado)

Os incisos I a IV correspondem àquelas modalidades que são licenciadas previamente e executadas somente após a aprovação. Já as modalidades V a VIII pressupõem construção clandestina, em todo ou em parte. Para a análise, os incisos I a IV (aprovações iniciais e modificações) foram tratados como edificações regulares, enquanto os incisos V a VIII (levantamentos) foram tratados como edificações irregulares.

A regularidade total de uma edificação é composta por dois momentos: a aprovação de projetos e o comunicado de término de obras, que culmina com a Certidão de Baixa de Construção quando a construção está de acordo com o projeto aprovado. Ao longo do processo de licenciamento algumas edificações que começaram o processo de maneira regular se tornam irregulares, seja por não construir de acordo com o projeto aprovado ou

por não solicitar a Baixa de Construção. Por não ser possível rastrear estas situações, estes casos não serão contemplados aqui.

Para informações a respeito da gestão urbana, foram realizadas entrevistas com alguns atores envolvidos no processo de aprovação de projetos: dois servidores públicos que trabalham com a regularização *Ex-Officio* (Servidores I e II), cinco servidores públicos que trabalham regularização onerosa (Servidores III a VII) e um servidor público que trabalha na fiscalização (Servidor VIII). Foram colhidos também relatos de vinte arquitetos/engenheiros que trabalham com aprovação de projetos em Belo Horizonte através de formulário disponibilizado *on-line* em março de 2018 (Responsáveis Técnicos I a XX). A relação de entrevistados se encontra no Apêndice A deste trabalho, os roteiros de entrevista se encontram nos Apêndices B a E, e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido disponibilizado aos entrevistados se encontra no Apêndice F.

As entrevistas com os servidores públicos tiveram como objetivo extrair informações sobre a rotina do serviço prestado pela Prefeitura, identificar quais são os principais problemas encontrados na prestação do serviço, quais as eventuais inconsistências da legislação, seus problemas de aplicabilidade na prática e se há/qual é o poder de interferência das gestões do Poder Executivo nos trâmites burocráticos. Estes atores estão em uma posição central, pois têm contato com legisladores, munícipes e profissionais que trabalham com licenciamento e construção, e têm um panorama mais amplo sobre a questão – muito embora não representem estes outros setores. Os servidores foram selecionados de maneira a obter relatos sobre todos os programas de regularização oferecidos pela PBH (regularização não onerosa independente de requerimento, regularização não onerosa e regularização onerosa), obter relatos de servidores em níveis hierárquicos diferentes e de servidores que trabalham com atendimento ao público e que, portanto, têm contato não apenas com os arquitetos e engenheiros, mas também com população que busca o serviço de plantão técnico para sanar dúvidas. Também foi realizada entrevista com um servidor da área de fiscalização que lida com casos concretos de infrações às leis urbanas e que possui amplo contato com a produção da cidade.

Foram realizadas ainda entrevistas com os responsáveis técnicos (RTs), que são os arquitetos ou engenheiros que possuem registro em seus respectivos órgãos de Conselho de classe e que se responsabilizam tecnicamente pelo projeto arquitetônico apresentado para a Prefeitura de Belo Horizonte para o licenciamento da edificação, seja este licenciamento

prévio ou regularização. Das vinte pessoas entrevistadas, 19 eram arquitetas e uma era engenheira. 25% (5 pessoas) afirmaram trabalhar como autônomos, 15% (3 pessoas) afirmaram ser empregados(as) de empresa relacionada ao ramo da construção civil e 60% (12 pessoas) afirmaram ser donos de escritório ou empresa relacionada ao ramo da construção civil. Estes profissionais trabalham muitas vezes como mediadores entre o poder público municipal e o munícipe e, por isto, conseguem ter simultaneamente a visão de problemas de gestão, mas também lidam a produção da cidade, seja diretamente – ao elaborar projetos e acompanhar obras (licenciados ou não) – ou indiretamente – quando são procurados para serem responsáveis pela regularização de um imóvel. Considerando o lugar estratégico de fala destes profissionais, o objetivo destas entrevistas foi entender as motivações de proprietários a regularizar seus imóveis, entender se a Lei 9.074/2005 é capaz de influenciar diretamente na escolha da construção clandestina - seja por parte do proprietário ou do próprio profissional - e quais são os problemas de gestão que podem ser percebidos durante o processo de licenciamento de uma edificação que poderiam eventualmente influenciar na escolha pela clandestinidade.

5.2 Impactos na gestão urbana

O período em estudo (2005-2016) abarca três mandatos de prefeitos na Prefeitura de Belo Horizonte (Fernando Pimentel, de 2005 a 2008, e Márcio Lacerda, de 2009 a 2012 e 2013 a 2016) e, com isto, arranjos distintos na estrutura administrativa. Conforme pode ser visto no Quadro 7 abaixo, entre 2005 e 2009 a regularização de edificações era de responsabilidade da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE), através da Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana (SMARU). Entre 2009 e 2011 foram feitas alterações na estrutura da SMURBE, porém a mesma ainda era responsável pela regularização de edificações; em 2011 a SMURBE foi extinta, e o serviço passou a ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU), também através da Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana (SMARU).

Quadro 7 - Estrutura organizacional das Secretarias responsáveis pelo planejamento urbano, regulação urbana e fiscalização entre 2005 e 2016

Período	Secretaria	Secretarias Adjuntas	Atribuições
2005-2009	SMURBE	Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana (SMARU) Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente (SMAMA) Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC) Secretaria Municipal Adjunta de Habitação (SMAHAB)	Articular a definição e a implementação das políticas de desenvolvimento urbano e ambiental do Município, de forma integrada e intersetorial, visando ao pleno cumprimento das funções sociais da Cidade (<i>art. 52 da Lei Municipal 9.011/2005</i>).
2009-2011	SMURBE	SMARU SMAHAB COMDEC	Articular a definição e a implementação da política de desenvolvimento urbano do Município, de forma integrada e intersetorial, visando ao pleno cumprimento das funções sociais da Cidade. (<i>art. 4º da Lei Municipal 9.718/2009</i>)
	SMMA	SMAMA (Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente) FZB (Fundação Zoo-Botânica de Belo Horizonte) FPM (Fundação de Parques Municipais)	A Secretaria Municipal de Meio Ambiente tem por finalidade coordenar a elaboração e implementação da política ambiental do Município, visando a promover proteção, conservação e melhoria da qualidade de vida da população. (<i>art. 7º da Lei Municipal 9.718/2009</i>)
2011-2016	SMSU	SMARU Secretaria Municipal Adjunta de Fiscalização (SMAFIS)	Articular a definição e a implementação das políticas públicas concernentes à prestação de serviços públicos e ao controle e regularização urbanos (<i>art. 21 da Lei 10.101/2011</i>).

SMDE	Secretaria Municipal Adjunta de Desenvolvimento Econômico (SMADE) Secretaria Municipal Adjunta de Trabalho e Emprego (SMATE) Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU) Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI)	Articular a definição e a implementação da política de desenvolvimento econômico do Município, de forma integrada e intersetorial, visando ao fomento industrial, comercial e de prestação de serviços, à promoção de programas estratégicos de planejamento urbano e à execução de atividades destinadas ao desenvolvimento econômico sustentável do Município, harmonizado com a inclusão social de todos os cidadãos (<i>art. 19 da Lei 10.101/2011</i>).
SMMA	SMAMA FZB / FPM	Sem alteração em relação à estrutura anterior

FONTE: Elaborado pela autora com dados de BELO HORIZONTE (2005a), BELO HORIZONTE (2009a) e BELO HORIZONTE (2011)

As principais alterações no arranjo organizacional ao longo deste período dizem respeito ao Meio Ambiente, que se desvinculou das políticas urbanas e tornou pasta própria em 2009 com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), e ao Planejamento Urbano, que foi desvinculado dos licenciamentos e controle urbanos em 2011, passando à pasta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento (SMDE). Outra alteração significativa foi a criação de uma Secretaria Adjunta para a fiscalização em 2011. A Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana, que manteve seu nome ao longo deste período e também passou por mudanças em sua estrutura interna ao longo deste período, tem o seu funcionamento voltado para o licenciamento e regularização de parcelamentos do solo, edificações e atividades econômicas e dos licenciamentos previstos pelo Código de Posturas, além das atividades de suporte para a prestação destes serviços (suporte técnico, jurídico, emissão de documentos, cadastro de projetos, atendimento ao público, entre outros).

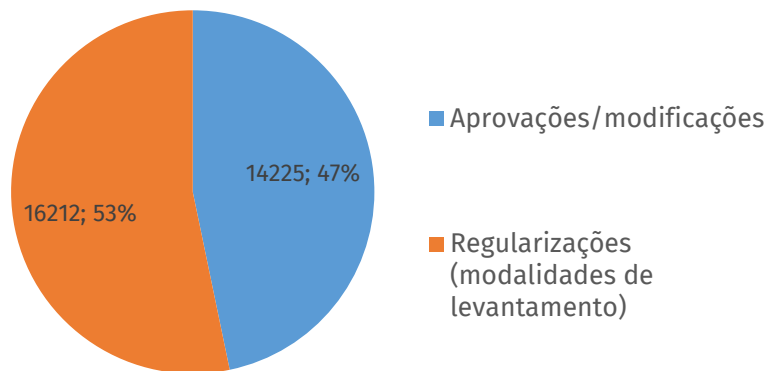
Como será visto neste capítulo, o distanciamento entre planejamento urbano, regulação urbana e fiscalização nas estruturas organizacionais da PBH pode ter permitido que cada área focasse em um problema distinto, o que resultou em uma política urbana desintegrada. Se a regularização de edificações foi um tópico na II CMPU, a mesma não aparece na III e IV

CMPU, embora neste período a Lei 9.074/2005 tenha sido prorrogada duas vezes. Por sua vez, a fiscalização foi gradativamente parando de fiscalizar as obras irregulares, passando a agir somente sob denúncia e, ainda assim, o próprio processo de regularização de edificações viabiliza um refúgio para a construção clandestina. Este distanciamento colaborou para que a lei de regularização pareça estar desvinculada das demais políticas urbanas, servindo apenas para resolver questões meramente burocráticas.

5.2.1 Demanda existente

Conforme podemos ver no Gráfico 1 abaixo, ao comparar a quantidade de aprovação de projetos iniciais e os levantamentos – que correspondem às regularizações das edificações já concluídas –, os levantamentos correspondem a mais da metade dos licenciamentos concluídos na Prefeitura de Belo Horizonte no período estudado:

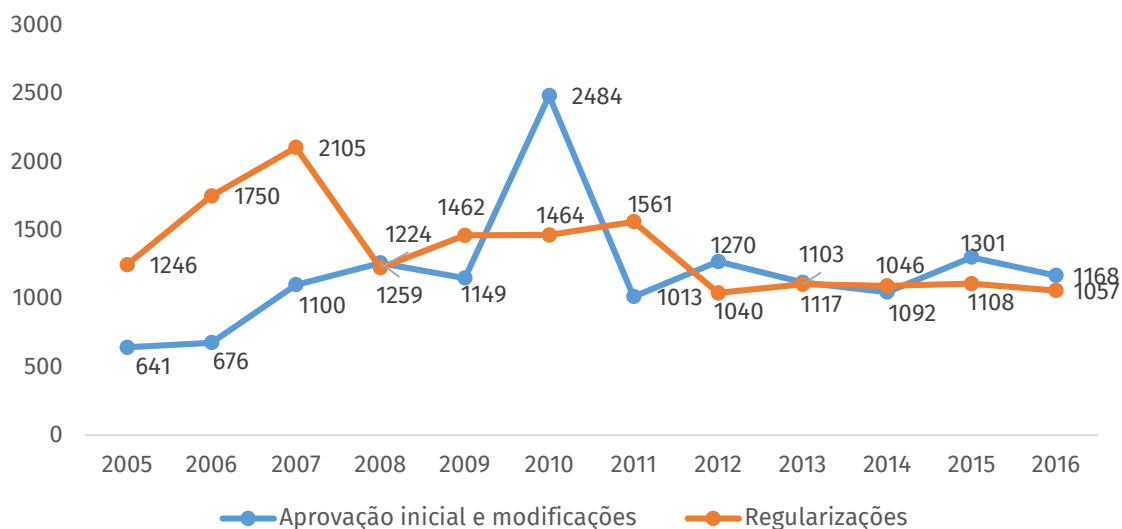
Gráfico 1 - Aprovações e regularizações concluídas na Prefeitura de Belo Horizonte, entre 2005 e 2016



FONTE: Elaborado pela autora com dados recebidos da Secretaria Municipal de Política Urbana da Prefeitura de Belo Horizonte (2018)

Ao analisar a demanda ao longo do tempo (Gráfico 2), percebemos que o fluxo de licenciamentos das aprovações iniciais/modificações e das modalidades de levantamento possuiu uma significativa variação ao longo dos anos:

Gráfico 2 – Quantidade de licenciamentos por modalidade e ano



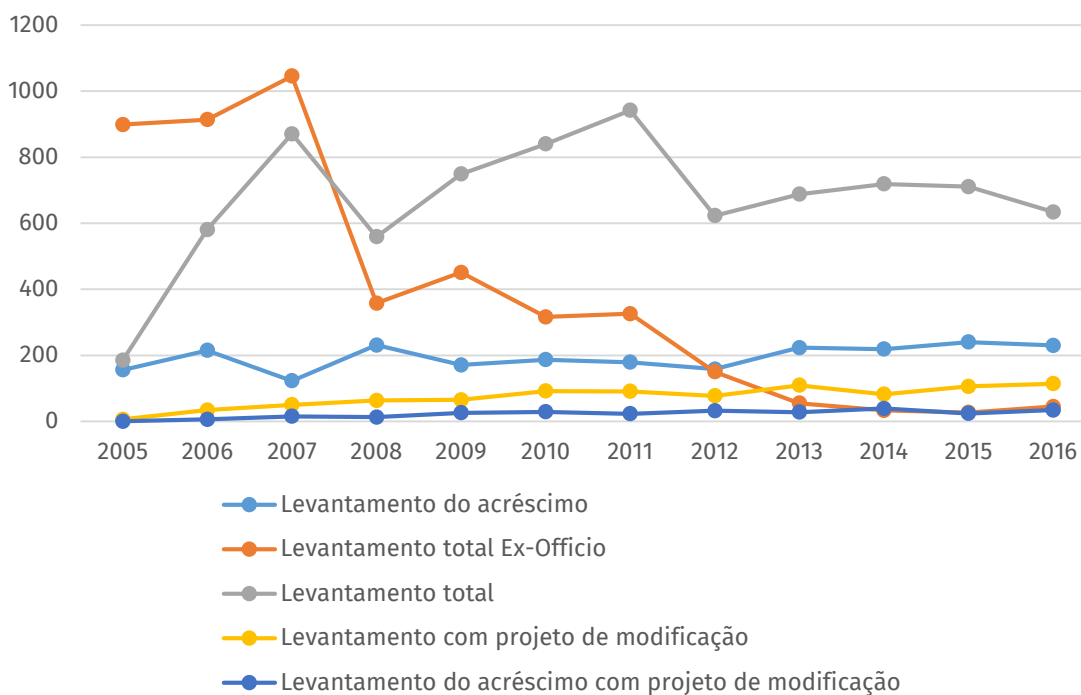
FONTE: Elaborado pela autora com dados recebidos da Secretaria Municipal de Política Urbana da Prefeitura de Belo Horizonte (2018)

Em relação à demanda por licenciamento de projetos é importante pontuar a publicação da Lei 9.959/2010, que gerou um pico de aprovação de projetos iniciais em 2010 que visavam garantir os parâmetros urbanísticos da Lei 7.166/1996 sem as novas restrições. No que concerne a regularização de edificações, percebe-se um momento com um alto número de aprovações, provavelmente gerado pela demanda acumulada no intervalo de doze anos desde a última lei de regularização, aliado a outras diretrizes de governo que podem ter colaborado com o número de regularizações (ver itens 5.2.2 e 5.2.3). Verifica-se um certo aumento no número de regularizações após a primeira prorrogação da Lei 9.074/2005, que aconteceu por meio do novo Código de Edificações, Lei 9.725/2009; entretanto, a nova prorrogação em 2014 apresentou acréscimo muito discreto no número de regularizações no ano subsequente à prorrogação, seguida de queda, sinalizando uma inexistência de demanda reprimida desta vez.

Analisando a demanda por modalidade de regularização⁶⁰ (Gráfico 3), podemos ver que a demanda por levantamentos totais é mais significativa que as demais demandas – a análise específica do programa de regularização *Ex-Officio* será realizada no item 5.2.3. As demais demandas se mantêm relativamente estáveis ao longo deste período.

⁶⁰ As modalidades de regularização estão descritas no item 5.1.

Gráfico 3 – Quantidade de regularizações por modalidade e ano



FONTE: Elaborado pela autora com dados recebidos da Secretaria Municipal de Política Urbana da Prefeitura de Belo Horizonte (2018)

A predominância dos levantamentos totais suscita a possibilidade de motivação por dificuldades relacionadas aos trâmites burocráticos na busca pela regularidade da edificação, já que, conforme visto em 4.2, os acréscimos não licenciados não impactam ou travam outros processos no qual a Baixa de Construção é exigida.

5.2.2 Tramitação do processo

Desde 2014 a gerência responsável pela regularização de edificações é a Gerência de Controle de Regularização de Edificações (GECOR)⁶¹. Em entrevista com cinco servidores que trabalham na gerência (Servidores III a VII – ver Apêndice A), foram levantados vários fatores encontrados ao longo dos processos de regularização de edificações que podem trazer impacto à gestão urbana.

5.2.2.1 Prazos

Segundo o Servidor III, que mantém contato constante com o público externo por meio dos plantões de atendimentos de dúvidas no BH Resolve, a percepção do munícipe é de que o

⁶¹ Até essa data a regularização era analisada pela Gerência de Licenciamento de Edificações (GELED), também responsável pelo licenciamento de aprovações iniciais e modificações de projetos aprovados.

processo é moroso. Em média, um processo leva 120 dias para ter seu primeiro exame realizado, e 210 dias para a conclusão da regularização (Servidor VII), onde o comunicado de aprovação é feito e são informadas ao requerente quais são os preços públicos devidos. É importante lembrar que para o munícipe a regularização costuma envolver um histórico mais longo, que começa a partir do momento da detecção da necessidade da Baixa de Construção, seja através da notificação da Prefeitura, da vontade de vender o bem, ou necessidade de incluí-lo em um espólio. Antes da abertura do processo, o munícipe precisa contratar o RT e juntar a documentação necessária, e por vezes o acatamento do protocolo é muito demorado – há relatos de processos que chegam a levar até um ano para serem acatados por problemas na documentação entregue, que é extensa e contém documentos que possuem prazo de validade, como a Certidão de Feitos Ajuizados do proprietário. Salvo nos casos de ação fiscal, normalmente a pessoa que procura a regularização depende da documentação para dar prosseguimento à tramitação do bem imóvel, e a demora da emissão da Baixa pode acarretar na perda de uma venda ou demora para ter acesso ao dinheiro relativo à venda desse imóvel, o que pode agravar a sensação de demora na tramitação do processo e a consequente insatisfação com o serviço prestado pela Prefeitura.

5.2.2.2 Custos do processo

Os Servidores II, V e VII apontam o alto custo da regularização como uma das questões que impactam no trabalho da gerência: não apenas as multas são consideradas caras, mas o proprietário também tem que arcar com o trabalho do responsável técnico e demais taxas, além da adequação do passeio, que é obrigatória – estes altos custos representam uma barreira, inclusive, para que o proprietário busque um licenciamento prévio. Das entrevistas com os responsáveis técnicos, 40% indicou o processo de aprovação como muito caro.

Por esta razão existem muitos proprietários que, quando notificados, abrem o processo para regularizar a edificação e seguem até a aprovação para encerrar a ação fiscal: de acordo com a legislação, a ação fiscal se encerra com a abertura do processo de regularização da edificação, mas se a aprovação não for concluída, a SMARU encaminha o processo para a retomada da ação fiscal. Contudo, não iniciam ou não dão continuidade ao pagamento das multas (conforme será visto no item 5.2.5), uma vez que a fiscalização é suspensa enquanto o processo de edificação estiver em andamento (ver item 5.2.4) e, uma vez aprovado, o proprietário pode dividir o pagamento dos preços públicos devidos em até 180 vezes.

5.2.2.3 Aparato legal

A multiplicidade de legislações existentes é citada como outro imbróglio: apesar de a Lei 9.074/2005, que é municipal, admitir a regularização das edificações tal como se apresentam, há outras normas que podem demandar adequações, como as legislações sobre acessibilidade universal, altura máxima da edificação estabelecida pelo Ministério da Defesa, órgãos de Patrimônio Cultural ou Meio Ambiente.

Para os servidores entrevistados III, IV, V e VI, existe uma incompatibilidade entre as legislações em vigor e, por isto, uma dificuldade muito grande em exigir sua aplicação, visto que as normas são pensadas em sua maioria para novas construções, mas a regularização lida com o ambiente já construído. Há, assim, um problema ao se lidar com a cidade real, pois estas adequações podem ser inviáveis técnica ou financeiramente. Os entrevistados pontuam uma grande insegurança na tratativa destas legislações, pois as aplicações das mesmas variam conforme o entendimento da gerência ou da Secretaria sobre o tema, o que implica que as decisões podem trazer uma visão pessoal de quem está em posição de tomada de decisões sobre o que deve ser exigido: eventualmente exige-se demais, ou não se exige o que deveria ser exigido. Por sua vez, os Responsáveis Técnicos apontam o processo como inseguro diante da instabilidade das interpretações da PBH em relação à legislação.

Por esta razão, também ocorrem divergências entre as exigências cobradas entre os próprios técnicos da gerência bem como entre órgãos da prefeitura. É importante ressaltar que estas decisões podem ter impactos significativos sobre a regularização, pois normalmente envolvem altos custos como a exigência de implantação (e consequente manutenção) de um elevador em uma edificação pequena, ou de outras adequações internas que podem aumentar a precariedade de um espaço muitas vezes já precário. Esta variação é extremamente desconfortável para os examinadores que possuem responsabilidade sobre a aprovação do projeto, mas também é desconfortável para o munícipe, que não pode prever com exatidão o que lhe será cobrado, dada a instabilidade das decisões.

5.2.2.4 Canais de comunicação com o público externo

Os Servidores III e VI pontuaram a dificuldade de comunicação com o público externo. Não há um canal de comunicação único: para cada tipo de serviço há um meio (ou mais de um) disponível, conforme pode ser visto no Quadro 8 abaixo:

Quadro 8 – Canais de comunicação da PBH

Canal de comunicação	Serviço prestado	Onde procurar
Portal de Serviços	Informações sobre os serviços prestados pela PBH (documentação necessária, legislação do tema, passo a passo, prazos, etc.)	http://portaldeservicos.pbh.gov.br/
Plantão de Orientações sobre Regulação Urbana	Esclarecimento de dúvidas a cidadãos, proprietários e responsáveis técnicos sobre os serviços da Regulação Urbana	http://agendamentoeletronico.pbh.gov.br/senhafacil/
Atendimento Especial de Projetos	Esclarecimento de dúvidas para RTs sobre licenciamento de edificações e obras em geral	Solicitação de horário através do e-mail agendadlce@pbh.gov.br
SIASP-RU (Sistema de Administração de Solicitações e Protocolos da Subsecretaria de Regulação Urbana)	Acompanhamento dos protocolos de solicitação de serviços	http://www.siasp-ru.pbh.gov.br/
SIATU (Sistema de Administração Tributária e Urbana)	Antigo sistema de cadastro de projetos para a abertura do processo, ainda é o sistema utilizado para emissão de guias dos serviços prestados pela Regulação Urbana	http://guias.siatu.pbh.gov.br/siatu-urbano-guias-publico/f/t/inicial
Portal de Edificações	Cadastro de projetos para abertura do processo de licenciamento ou regularização de edificações	https://urbano.pbh.gov.br/edificacoes/#/
SIURBE (Sistema de Informações Urbanísticas e Endereços)	Solicitação de Informação Básica da Edificação, Informação Básica de Parcelamento do Solo, Certidão de Origem do Lote, Certidão de Endereço Oficial, entre outros	http://siurbe.pbh.gov.br/docsiurbe_internet
OPUS	Consulta de processos – mostra em qual gerência se encontra o processo (utilizada nos processos de fiscalização)	http://consultaprocessoopus.pbh.gov.br/consproc/
SacWeb (Sistema Informatizado de	Solicitações e denúncias de irregularidades (utilizado para	http://portal6.pbh.gov.br/sacweb/work/Ctrl/CtrlSolicitacao?acao=8

Atendimento ao Cidadão)	denúncias que geram vistoria da fiscalização)	
Agendamento eletrônico	Agendamento para atendimento no BH Resolve (plantão técnico, protocolos, retirada de documentos, solicitação de vistas aos processos)	http://agendamentoeletronico.pbh.gov.br/senhafacil/

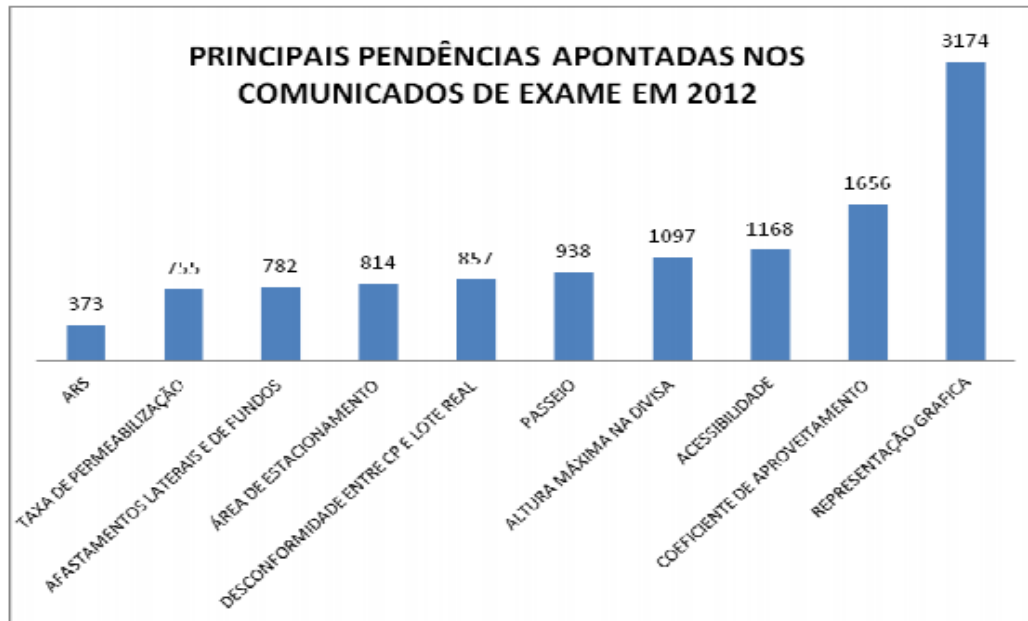
FONTE: Elaborado pela autora, 2018.

Embora se note um esforço por parte da Prefeitura para o fornecimento de informações, a multiplicidade de canais existentes torna o sistema prolixo para quem não está ambientado com a temática. A informação, apesar de disponível, não é amplamente acessada por boa parte da população – o foco nestes canais reforça a exclusão digital para determinados segmentos de renda e mesmo para determinadas faixas etárias. É importante lembrar ainda que todos estes sistemas deveriam ser acessíveis não apenas por profissionais da área, mas para qualquer cidadão.

5.2.2.5 Ética e profissionalismo de RTs

Em relação à tramitação do processo, todos os cinco servidores entrevistados apontaram para a baixa qualidade do trabalho exercido pelos arquitetos e engenheiros que atuam como responsáveis técnicos (RTs) como um fator que limita o trabalho da gerência, inclusive tendo sido apontado como uma das principais (e poucas) razões de indeferimento do processo. De acordo com o Servidor VII, aproximadamente 40% dos projetos de levantamentos totais e do acréscimo pela Lei 9.074/2005 apresentariam pendências durante a vistoria por ser constatado que o projeto não representa corretamente a edificação existente. Para os examinadores entrevistados, uma quantidade significativa de RTs têm dificuldades de compreender a legislação e demonstrar satisfatoriamente em projeto e documentações apresentadas os elementos necessários para viabilizar uma análise precisa (atendimento a parâmetros urbanísticos, padrão de representação gráfica, cálculos de infrações, entre outros). Ressaltamos aqui que uma edificação que pode ser enquadrada na Lei 9.074/2005 somente demandaria a representação fidedigna do imóvel e os cálculos corretos para ser aprovada, e a não representação adequada somente aumenta o tempo de aprovação do processo. De acordo com o documento “Orientações para apresentação de projetos”, elaborado pela SMARU em 2013 para auxiliar a aprovação de projetos na PBH (BELO HORIZONTE, 2013e), a representação gráfica era a principal causa de pendências apontadas nos exames de projetos:

Gráfico 4 – Principais pendências de projeto apontadas nos exames de 2012



FONTE: BELO HORIZONTE, 2013e, p.1.

Estes erros de representação gráfica são de várias naturezas: há falta de informação nas peças gráficas como, por exemplo, afastamentos não cotados; há erros de representação, como afastamentos ou o “H” cotados de maneira equivocada (o que implicam, algumas vezes, em projetos que não atendem à legislação). A falta de compatibilidade entre as informações do projeto é um dos itens de pendência recorrentes (projeto diferente do levantamento planialtimétrico, ou projeto diferente da memória de cálculo, ou planta do pavimento diferente da planta de situação); há também falta de representação de todos elementos de uma edificação, como a caixa d’água; e há ainda informações técnicas erradas, como utilização do selo padrão da Prefeitura errado, ou com o seu preenchimento equivocado.

Há relatos de que ocorrem declarações de informações inverídicas por proprietários de edificações e por responsáveis técnicos, em especial quanto à comprovação da conclusão da edificação para fins de enquadramento na Lei 9.074/2005 – neste quesito, ressalta-se que uma das documentações aceitas para a comprovação da existência da edificação em data anterior a janeiro de 2014 é a declaração por escrito de dois vizinhos do imóvel, o que causa, para o Servidor VI uma percepção de impunidade, visto que não haverá nenhum tipo de sanção ao RT/proprietário caso seja percebida alguma informação inverídica. Existem ainda indícios que alguns proprietários estão solicitando o bloqueio de imagens de seus imóveis

no *Google Street View*⁶² para não permitir aos examinadores a verificação do estado da obra em uma data específica⁶³, conforme é possível ver na Figura 9:

⁶² Para solicitar a remoção de uma imagem no *Google Street View*, basta localizar a imagem no site, clicar em “informar um problema” e enviar o formulário com a solicitação.

⁶³ Antes do exame de projeto é realizado uma vistoria no local a fim de atestar o estado em que se encontra o imóvel. No entanto, como a edificação deve estar concluída anteriormente à data estabelecida para enquadramento na Lei 9.074/2005, os examinadores eventualmente utilizam as informações disponibilizadas pelo *Google Maps* e *Google Street View*, que mostram imagens aéreas e das fachadas em datas retroativas, para sanar eventuais dúvidas sobre o estado da obra em uma determinada data. Este procedimento, contudo, não é a praxe.

Figura 9 – Imagem do Google Street View bloqueada em um imóvel em processo de regularização



FONTE: GOOGLE STREET VIEW. [Imagem da Rua Álvaro Moreira, com bloqueio de imagem de um imóvel em processo de regularização]. [maio 2014]. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/R.+%C3%81lvaro+Moreira,+44+-+Alto+dos+Pinheiros,+Belo+Horizonte+-+MG,+30530-620/@-19.9346839,-44.0055847,17z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0xa69666fc5f778f:0x58b87263dac6ea6e!8m2!3d-19.934689!4d-44.003396>. Acesso em 23 jul. 2018.

Estas questões impactam diretamente na gestão, já que problemas relativamente simples de representação acabam influenciando no tempo de regularização do projeto e a prestação de informações inverídicas gera uma situação de desconforto e desconfiança entre os

examinadores, o que dificulta o estabelecimento de uma relação saudável entre o poder público e os requerentes.

5.2.2.6 Estrutura disponibilizada pela PBH

Os Servidores IV e VI questionam o suporte disponibilizado pela Prefeitura para a realização dos serviços: além da quantidade insuficiente de pessoas no setor em face à demanda, a falta de treinamento adequado para os técnicos também é citada. Estes servidores apontam uma falta de motivação do corpo técnico, pois têm a percepção de que seu trabalho é desvalorizado pela administração que acaba por considerar tal atividade secundária – por exemplo, apesar de suas experiências na função e por vivenciarem vários problemas, são pouco ouvidos para a melhoria de procedimentos. Apesar da experiência da produção real da cidade, não existe integração entre este setor e o planejamento urbano. Por fim, também apontam uma falta de estrutura de apoio, como computadores capazes de processar de forma satisfatória o volume de informações necessárias a um exame de projeto, que atualmente é totalmente digital.

5.2.2.7 Lei 9.074/2005 x LPUOS

Entre os examinadores impera a percepção de que a existência da Lei 9.074/2005 cria uma grande desigualdade em relação à Lei 7.166/1996 – todos os cinco entrevistados citaram esta questão -: se a lei de regularização admite a situação da edificação como está⁶⁴, aqueles que desejam construir de acordo com a Lei e aprovam o projeto arquitetônico antes de iniciar suas construções se deparam com múltiplas restrições e exigências no momento de aprovação de seus projetos. A prorrogação constante da data admitida para a regularização de edificações faz com que exista a impressão de que muitas pessoas constroem sem licença já contando com a prorrogação da lei, que possibilitará a regularização da obra clandestina no caso de problemas com a fiscalização. Além disso, se uma edificação, concluída após 17 de janeiro de 2014 e que não atende os parâmetros da LPUOS, for notificada, o proprietário pode aprovar o projeto propondo a demolição da parte irregular. Caso o faça, o mesmo possuirá o prazo de validade do alvará de construção, que é de quatro anos, para realizar as adequações necessárias – neste caso, a ação fiscal será encerrada e não dará continuidade durante a vigência do alvará. Dado o retrospecto recente, os marcos da regularização foram prorrogados em um prazo similar ao do alvará de construção, o que dá a possibilidade,

⁶⁴ Considerando os parâmetros anistiáveis pela Lei 9.074/2005, conforme exposto no item 5.2.2.3.

nestes casos, para que estes proprietários reaprovem o projeto sem a necessidade de demolição da obra. Os examinadores se deparam com muita pressão por parte dos requerentes para que o governo promova nova prorrogação.

5.2.3 Regularização Ex-Officio

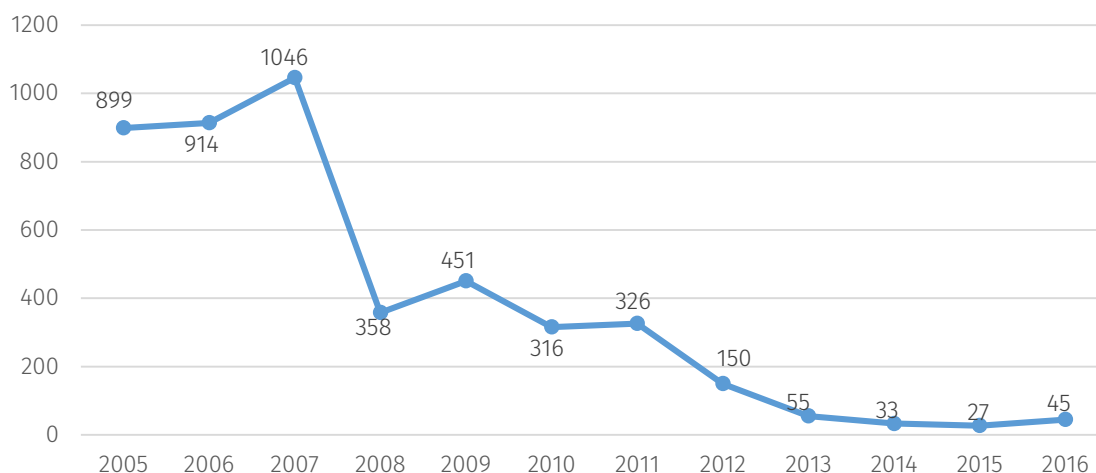
Conforme visto no capítulo anterior, a Lei 9.074/2005 estabeleceu o programa de regularização *Ex-Officio*, voltado para a população de baixa renda, elegendo-se bairros para realizar os trabalhos em função do valor venal dos imóveis, conforme visto no item 4.4.1.1. A quantidade de licenciamentos promovidos por esse programa pode ser vista na Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 – Ações do programa de regularização *Ex-Officio*, por ano e região administrativa

Ano	Barreiro	Centro-Sul	Leste	Nordeste	Noroeste	Norte	Oeste	Pampulha	Venda Nova
2005	210	0	266	0	0	0	0	0	423
2006	457	1	3	0	0	0	0	0	453
2007	271	0	3	0	0	1	16	0	755
2008	125	0	2	0	0	0	180	0	51
2009	250	0	0	0	1	0	164	0	36
2010	106	1	6	11	10	60	66	1	55
2011	64	0	6	15	109	44	41	5	42
2012	59	0	5	4	16	51	5	0	10
2013	8	0	3	3	1	27	1	3	9
2014	8	0	2	4	2	11	3	1	2
2015	10	0	0	0	3	4	2	1	7
2016	8	0	2	2	9	10	3	5	6
Total	1576	2	298	39	151	208	481	16	1849

FONTE: Elaborado pela autora com dados recebidos da Secretaria Municipal de Política Urbana da Prefeitura de Belo Horizonte (2018)

Em 2005, com a criação de um setor específico para a promoção do programa, foi montada uma equipe de aproximadamente dois engenheiros/arquitetos e trinta a quarenta estagiários. Havia transporte para a equipe disponível todos os dias, em dois turnos, para a realização de vistoria. A quantidade de aprovações começou intensa e foi decaindo ao longo dos anos, conforme pode ser visto no Gráfico 5:

Gráfico 5 - Número de aprovações de regularizações *Ex-Officio*, por ano

FONTE: Elaborado pela autora com dados recebidos da Secretaria Municipal de Política Urbana da Prefeitura de Belo Horizonte (2018)

Segundo entrevista realizada com servidores que trabalham na gerência (Servidores I e II – ver Apêndice A), uma alteração de interpretação da lei e de sua aplicação pareceu impactar significativamente na atuação do programa. O artigo 17 da Lei 9.074/2005 condiciona o enquadramento na regularização *Ex-Officio* à existência de área construída exatamente igual à constante no Cadastro Imobiliário Municipal. Neste caso, as edificações com área diferente não teriam acesso ao serviço, o que implica em uma restrição para a adesão ao programa, pois já em 2005 haviam muitas edificações com o cadastro desatualizado. Se esta inconsistência for considerada intransponível, o programa indeferirá um número muito alto de edificações. Por se tratar de uma mudança de entendimento e não de parâmetro legal, não há como delimitar exatamente o momento onde esta alteração aconteceu, mas os relatos obtidos apontam que este motivo pode ter gerado a queda no número de aprovações em torno do ano de 2008. Em torno de 2010 foi feita uma análise jurídica da situação admitindo a diferença de área entre o cadastro e a situação do local, desde que os valores do imóvel fossem recalculados. Se ainda com o recálculo os valores do imóvel permanecerem abaixo de R\$30.000,00, a regularização pode ser admitida.

De acordo com estes servidores entrevistados, é muito raro realizar uma vistoria e encontrar a edificação exatamente igual ao cadastro de 2004, ano-base para o cálculo do valor: as pessoas realizam melhorias e ampliações nos imóveis, ou as situações familiares se alteram (por exemplo, um filho que constitui nova família e constrói uma nova habitação para sua moradia no mesmo lote). Mesmo com o recálculo de valor do imóvel, muitos ultrapassam o valor estabelecido – foi relatado que é muito recorrente que os imóveis ultrapassem o valor

de R\$30.000,00 (é raro os que não ultrapassam), mas vários também ultrapassam os R\$50.000,00. Deste modo, ainda que seja perceptível que as famílias sejam de baixa renda e desejam a Certidão de Baixa, estes imóveis são excluídos do programa.

A ideia inicial do programa *Ex-Officio* seria que o mesmo fosse capaz de cobrir todo o universo almejado e, à medida que os programas de conscientização urbanística previstos pela II CMPU fossem realizados, as novas construções seguiriam as leis urbanísticas, reduzindo o percentual de irregularidade. Dado o tamanho do universo inicial, o programa foi se estendendo ao longo do tempo enquanto, por outro lado, as várias diretrizes da Conferência não eram realizadas - principalmente as que se referem a educação, conscientização e capacitação da população sobre as leis urbanísticas. Sendo assim, enquanto o programa tentava cobrir este passivo, novas construções seguiam sendo edificadas sem o licenciamento prévio. Estas novas edificações inicialmente não se enquadrariam na Lei 9.074/2005 por não terem sido concluídas até janeiro/2005, mas posteriormente a Lei teve marcos legais redefinidos (julho/2009 e janeiro/2014), e estas edificações passaram a estar aptas à regularização através da Lei 9.074/2005. A demanda jamais foi atualizada.

Entretanto, o valor do imóvel não seria o único nem o principal fator de indeferimentos de pedidos ou de não emissão de Baixas de Construção. Muitos moradores rejeitam o programa: alguns negam o serviço por verem com desconfiança a equipe da PBH; outros pensam que a vistoria que será realizada tem como finalidade a atualização do IPTU. Mas um ponto sensível é que vários moradores não sabem o que fazer com a Baixa, pois não têm registro do imóvel, e sim apenas contrato de compra e venda (quando o tem), ou seja, legalmente são possuidores, mas não proprietários. Nestes casos, a Baixa de Construção somente possui finalidade de cessar um processo de fiscalização caso o imóvel se torne alvo de ação fiscal por parte da Prefeitura, já que o possuidor não poderá pleitear formalmente um financiamento de construção ou reforma por não ser o proprietário formal do imóvel e, portanto, não poderá registrar a Baixa em cartório. Vínculos empregatícios informais também afastam estes moradores de empréstimos e financiamentos através de instituições financeiras⁶⁵. Invasões de logradouro público também são recorrentes – pode ser um beiral

⁶⁵ Nas faixas C, D e E, 55,3% dos consumidores consideram ser difícil ou muito difícil a contratação de modalidades de financiamento (FONTE: FOLHA DE SÃO PAULO. **Alta informalidade no mercado de trabalho inibe expansão do crédito**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/10/alta-informalidade-no-mercado-de-trabalho-inibe-expansao-do->

que avança sobre o passeio, uma canalização por fora do muro, ou mesmo estruturas inteiras sobre o logradouro, seja em nível ou sobre o passeio –, e estas invasões impedem a regularização caso o proprietário/possuidor não esteja disposto a adequar seu imóvel. A estimativa de imóveis da triagem inicial que sequer abrem o processo para a regularização do imóvel, ou que são indeferidos, chegaria a 90% das casas visitadas.

Devido ao alto índice de indeferimento dos processos em detrimento do esforço das equipes, em torno do ano de 2012 houve uma decisão de governo na inversão de prioridade do programa de regularização, o que também pode ter gerado nova queda nos números de aprovações. As regularizações de parcelamento do solo passaram a ser prioritárias e, com isto, a equipe foi reduzida e passou a atender apenas as demandas espontâneas. De 2012 a 2014 ainda existia considerável demanda visando a documentação para a venda do imóvel, mas a partir de 2014 esta demanda diminuiu. Com isto, a equipe voltou a estudar o universo inicial para oferecer o serviço. A PBH oferece atualmente uma equipe reduzida que conta com uma gerente, uma arquiteta e quatro estagiários por turno. Os veículos disponíveis estão limitados a dois turnos por semana.

De acordo com a visão do Servidor I, existe uma questão cultural na qual as pessoas não veem importância na Baixa de Construção. A propriedade do terreno seria o ponto mais importante para muitas pessoas e, algumas vezes, os moradores já a possuem - ainda que através de contrato de compra e venda; deste modo, os moradores já estão satisfeitos com seu status de proprietário, embora informalmente, e não conseguem visualizar a necessidade da Baixa. É comum ainda se deparar com uma situação na qual o terreno foi herdado e dividido por irmãos, que coabitam o lote dividido. Estes lotes são relativamente caros, porque não estão em vilas e favelas, e não há intenção de vender a casa, pois não seria possível comprar algo na mesma região com o mesmo valor, e os moradores não pretendem nem mesmo deixar a documentação regular para um possível inventário. Muitos acreditam que a regularização vai aumentar o IPTU (o que é verdade, pois se a área estiver diferente do cadastro o valor será atualizado) e por isto há uma alta recusa na participação do programa. Ou seja, muitos não sabem para que serve o documento, não tem interesse em saber e não querem receber os técnicos da Prefeitura. Há, ainda, uma grande desconfiança em relação ao serviço gratuito. Normalmente, quem adere ao programa é quem já possui problema na documentação, como para inventário ou para venda do imóvel. Sem outra razão,

[credito.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsfolha?loggedpaywa](#)
[ll](#). Acesso em 12 out. 2018.)

normalmente, o serviço é negado. O Servidor I relata ainda a dificuldade em convencer as pessoas sobre a importância em estar de acordo com a lei em um país onde as leis são comumente burladas, o que torna muitas pessoas indiferentes à clandestinidade.

Figura 10 – Anúncio de crédito informal afixado em poste de Belo Horizonte

AUTO FINANCIAMENTO
CRÉDITO PARA AUTÔNOMOS E NEGATIVADOS, NÃO EXIGIMOS HABITE-SE



CRÉDITO PARA COMPRA, CONSTRUÇÃO E REFORMA DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS

CRÉDITO	PARCELAS	ENTRADA
R\$ 95.700,00	R\$ 914,91	R\$ 3.308,00
R\$ 117.000,00	R\$ 1.118,22	R\$ 4.043,00
R\$ 132.600,00	R\$ 1.014,78	R\$ 5.655,92
R\$ 175.000,00	R\$ 1.339,51	R\$ 7.465,81
R\$ 206.900,00	R\$ 1.583,06	R\$ 8.823,24

CONDIÇÕES ESPECIAIS

CRÉDITO	PARCELAS	ENTRADA
R\$ 159.500,00	R\$ 1.097,22	R\$ 5.082,50
R\$ 212.500,00	R\$ 1.462,97	R\$ 6.776,66
R\$ 265.700,00	R\$ 1.824,71	R\$ 8.470,82
R\$ 318.800,00	R\$ 2.194,45	R\$ 10.164,98

* OPÇÕES PARA CAPITAL DE GIRO
 * LIBERAÇÃO MAIS RÁPIDA DO MERCADO

* CONSULTE CONDIÇÕES DE AQUISIÇÃO

(31) 98 [REDACTED] 67
 (31) 3 [REDACTED] 66

FONTE: Acervo da autora, 2018.

Para o Servidor I o programa *Ex-Officio* de certa forma atende quem precisa da Baixa de Construção, então não existe um problema legal estruturante, embora o desconhecimento a respeito deste programa seja muito grande até mesmo entre arquitetos, o que dificulta que as pessoas possam pleitear seus direitos. Entretanto, seria necessário focar nas novas construções, seja projeto inicial ou reforma, para que estas pessoas possam usufruir de fato do que a lei propõe: ainda que questionável, o Código de Edificações busca garantir parâmetros mínimos de habitabilidade, e estas edificações irregulares apresentam inúmeros problemas desta ordem que não serão resolvidos com a simples regularização de seu status. Gasta-se muito tempo e dinheiro para oferecer o serviço *Ex-Officio*, mas a recusa é muito alta; o servidor relata ainda que atualmente a Secretaria estuda outras opções para melhorar

o serviço prestado que seja mais adequado e útil à realidade do público almejado. No entanto, ressalta que discutir a 9.074/2005 traz outras complicações, pois ao abrir debate, abre-se brecha para outras alterações também nas demais áreas (regularização onerosa e parcelamento do solo).

Para o Servidor II, o programa busca incluir pessoas na formalidade, mas esta é apenas parcial quando a pessoa não possui o registro: neste caso, o programa resolve apenas questões relativas à fiscalização. Para ele, o programa pode ajudar a criar uma certa educação urbanística, pois existe um contato técnico e uma orientação individualizada, já que a visita é feita em cada casa. Ele relata que, por causa do programa, há pessoas que buscam orientações no plantão técnico do BH Resolve para construírem dentro da formalidade, mas acabam desistindo posteriormente pelo custo de se contratar um RT e das taxas a serem pagas na própria Prefeitura – importante lembrar que a Prefeitura não dispõe de um programa de Arquitetura e Engenharia públicos, apesar da exigência da legislação federal -, entre outras razões.

Quanto aos problemas legais, apenas lotes destinados ao uso exclusivamente residencial são enquadráveis no programa, portanto edificações com uso misto não podem participar. De acordo com o Servidor I, isto pode não ser socialmente justo, pois há casos nos quais a pessoa desenvolve uma pequena atividade comercial para seu sustento como, por exemplo, um salão de beleza, o que não deveria justificar um impedimento para a regularização do imóvel. Algumas pessoas também buscam a regularização do imóvel acreditando que a Baixa resolva uma questão de divisão de lote, quando há várias habitações em um lote, o que não é o caso – somente uma modificação do parcelamento do solo, se for possível, poderia separar definitivamente as unidades residenciais. A exclusão devido ao valor venal do imóvel não parece ser um problema muito grande: nestes casos, quem precisa/deseja da Baixa de Construção costuma recorrer ao Ministério Público, que demanda que a PBH promova a regularização com base na Lei de Arquitetura e Engenharia Públicas. Nestes casos, o proprietário que busca a Baixa deverá pagar preços públicos caso a edificação possua alguma irregularidade sujeita à penalidade. De qualquer maneira, o programa *Ex-Officio* fornece o responsável técnico e não deixa de atender à solicitação.

5.2.4 Fiscalização de obras

A fiscalização de obras pode gerar autuações de diversas naturezas, como obras sem licença para movimentação de terra, dúvidas sobre estabilidade de terreno, passeios irregulares,

construção sem Responsável Técnico, ou fechamento de terreno inadequado. Como o foco desta pesquisa está na construção clandestina de edificações, a análise abaixo se restringirá apenas à ausência de licenciamento prévio da edificação ou do acréscimo.

Em Belo Horizonte existem tipos de obras que demandam licença, e outros tipos que são dispensados de licenças. O recorte temporal da pesquisa (2005 a 2016) abarca uma mudança da legislação que estabelece em quais casos são necessárias licenças para construção: entre 2005 a 2009, quando estava em vigência o Decreto-Lei 84/1940, que estabelecia o Código de Obras do município, e 2009 a 2016, com a Lei 9.725/2009, que substituiu o Decreto-Lei 84-1940 e instituiu o Código de Edificações. Até 2009, o Código de Obras estabelecia que para qualquer tipo de “construção, demolição, reforma, modificação e acréscimo de edifícios, ou suas dependências, muros, gradis e balaustradas” dependiam de licença para construir. Isto significa que divisões internas de apartamentos, substituição de revestimentos e pequenas reformas demandavam licença para poderem ser executadas.

De acordo com entrevista realizada com um servidor da área de fiscalização (Servidor VIII), a necessidade de autorização para estes tipos de intervenção gerava um número relativamente alto de ações fiscais por obras sem licença. Em 2009, com a publicação do novo Código de Edificações, alguns tipos de obras foram dispensados de licenciamento:

Art. 12 - Estão dispensadas da aprovação de projeto e do licenciamento as seguintes obras⁶⁶:

I - construção de muros;

II - instalação de canteiro de obras, barracão e estande de vendas em obras licenciadas, desde que não ocupem área pública;

III - modificações internas às unidades residenciais e não residenciais que não gerem alteração da área líquida edificada, nos termos da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;

IV - reformas⁶⁷;

V - instalação de grades de proteção;

VI - serviços de manutenção e construção de passeios, nos termos do Código de Posturas do Município;

VII - construção de abrigos para animais domésticos e cobertas em unidades residenciais, com altura máxima de 1,80m (um metro e oitenta centímetros);

VIII - escadas e rampas descobertas sobre terreno natural, respeitados os parâmetros da legislação vigente;

IX - impermeabilização de lajes;

⁶⁶ A dispensa prevista neste artigo não se aplica às obras em edificações situadas nos conjuntos urbanos protegidos, imóveis com tombamento específico ou de interesse de preservação, as quais deverão ser executadas de acordo com diretrizes fornecidas pelos órgãos competentes (§1º do art. 12 da Lei 9.725/2009).

⁶⁷ De acordo com o glossário da Lei Municipal 9.725/2009, reforma é “o conjunto de reparos efetuados em uma edificação já existente, que não implique alteração dos compartimentos, dos vãos de iluminação e ventilação ou da área construída.”

~~X—construção de marquises.~~

Inciso X revogado pela Lei nº 10.065, de 12/1/2011 (Art. 28) (BELO HORIZONTE, 2009b)

Embora não seja possível estimar o quanto esta alteração significou em quantidade de ações fiscais realizadas, uma vez que até aproximadamente 2014 todas as autuações eram feitas manualmente e a Secretaria de Fiscalização não pôde fornecer dados quantitativos sobre estas autuações⁶⁸, esta mudança pode ter gerado uma queda no número de autuações por obras irregulares.

A fiscalização de edificações irregulares pode ser de dois tipos: caso seja constatada obra em andamento, será realizado embargo da obra e convocação para apresentação de alvará de construção; caso a obra já tenha sido concluída, a fiscalização solicitará a apresentação da certidão de Baixa de Construção, pois o Código de Edificações proíbe “habitar, ocupar ou utilizar edificação sem certidão de Baixa de Construção”. Nos casos onde há embargo, a paralisação da obra deve ser mantida até a aprovação de projeto na Prefeitura.

A fiscalização acontece normalmente através de denúncia de pessoas físicas ou solicitações de outros órgãos do poder público, como Câmara dos Vereadores, Ministério Público ou mesmo de outras Secretarias Municipais. Segundo o servidor entrevistado, muitas vezes as denúncias entre pessoas físicas não acontecem por uma noção de infração à legislação urbanística, mas são oriundas principalmente de conflitos entre vizinhos. Em teoria, a autuação pode ocorrer também quando um fiscal se deparar com uma situação de irregularidade, mesmo sem a convocação da denúncia – é a chamada fiscalização espontânea.

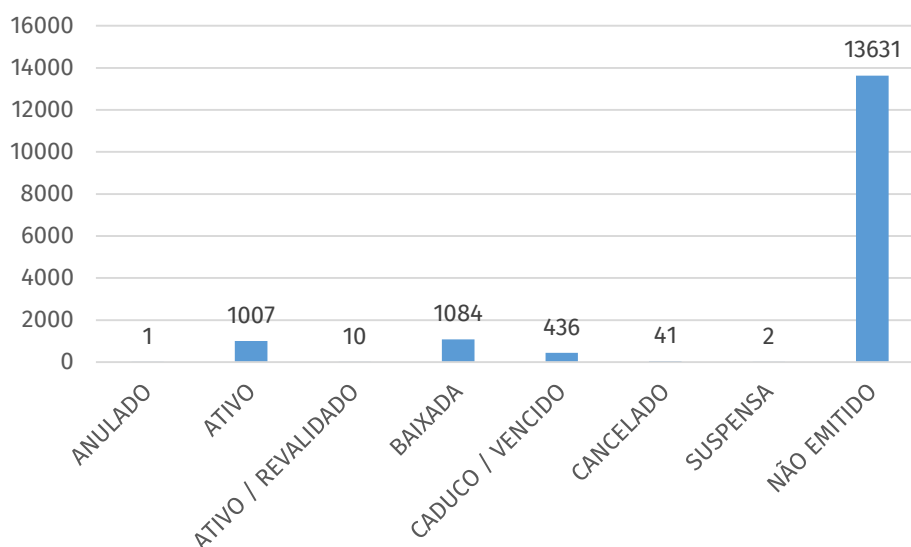
Há indícios de que exista uma orientação para que os fiscais evitem esta fiscalização espontânea. Em 14 de abril de 2015 foi publicada a Portaria SMAFIS nº 010/2015, que formalizava esta orientação e, em 16 de abril daquele mesmo ano, foi publicada a Portaria SMSU nº 032/2015, aprovando o Regimento Interno da Comissão de Ética Pública da

⁶⁸ Estes dados foram solicitados por meio da Ouvidoria do Município com base na Lei de Transparência. A Prefeitura emitiu a seguinte resposta: “Informamos a V. Sa que, de acordo com a Subsecretaria de Fiscalização da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a respeito da quantidade de autuações emitidas por habitar, ocupar ou utilizar edificação sem certidão de baixa, identificaram 1877 registros no SIF - Sistema Integrado de Fiscalização, sendo 1320 Autos de Notificação e 557 Autos de Infração, expedidos através deste sistema. Não é possível quantificar os autos expedidos manualmente, antes da implementação do SIF. A relação dos autos foi encaminhada por email.”

Secretaria Municipal de Serviços Urbanos. Esta formalização gerou uma polêmica⁶⁹, e após recomendação do Ministério Público de Minas Gerais, em junho de 2015 a Portaria SMAFIS nº 010/2015 foi revogada por meio da Portaria SMAFIS nº 018/2015. A Comissão de Ética, contudo, permaneceu válida, sugerindo uma vigilância aos servidores que agirem por conta própria.

De acordo com o Servidor VIII, quando a Lei 9.074/2005 foi promulgada houve um intenso trabalho da fiscalização. A atuação dos fiscais tinha como objetivo embargar as novas obras irregulares que não teriam direito à regularização onerosa, já que as edificações concluídas até janeiro de 2005 poderiam ser regularizadas sem necessidade de demolição, mas as novas obras não. A primeira prorrogação da Lei 9.074/2005, que aconteceu justamente mediante publicação do novo Código de Edificações, teria desestimulado os fiscais, pois apesar do intenso trabalho de coibir as obras sem licença em um primeiro momento, no final do processo o responsável pela obra embargada conseguia regularizar sua obra sem a necessidade de demolição.

Gráfico 6 – Situação dos alvarás emitidos em processos de regularização de imóveis



FONTE: Elaborado pela autora com dados recebidos da Secretaria Municipal de Política Urbana da Prefeitura de Belo Horizonte (2018)

⁶⁹ HOJE EM DIA. **Fiscais da PBH proibidos de agir por conta própria.** Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/fiscais-da-pbh-proibidos-de-agir-por-conta-pr%C3%B3pria-1.303010>>. Acesso em: 29 ago. 2018

SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE BELO HORIZONTE. **PBH mantém Fiscais de mãos atadas mesmo após recomendação contrária do MP.** Disponível em: <<http://sindibel.com.br/pbh-mantem-fiscais-de-maos-atadas-mesmo-apos-recomendacao-contraria-do-mp/>>. Acesso em: 29 ago. 2018

Conforme mostra o Gráfico 6, a maior parte dos processos de regularização (84%) não chega a ter um alvará de construção. Isto significa que a maioria das edificações a serem regularizadas já estão integralmente concluídas quando abrem o processo, ou seja, não se tratam de obras irregulares em andamento que foram notificadas e que demandariam emissão de alvará para a sua conclusão. Considerando que, conforme visto em 3.2.2, a irregularidade estimada tende a ser um percentual muito considerável da produção de edificações como um todo, podemos inferir que a gestão da fiscalização sobre o território, no que se refere a obras em andamento, não é eficiente - a maior parte das edificações que buscam regularização já estão concluídas e, conseqüentemente, não foram embargadas a tempo; caso tenham sido embargadas, não houve vigilância necessária que garantisse o cumprimento do embargo. Em outras palavras, delegar a responsabilidade da fiscalização à população por meio de denúncias, como vem sendo feito, não garante um bom controle urbano.

5.2.4.1 Penalidades

A Lei 9.725/2009 prevê as seguintes infrações e penalidade para a execução de obras sem licença:

Quadro 9 – Infrações por execução de obras sem licença (Lei 9.725/2009)

Infração	Penalidades							
	Notificação	Prazo atendimento notificação (dias)	Grau	Periodicidade de aplicação (dias)	Embargo	Cassação de licença	Interdição	Demolição
Executar obra não licenciada ou sem acompanhamento de RT.	NA	--	G	1	Na primeira reincidência	Sim	Sim	Sim
Execução de qualquer das intervenções previstas no art. 12, em imóvel tombado ou de interesse de preservação, sem licença.	NA	--	GR	1	Imediato	--	Sim	--
Ocupar, habitar ou utilizar edificação residencial sem Certidão de Baixa de Construção	NP	180	M	180	--	--	Sim	Sim

Ocupar ou utilizar edificação não residencial sem Certidão de Baixa de Construção	NP	30	G	30	--	--	Sim	Sim
Executar obra sem licença ou alvará de construção válido (em andamento)	NA	--	G	1	Imediato	--	--	--
Executar obra sem licença ou alvará de construção válido (concluído)			G	-	-	-	Sim	Sim
Desrespeito ao auto do embargo ou ao auto de interdição	NA	-	GR	1	-	Sim	Sim	Sim

Notas: NA: Notificação Acessória; NP: Notificação Prévia. Grau da multa: L: Leve; M: Média; G: Grave; GR: Gravíssima.

FONTE: Elaborado pela autora com dados extraídos de BELO HORIZONTE (2009b)

As autuações podem ser de três tipos: Auto de Notificação, Auto de Infração ou Auto de Embargo. O Auto de Notificação é um documento lavrado que apenas informa qual é a irregularidade cometida, e pode ser de dois tipos: notificação acessória (NA) ou notificação prévia (NP). Dependendo da irregularidade, a Prefeitura pode conceder prazo para a adequação – é o caso da notificação prévia -, e a multa só é aplicada caso a irregularidade não seja sanada no prazo concedido; nos outros casos, é lavrada uma notificação acessória que acompanha o Auto de Infração (multa) e/ou o Auto de Embargo. O Quadro 9 acima informa, em cada caso, se a notificação a ser lavrada é prévia ou acessória (coluna Notificação) e quando o embargo deve ser realizado (coluna Embargo).

Os valores das multas são determinados pela gravidade da infração e aplicados em valor único. Em 2009 os valores, fixados por Lei, eram de R\$500,00 (quinhentos reais) por infração leve, R\$2.000,00 (dois mil reais) por infração média, R\$4.000,00 (quatro mil reais) por infração grave e R\$8.000,00 (oito mil reais) por infração gravíssima. Estes valores são reajustados anualmente⁷⁰. Das infrações por construção irregular, as consideradas gravíssimas são a intervenção em imóvel tombado ou com interesse em preservação e o desrespeito ao Auto de Embargo: as demais são consideradas graves e, para o caso de habitar edificação sem Baixa, média.

Nos casos de autuação por execução de obras sem licença, em 2010 houve uma alteração no Quadro 9, em função da previsão de notificação prévia para edificações unifamiliares,

⁷⁰ Em 2018, os valores praticados eram de R\$850,20 por infração leve, R\$3.400,80 por infração média, R\$6.801,60 por infração grave e R\$13.603,19 por infração gravíssima.

multifamiliares ou mistas de até três pavimentos ou edificação não residencial de baixo risco⁷¹. Nestes casos, a notificação é considerada atendida com a abertura do processo de licenciamento (BELO HORIZONTE, 2010a). Ou seja, uma vez aberto o processo, a ação fiscal é encerrada.

Notamos que, para edificações concluídas, há uma diferenciação entre edificações residenciais e não residenciais no que se refere ao prazo para atender a notificação, e também no valor da multa – edificações residenciais sem Baixa de Construção são consideradas infrações médias, e edificações não residenciais, graves. Para obras em andamento existe alguma diferenciação entre uso da obra e porte – edificações residenciais ou mistas de até três pavimentos recebem a notificação prévia. Em relação a padrão construtivo ou localização, não há diferenciação: independente da renda ou da localização, os valores praticados são os mesmos em todo o território do município.

5.2.4.2 O olhar de quem está na rua

De acordo com a visão do Servidor VIII, o trabalho do fiscal é legalista, ou seja, se a lei é falha, o fiscal não consegue atuar apropriadamente. Antes da reforma administrativa de 2011 a atividade de fiscalização não possuía uma Secretaria que determinasse uma política de fiscalização voltada para o controle do uso e ocupação do solo para o município e, por isto, trabalhava com mais autonomia, pois as Secretarias de Administração Regional agiam com independência e não estavam submetidas a diretrizes de uma pasta. Entretanto, como as nove regiões administrativas não eram coordenadas por um órgão central, não era incomum que se adotassem procedimentos diferentes nas diversas regiões, isto é, não havia uma homogeneidade nas gestões dos territórios.

Se na gestão do governo do prefeito Márcio Lacerda o tema da fiscalização passou a ser representado por uma Secretaria Adjunta, a maior parte dos gerentes não eram servidores, portanto, sem a experiência e visão dos fiscais. Isto é agravado pelo fato de que naquela gestão foram nomeadas pessoas com experiência prévia militar, o que gerou uma visão arbitrária e não planejada do ordenamento do território. A lei é muito rigorosa, e se aplicada em seu rigor, estabelecimentos comerciais podem fechar, ou pessoas podem se mudar do

⁷¹ São consideradas atividades de baixo risco aquelas listadas no Anexo Único do Decreto Municipal 13.566/2009.

imóvel –o propósito da lei não deveria ser proibitivo, portanto, é necessária uma integração maior entre a produção das leis e sua aplicabilidade.

Para o servidor, quando a fiscalização consegue atuar sem maiores interferências políticas, as mudanças no território atuado são perceptíveis. Apesar disso, há pouca valorização das gestões municipais em relação ao trabalho do fiscal: embora os fiscais estejam na rua e tenham muito acesso à população, são pouco ouvidos. Há diversas demandas e reclamações recorrentes e, inclusive, eventualmente a infração é cometida por problemas urbanos, como, por exemplo, a execução de anteparos no passeio para evitar inundação em um determinado imóvel: ou seja, o munícipe comete uma irregularidade por causa de um problema de negligência do poder público, ou de uma má execução de uma obra pública.

O servidor critica ainda o fato de as legislações não serem pensadas para a aplicação da autuação: as multas têm valores muito altos, e as autuações são difíceis de aplicar, sem contar ainda com a multiplicidade de legislações urbanísticas (lei e decretos regulamentadores do Código de Edificações, Código de Posturas, Limpeza Urbana, controle ambiental). Eventualmente os valores estabelecidos parecem ser desproporcionais para a irregularidade cometida como, por exemplo, a execução de sinteco em imóvel tombado sem licença, que é considerada gravíssima. O trabalho feito por imóvel isolado tampouco traz resultado: como as fiscalizações acontecem por meio de denúncia, a fiscalização ocorre pontualmente, não promovendo um projeto de continuidade da mudança na cidade. O servidor exemplifica a notificação de passeio irregular, que deveria ser um projeto estabelecido pelo menos para o quarteirão inteiro, visto que é muito comum se deparar com passeios irregulares e/ou em mau estado de conservação – a notificação do passeio de somente um imóvel não assegura um percurso livre de obstáculos.

Foi pontuada ainda outra alteração no trabalho fiscal: até 2011, cada fiscal atuava em uma única área (obras, posturas, limpeza urbana, vias urbanas e controle ambiental). Antes da criação do fiscal integrado, as atribuições eram seccionadas, ou seja, em uma vistoria era necessário um fiscal de cada área. Não existia efetividade, pois em ações isoladas poderia acontecer de um fiscal solicitar a correção do passeio (que é relativa ao Código de Posturas), e, em uma nova vistoria posterior, outro fiscal solicitar a canalização de água pluvial sob o passeio (relativo ao Código de Obras) recém refeito. Entretanto, a unificação gerou novos problemas, já que as legislações são excessivas para o fiscal dominar e atuar. Antes o fiscal tinha melhor controle das ações fiscais em curso em seu território, e quais os problemas em

cada obra para monitoramento e, até mesmo, poderia saber melhor a necessidade de lavrar uma autuação, já que a insegurança sobre um tema pode fazer que um fiscal peque pelo excesso, isto é, na dúvida, ele vai autuar. Na política de fiscalização praticada atualmente, as ações não são sistematizadas e há poucos fiscais: por este motivo, o servidor entende que a administração optou por priorizar ações no logradouro público, e não em obras.

Também foi pontuado o fato de que os perfis de ocupação da região administrativa Centro-Sul e das regiões administrativas periféricas são distintos, mas tanto a legislação quanto os valores das multas são os mesmos. Na região Centro-Sul é mais comum se deparar com acréscimos clandestinos em coberturas e varandas, e as ações fiscais costumam ser concluídas satisfatoriamente, com a apresentação dos documentos solicitados, mas já na periferia haveria mais dificuldades em se adequar à legislação. Mesmo na região Centro-Sul, a fiscalização pode se tornar muito onerosa para o cidadão, o que é agravado quando a ação fiscal ocorre em localidades mais pobres. Por esta razão, informalmente, em regiões mais precárias foca-se em ações fiscais que visam a segurança do imóvel, e não no cumprimento da lei do modo literal.

O servidor questiona ainda a efetividade em se gerar ações fiscais sobre questões que não impactam diretamente na promoção de uma “qualidade urbana”, que é o caso de pequenos acréscimos de área na região Centro-Sul, como fechamentos de varandas ou ampliações de área nas coberturas. A questão tributária é desvinculada da questão urbana, visto que o IPTU é atualizado por meio de fotos aéreas, então os acréscimos acabam por gerar algum tipo de renda à Prefeitura. Além disso, a aprovação de projetos é demorada e estas ações fiscais de pequenos acréscimos geram grande ônus para o Executivo – contudo, o servidor frisa que estas questões demandariam alterações nas leis, e não apenas mudança de procedimentos.

5.2.5 Arrecadação

A arrecadação dos preços públicos proveniente da Lei 9.074/2005 é alvo de diversas críticas⁷²: por um lado, cobra-se transparência na destinação dos valores arrecadados e ausência de outras maneiras de contrapartida, como ações de gentileza urbana, mas, por outro, aponta-se que o custo para o proprietário é alto e que é difícil prever com exatidão os valores a

⁷² Das vinte entrevistas realizadas com Responsáveis Técnicos, onze citaram a multa para a resposta da pergunta “O que você pensa da Lei 9.074/2005? O que deveria mudar nesta Lei?”, levantando problemas como falta de transparência da destinação da multa, dificuldade de prever os custos, que podem ser altos para o proprietário e a arrecadação como finalidade da lei.

serem pagos com antecedência, o que torna o processo de regularização de edificações inseguro para os proprietários.

Ao aprovar um projeto de regularização, o servidor que o examinou informa ao requerente quais são os valores devidos para a emissão da Baixa de Construção, que podem ser parcelados em até 180 vezes – no caso de parcelamento da dívida, a Baixa somente é entregue ao requerente após a quitação integral dos valores devidos. No entanto, a multa só é registrada no sistema da Prefeitura no momento em que o requerente solicita a emissão da guia para iniciar o pagamento dos valores devidos; enquanto isto não acontece, o processo permanece arquivado. De acordo com o Servidor VII, muitas pessoas abrem o processo para regularizar um imóvel por causa de problemas com a fiscalização e, enquanto o processo estiver aberto na SMARU, a ação fiscal é paralisada. Deste modo, nestes casos seria comum que os proprietários sequer comecem o pagamento da dívida, ou que parem de pagar quando percebem que a ação fiscal foi encerrada. A razão alegada pela Prefeitura para a não inscrição na Dívida Ativa seria para evitar a prescrição da dívida em cinco anos, ou para evitar as renegociações de débitos fiscais que os governos eventualmente promovem. Isto quer dizer que os valores de fato arrecadados não correspondem aos valores devidos.

Conforme visto no capítulo anterior, a Lei 9.074/2005 não prevê a destinação de sua arrecadação a um fundo específico, salvo, desde 2013, dos valores provenientes de imóveis localizados em Conjuntos Urbanos. Os valores arrecadados de fato parecem bastante aquém do imaginário de que a Lei 9.074/2005 teria um cunho arrecadatório, conforme podemos ver na Tabela 5 abaixo:

Tabela 5 - Valores arrecadados com guias emitidas pela Lei 9.074/2005

Ano	Valor arrecadado com guias de preços públicos da Lei 9.074/2005
2005	-
2006	R\$72.565,12
2007	R\$333.856,11
2008	R\$789.010,63
2009	R\$1.976.236,12
2010	R\$627.171,86
2011	R\$2.242.830,28
2012	R\$1.114.889,19
2013	R\$2.202.663,24
2014	R\$4.306.144,09
2015	R\$4.464.416,68
2016	R\$2.781.346,99

FONTE: Elaborado pela autora com dados fornecidos pela Prefeitura de Belo Horizonte em resposta à solicitação de acesso à informação – manifestação nº 192159

Para se ter uma ideia, o valor arrecadado em 2016 correspondeu a 0,000271406% da arrecadação municipal daquele ano, que foi de R\$10.247.908.245,00, conforme mostra a Figura 11:

Figura 11 – Receitas públicas do município (Exercício 2016)



Transparência
Receitas Públicas

PROD

Argumentos		Resultado				
Exercício	2016	Categoria Econômica	Origem	Previsão	Arrecadação	% Arrecadado
Entidade	TODAS	RECEITAS CORRENTES	RECEITA TRIBUTÁRIA	3.371.363.053,00	3.161.332.736,00	94%
Cat. Econômica	TODAS	RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	351.521.646,00	359.120.715,00	102%
Origem	TODAS	RECEITAS CORRENTES	RECEITA PATRIMONIAL	166.577.926,00	404.190.599,00	243%
Página Anterior		RECEITAS CORRENTES	RECEITA AGROPECUÁRIA	0,00	8.728,00	100%
		RECEITAS CORRENTES	RECEITA DE SERVIÇOS	161.662.548,00	82.307.093,00	51%
		RECEITAS CORRENTES	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	4.932.979.969,00	4.292.017.127,00	87%
		RECEITAS CORRENTES	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	822.269.665,00	684.556.439,00	83%
		RECEITAS DE CAPITAL	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1.060.095.522,00	154.628.561,00	15%
		RECEITAS DE CAPITAL	ALIENAÇÃO DE BENS	77.000.000,00	107.689.480,00	140%
		RECEITAS DE CAPITAL	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	618.658.751,00	39.648.375,00	6%
		RECEITAS DE CAPITAL	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	5.000.000,00	288.694.118,00	5.774%
		RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS CORRENTES	RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	393.076.092,00	392.165.955,00	100%
		RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS CORRENTES	RECEITA PATRIMONIAL	2.932.219,00	5.317.053,00	181%
		RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS CORRENTES	RECEITA DE SERVIÇOS	285.764.435,00	242.743.516,00	85%
		RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS CORRENTES	RECEITA INTRA-ORÇAMENTÁRIA DE TRANSF. CORRENTES	0,00	4.710.582,00	100%
		RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS CORRENTES	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	26.535.907,00	26.820.980,00	101%
		RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS DE CAPITAL	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.562.691,00	1.956.188,00	125%

FONTE: BELO HORIZONTE, [2018-?b]

O valor também é baixo quando comparado a outras arrecadações relativas a prestações de serviços da SMARU:

Tabela 6 – Valores arrecadados pela prestação de serviços da PBH

Ano	Exame de projeto de edificação ⁷³	Vistoria para baixa e habite-se de construção	Fornecimento de alvará ou segunda via - construção
2010	R\$3.034,00	R\$48.938,00	R\$33.081.268,00
2011	R\$0,00	R\$167.351,00	R\$31.003.658,00
2012	R\$206,00	R\$243.889,00	R\$26.233.544,00
2013	R\$977.077,00	R\$1.827.952,00	R\$17.994.102,00
2014	R\$653.159,00	R\$2.957.129,00	R\$2.160.732,00
2015	R\$12.027,00	R\$2.825.041,00	R\$1.053.251,00
2016	R\$37.556,00	R\$2.019.391,00	R\$1.179.085,00
2017	R\$65.301,00	R\$2.127.248,00	R\$1.008.125,00

FONTE: Elaborado pela autora com dados de BELO HORIZONTE, [2018-?b].

Corroborando com o relato obtido que informou que muitos proprietários param de pagar os valores devidos após o encerramento da ação fiscal, a Tabela 7 abaixo mostra que os valores migrados para a Dívida Ativa - que correspondem às parcelas emitidas, mas não quitadas - são superiores aos valores arrecadados (parcelas quitadas) (Tabela 5). A inadimplência, que deveria ser a exceção, é mais recorrente que a adimplência:

Tabela 7 - Valores migrados para Dívida Ativa por não pagamento das guias emitidas pela Lei 9.074/2005

Ano	Valor migrado para Dívida Ativa
2005	R\$299.111,38
2006	R\$85.227,83
2007	R\$1.859.626,07
2008	R\$1.345.393,06
2009	R\$1.875.406,56
2010	R\$778.746,92
2011	R\$2.106.093,91
2012	R\$1.999.961,40
2013	R\$1.490.932,03
2014	R\$10.115.972,04
2015	R\$7.792.867,44
2016	R\$7.349.865,18

FONTE: Elaborado pela autora com dados fornecidos pela Prefeitura de Belo Horizonte em resposta à solicitação de acesso à informação – manifestação nº 192159

⁷³ Estes valores foram retirados do Portal de Transparências das Receitas Públicas do Município de Belo Horizonte (<http://transparenciareceitas.pbh.gov.br>), mas acreditamos que contém erros, visto que os valores arrecadados de todos os anos, à exceção de 2013 e 2014, são muito baixos considerando a demanda de aprovação de projetos no município e o custo do serviço prestado.

A Lei 9.074/2005 não parece ser muito relevante para a gestão urbana do ponto de vista da arrecadação, uma vez que os valores recebidos de fato são baixos quando comparados a outras fontes de arrecadação da PBH, inclusive se comparado aos valores de serviços prestados pela SMARU.

5.3 Impactos na produção da cidade

A regularização pela Lei 9.074/2005 somente é possível para as edificações concluídas até 17 de janeiro de 2014, portanto, já construídas. A princípio, portanto, a lei apenas oferece a oportunidade de edificações já consolidadas resolverem questões burocráticas, não trazendo impactos na produção da cidade. As análises abaixo buscarão entender melhor a demanda pela regularização de edificações, e se a existência da Lei 9.074/2005 influencia a produção de edificações clandestinas.

5.3.1 Localização

A percepção tanto dos servidores da GECOR quanto da fiscalização é de que o tipo de regularização varia de acordo com a região da cidade: nas localidades mais antigas, já consolidadas (em especial, destaca-se as regiões Centro-Sul e Oeste), predomina o levantamento do acréscimo, ou seja, de uma parte acrescida irregularmente a uma edificação que já possuía baixa. Nas demais regionais, a busca pela regularização de residências unifamiliares predomina.

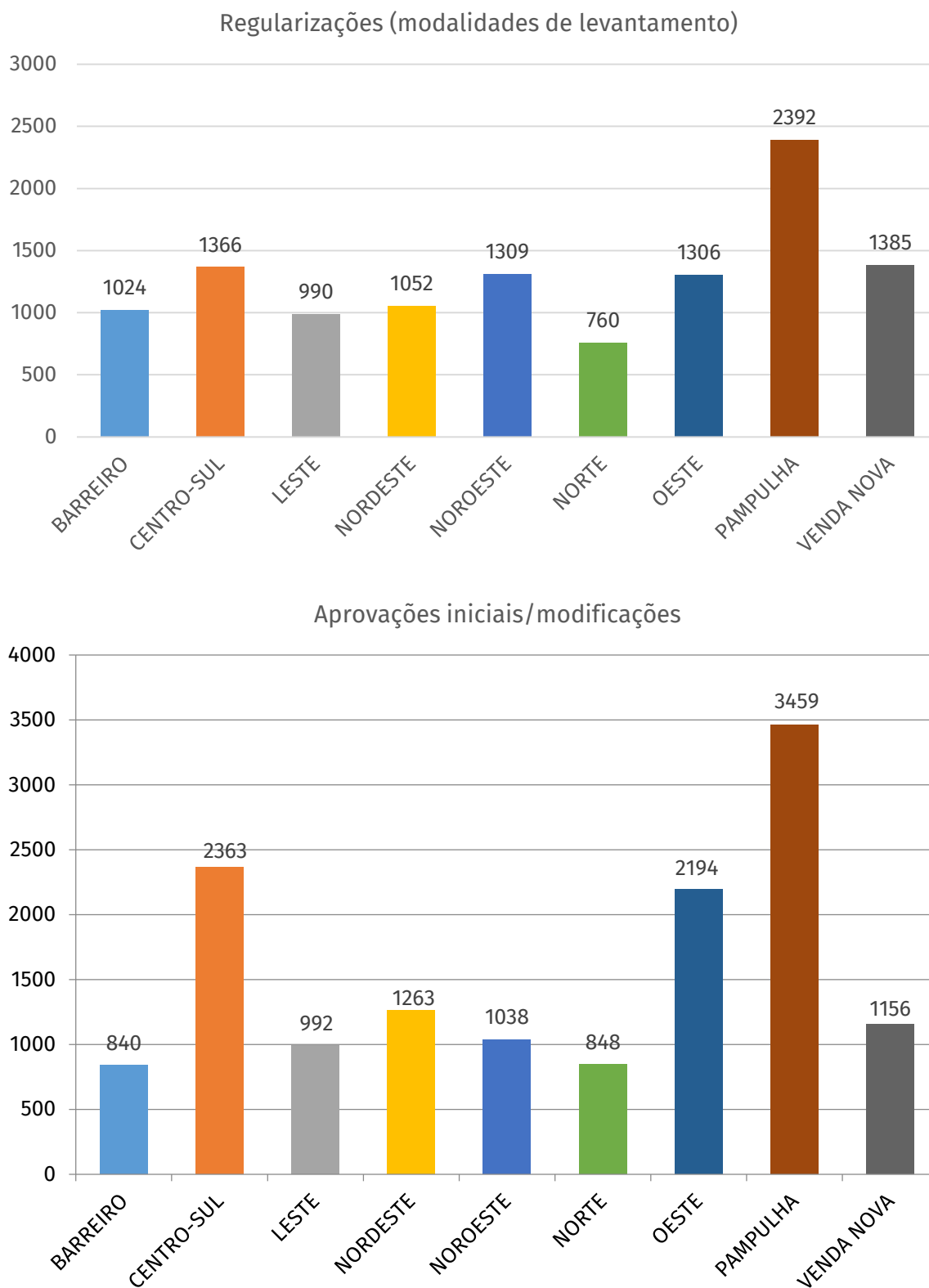
Esta percepção é confirmada quando comparamos os licenciamentos nas modalidades de levantamento⁷⁴⁷⁵⁷⁶ e os licenciamentos nas modalidades de aprovação inicial/modificações, conforme Gráfico 7 abaixo:

⁷⁴ As modalidades de aprovação de projetos estão descritas no item 5.1.

⁷⁵ Não foram computadas as aprovações relativas ao programa de Regularização Ex-Officio, uma vez que a PBH elegia um bairro para se regularizar. Desta maneira, as edificações aprovadas por este programa não indicam necessariamente onde está essa demanda.

⁷⁶ Há oito processos sem indicação de região administrativa.

Gráfico 7 – Licenciamento de regularizações e aprovações iniciais/modificações, por região administrativa



FONTE: Elaborado pela autora com dados recebidos da Subsecretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte (2018)

Ao avaliar o número total de regularizações onerosas no período estudado, verifica-se que 21% das aprovações se encontram na região Pampulha, e as demais se encontram distribuídas de forma relativamente homogênea no restante do território do município. Já os projetos iniciais e modificações concentram 57% das aprovações nas regiões Pampulha, Oeste e Centro-Sul, sendo que a Pampulha também apresenta o maior número de aprovações (24%).

Entretanto, ao se analisar separadamente o perfil de levantamentos totais/levantamentos com projeto de acréscimo e dos levantamentos do acréscimo/levantamentos do acréscimo com projeto de acréscimo ou decréscimo⁷⁷, percebemos uma diferença considerável de localização que confirma a percepção dos servidores:

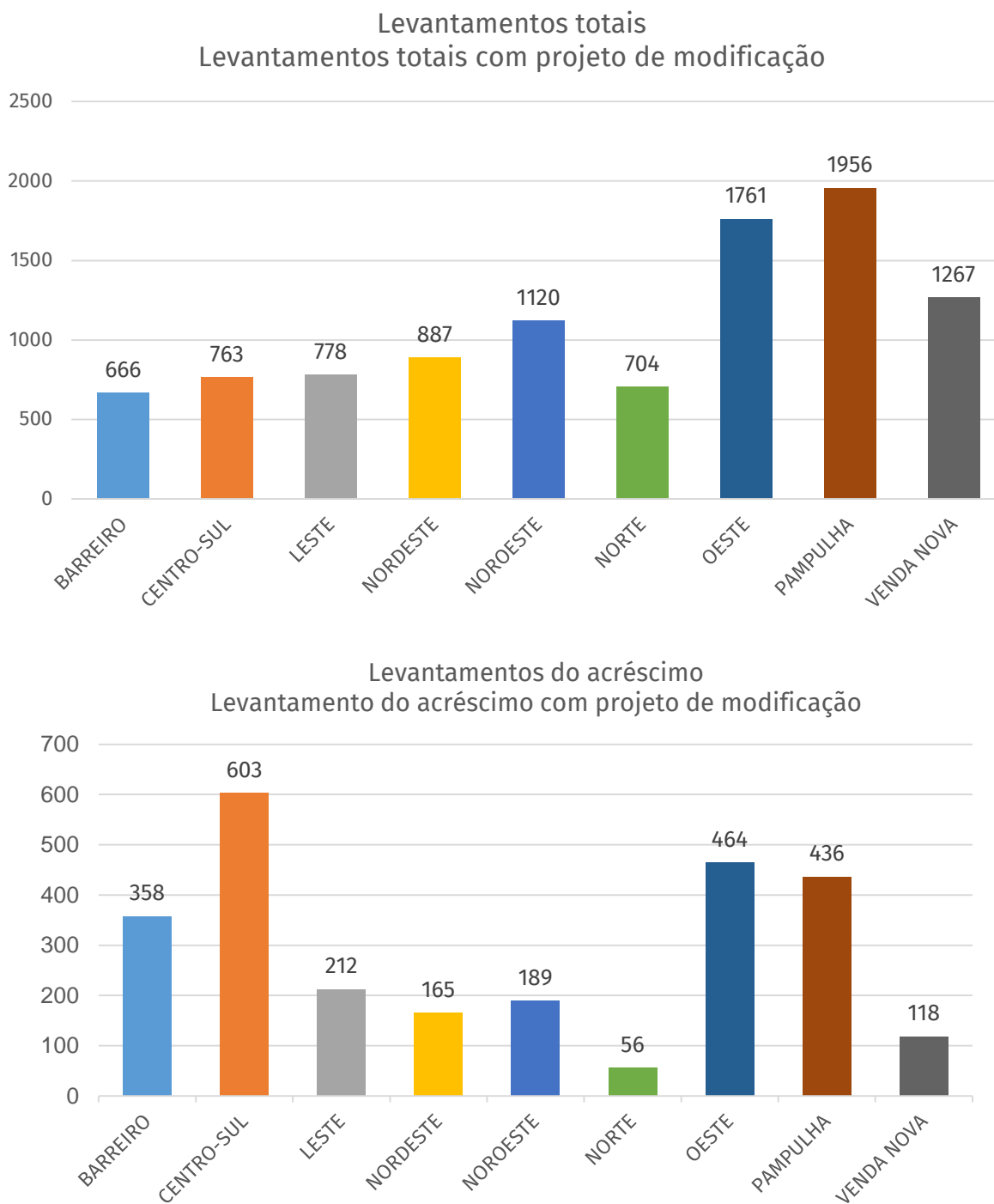
⁷⁷ Levantamento Total: regularização de edificação clandestina (edificação executada sem projeto aprovado na PBH ou com Alvará de Construção vencido, cuja renovação não seja possível).

Levantamento do Acréscimo: regularização de área construída clandestina (acréscimo executado sem projeto aprovado na PBH ou com alvará vencido cuja renovação não seja possível) em edificação que já tenha Baixa de Construção concedida;

Levantamento com Projeto de Acréscimo: regularização da edificação clandestina (edificação executada sem projeto aprovado na PBH ou com Alvará de Construção vencido, cuja renovação não seja possível) e obtenção de licenciamento para construção de acréscimo;

Levantamento do Acréscimo com Projeto de Modificação com Acréscimo ou Decréscimo: regularização de área clandestina (acréscimo executado sem projeto aprovado na PBH ou com Alvará de Construção vencido, cuja renovação não seja possível) em edificação que já tenha Baixa de Construção, com expedição de licença para realização de acréscimos ou decréscimos de área construída e ou modificações na parte com baixa ou a ser regularizada. (BELO HORIZONTE, 2013b, não paginado)

Gráfico 8 – Incidência de levantamentos totais e levantamentos do acréscimo, por região administrativa



FONTE: Elaborado pela autora com dados recebidos da Subsecretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte (2018)

A participação da região administrativa Centro-Sul corresponde a uma das menores fatias de aprovação dos levantamentos totais, mas a maior fatia de aprovação de levantamentos do acréscimo, enquanto a Pampulha apresenta os maiores índices tanto de aprovação inicial

quanto de regularizações. Já a região administrativa Norte apresenta o menor número de licenciamentos como um todo.

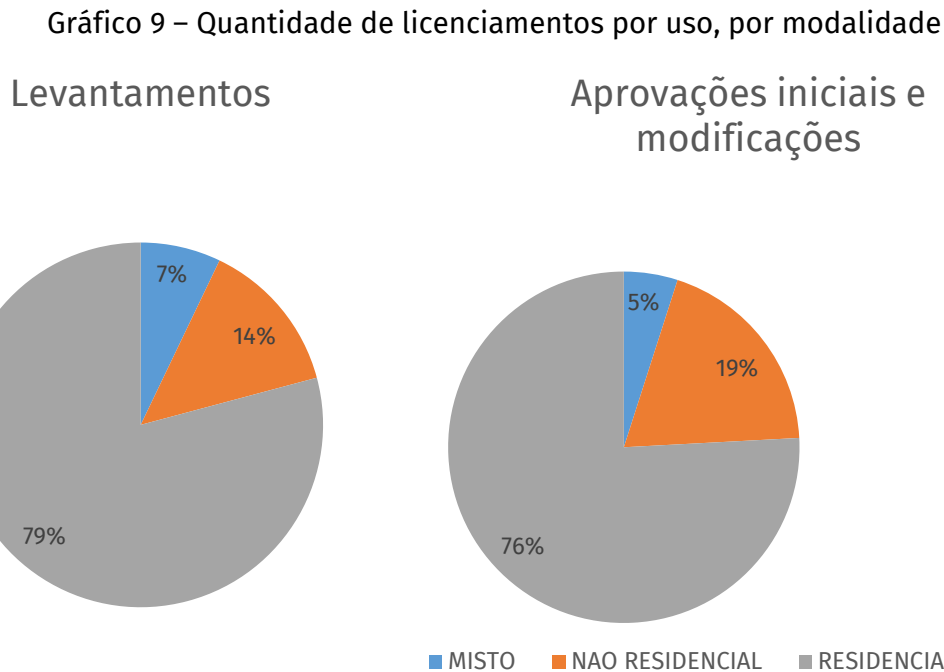
Estas diferenças por si só não trazem informações conclusivas, mesmo porque dentro de uma mesma região administrativa podem haver bairros com perfis socioeconômicos diferentes. Entretanto, estas informações são importantes para auxiliar a compreensão das diferenças de demandas e dinâmicas de região da cidade: por exemplo, o fato de a maior incidência de levantamentos do acréscimo coincidir com as regiões administrativas de maior quantidade de aprovações iniciais/modificações (Centro-Sul, Oeste e Pampulha) apontam que as unidades formais produzidas podem ser projetadas de modo a viabilizar os acréscimos clandestinos, como fechamentos de varandas, acréscimos em coberturas (ambos itens não computados no Coeficiente de Aproveitamento como área construída) e em áreas privativas. Por outro lado, pode indicar também que as unidades formais produzidas nas localidades com pouca presença de levantamentos do acréscimo não suscitam a ilegalidade, como unidades sem varandas ou sem coberturas.

Uma maior quantidade de regularizações em um determinado território pode demonstrar tendências de valorização imobiliária, aquecimento do mercado em uma determinada região ou mudança de perfil de novos moradores (maior demanda de edificações regularizadas); já uma baixa quantidade de regularizações e aprovações pode indicar uma ocupação maior por um segmento de baixa renda, uma vez que a ocupação de Belo Horizonte é bastante consolidada. Entretanto, estes números devem ser aliados a outros índices para a melhor compreensão da dinâmica que faz crescer as buscas pela regularização. A compreensão desta dinâmica da cidade é importante para direcionar as atuações de uma política urbana, como, por exemplo, para entender se é mais interessante investir em um programa de arquitetura e engenharia públicas em uma determinada região da cidade, ou como direcionar as ações fiscais em cada território. Poderia servir, ainda, como embasamento para a revisão dos descontos previstos para o Coeficiente de Aproveitamento, já que algumas das áreas não computadas no cálculo do CA acabam incitando a irregularidade.

5.3.2 Tipologia

Analisando a quantidade de licenciamentos por uso (residencial, não residencial ou misto), constata-se que de fato a grande maioria dos licenciamentos de projetos é para o uso residencial, seja na modalidade de levantamento ou de projeto inicial/modificações. Os levantamentos apresentam um número um pouco maior em relação à fatia de

licenciamentos de edificações residenciais e mistas – que corresponde a 79% e 7% dos licenciamentos, respectivamente, em comparação aos 76% e 5% de licenciamentos residenciais e mistos nas aprovações iniciais/modificações –, conforme mostra o Gráfico 9:



FONTE: Elaborado pela autora com dados recebidos da Subsecretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte (2018)

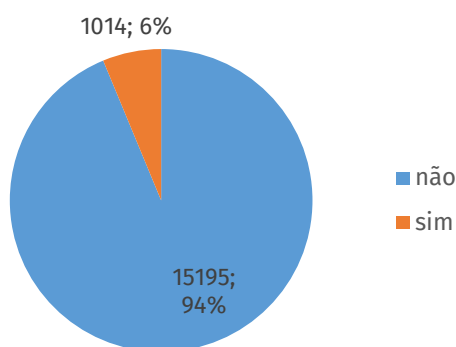
A percepção entre servidores que trabalham com regularização é que a maioria das regularizações são de residências unifamiliares ou de unidades autônomas em lotes – a Lei 9.725/2009 permite a regularização de uma única unidade em um lote com diversas unidades clandestinas. Também foram relatadas muitas regularizações de acréscimos, assim como a regularização de edificações que tiveram licenciamento prévio, mas que foram edificadas de forma diferente do projeto aprovado.

A regularização de apenas uma unidade, quando existem várias unidades residenciais clandestinas em um mesmo lote, é recorrente – o Decreto 13.842/2010, que regulamenta a Lei 9.725/2009, possibilita que seja “regularizada a unidade autônoma, independentemente da regularidade da edificação ou de suas demais unidades”. A lei permite, portanto, que um único proprietário resolva sua documentação independentemente da situação das demais unidades no mesmo lote.

5.3.3 Reincidências

O Servidor III aponta a reincidência de regularizações pela Lei 9.074/2005 em um mesmo imóvel como um problema da lei. No entanto, ao analisar a incidência de mais de um processo de regularização no mesmo endereço⁷⁸, verificamos que aproximadamente 6% dos imóveis passaram por mais de um licenciamento pela modalidade de levantamento neste período.

Gráfico 10 – Reincidência de levantamentos no mesmo endereço.



FONTE: Elaborado pela autora com dados recebidos da Subsecretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte (2018)

É importante lembrar que em alguns casos de fiscalização, onde mais de uma unidade é notificada por alguma infração, como fechamento de varanda ou ampliação da cobertura, as unidades podem entrar com processos separados⁷⁹, o que não significaria necessariamente que estes 6% se refeririam a um proprietário se beneficiando múltiplas vezes da Lei 9.074/2005. A reincidência pode beneficiar indivíduos específicos, mas não parece afetar significativamente a produção da cidade.

5.3.4 Contrapartida: passeio

Durante as entrevistas realizadas, os Servidores III e IV apontaram o passeio como um aspecto positivo nas regularizações pela Lei 9.074/2005, visto que o mesmo deve ser adequado para a concessão da Baixa de Construção – sem sua adequação em conformidade com o Código de Posturas (Lei 8.616/2003), o licenciamento não é concluído. Este é um

⁷⁸ Na planilha de dados de aprovação de projetos recebida da PBH há 748 processos de levantamentos sem a indicação de endereço, portanto, pode haver uma margem de erro de até 5%.

⁷⁹ Desde que os processos não sejam concomitantes.

aspecto que colabora objetivamente para a coletividade, especialmente por se tratar de uma adequação no logradouro público que será aproveitada por outros cidadãos. Outro benefício neste processo é o fato de a adequação do passeio ter um acompanhamento de um RT, pois o Código de Posturas não exige, por si só, que esta adequação esteja vinculada a um responsável técnico, - o que desburocratiza e desonera a obra do passeio para o cidadão, mas muitas vezes a adequação é feita de maneira incorreta. A vinculação da execução do passeio como condicionante para a emissão da Baixa de Construção passou a ser exigida apenas em torno do ano de 2012.

A adequação do passeio por lote, contudo, apresenta um benefício limitado, visto que a acessibilidade das ruas dependeria da continuidade de um percurso. Uma fiscalização planejada poderia ter um efeito ainda mais amplo e garantiria a melhoria de caminamento de todo um percurso, sem a necessidade de todo o trâmite e custo de um processo de regularização.

5.3.5 Para quem conhece, uma opção para a construção irregular

Em entrevista realizada com RTs que aprovam projetos na PBH, quase a metade dos profissionais afirmaram não aprovar todos os projetos na Prefeitura de Belo Horizonte quando não é de desejo do proprietário. Deste modo, mesmo dentro do universo de proprietários que buscam profissionais para realizarem suas obras, o licenciamento não é necessariamente realizado. Segundo os relatos obtidos, as razões que levam os proprietários a buscarem o licenciamento são justamente as razões burocráticas: das 20 respostas obtidas, 16 apontaram a notificação da PBH como razão para buscar a regularização, 15 apontaram a necessidade de venda do imóvel e 11, a necessidade de conclusão de espólio. Outras razões citadas foram a necessidade de regularização para obtenção de licença ambiental, alteração de uso (residencial para não residencial), ampliação regular da propriedade e valorização do imóvel.

Como razões para não aprovar, foram citados os altos custos da regularização e a possibilidade de pagar por áreas que não seriam aprováveis pela LPUOS. A expectativa de uma futura prorrogação da Lei 9.074/2005 também é citada como razão para deixar de aprovar. De acordo com a visão de um RT entrevistado, a existência da Lei 9.074/2005

demonstra que a legislação em seu formato restritivo [LPUOS] não atende às necessidades construtivas reais dos moradores e que, portanto, o poder público precisa se adequar ampliando tais limites continuamente. Isso pode

levar mais construtores a "arriscar" construir fora da norma para depois regularizar. (Responsável Técnico V)

Se a LPUOS pode ser vista como muito burocrática e engessadora, a Lei 9.074/2005 parece complementá-la, ao menos no que se refere aos levantamentos do acréscimo. Um RT traz o seguinte relato, ao responder sobre a influência da Lei 9.074/2005 na produção da cidade:

A pior possível [a influência da Lei 9.074/2005 na produção da cidade]. Já participei de inúmeras reuniões entre Construtoras e investidores/proprietários dos imóveis nas quais os donos da obra asseguravam que poderiam fechar as varandas e fazer acréscimos nas áreas privativas e coberturas pois futuramente se resolveria por meio da "Anistia". Muitas vezes precisei intervir alertando sobre o risco de todas as unidades terem que demolir ou readaptar ao Projeto Inicial, mas sei que, na prática, 95% dos meus projetos são modificados e, como geralmente chego em todos os limites de Coeficiente, dentre outros Parâmetros Urbanísticos, a única forma de Regularização futura é por meio de Anistia. Conclusão: cada vez mais a clandestinidade será aceita. O errado será certo. O conforto ambiental interno e externo deixados a segundo plano. E basta pagar por tudo o que sempre bato de frente.....(Responsável Técnico IX)

A Lei 9.074/2005 pode, assim, ser utilizada como pretexto para a realização de intervenções em imóveis, inclusive no momento da compra. A constante prorrogação da data limite para a conclusão da obra que é admitida pode fomentar a construção irregular, uma vez que, caso notificado, provavelmente o proprietário poderá recorrer à regularização onerosa para evitar a demolição da obra irregular ainda que, para isto, o mesmo precise aprovar um projeto indicando a demolição e aguardar a prorrogação da data admitida.

Também foi apresentado o seguinte relato:

Devido a um vazamento interno de informações da PBH no final do ano de 2013, algumas das maiores construtoras da cidade de Belo Horizonte viram a oportunidade de criar "puxados" em suas edificações ainda não concluídas com a possibilidade de se regularizar as mesmas em função de um aumento de área líquida. (Responsável Técnico VIII)

Embora a Lei 9.074/2005 não pareça ter grandes influências na produção da cidade, uma pequena parcela que detém conhecimento de seu funcionamento parece se aproveitar de sua existência, pois de um lado a Lei viabiliza a produção de projetos arquitetônicos que demandam complementações, como salas muito pequenas que serão acrescidas com o fechamento de varandas, e de outro aparece como opção em caso de notificação – bastaria aprovar um projeto indicando a demolição e aguardar nova prorrogação do marco, se for o caso, pois apenas uma ação demolitória na justiça é capaz de impedir a regularização de um imóvel pela Lei 9.074/2005.

5.4 Ratificação da cidade clandestina

O impacto da Lei 9.074/2005 na gestão urbana é considerável pois, como visto no item 5.2.1, a demanda pela regularização corresponde a aproximadamente metade da demanda total por aprovações de projeto arquitetônico – este percentual se restringe àqueles que buscam a regularidade da edificação, pois o universo de edificações irregulares é ainda maior. Todavia, percebemos vários problemas em relação à tramitação do processo (itens 5.2.2 e 5.2.3) e à fiscalização (item 5.2.4) que sugerem uma falta de interesse na gestão do poder público municipal em fazer um controle do uso e ocupação do solo mais rigoroso nestes dois campos (aprovação de projetos e fiscalização): a fiscalização foi delegada à população; não há um rigor na cobrança de ética profissional durante o processo de aprovação de projetos; e não há um controle rigoroso após a aprovação do projeto de regularização, que permite que os proprietários deixem de executar as adequações, quando necessário, aguardando a próxima anistia, bem como não há uma exigência rigorosa quanto ao pagamento dos preços públicos devidos. Em relação ao programa de regularização *Ex-Officio*, há um grande esforço por parte do Executivo para prestar um serviço que não é a necessidade primária do público-alvo e tampouco da cidade pois, como visto, a regularização não promove alterações urbanísticas.

Do ponto de vista do munícipe – conforme relatos extraídos das entrevistas de servidores e Responsáveis Técnicos -, o processo é lento e moroso, além de inseguro diante da imprevisibilidade de exigências e custos. Do ponto de vista dos servidores, além da falta de infraestrutura que permita um bom desenvolvimento do trabalho, existe uma insegurança em relação à interpretação de leis e uma relação desconfortável com o público externo originária dos relatos de falta de profissionalismo de alguns RTs - a partir da ótica dos servidores entrevistados, as gestões do Executivo deixam a desejar na intermediação destes conflitos. Nota-se um esforço na ampliação dos canais de comunicação, mas a estrutura disponibilizada ainda possui diversos problemas, não podendo ser considerada eficiente.

No que se refere à fiscalização, percebemos que o Executivo tem buscado mudanças: no período estudado, a fiscalização saiu do status de gerência para se tornar uma Secretaria Adjunta, a fim de buscar maior uniformidade nas ações. Entretanto, não há ações de controle do solo planejadas, e a tarefa de fiscalizar foi delegada à população – cabe aos fiscais apenas a homologação dos conflitos. A Lei 9.074/2005 aparece como uma solução para os casos de fiscalização, pois com a abertura do processo, a ação fiscal é encerrada. Apenas uma eventual

ação judicial é capaz de impedir a regularização de um imóvel, isto é, nem mesmo uma denúncia de obra irregular na Prefeitura é capaz de impedir a regularização de um imóvel: ou seja, ainda que uma obra seja embargada, dificilmente o proprietário deverá demolir a construção irregular.

A baixa arrecadação da lei parece estar relacionada também a uma falta de interesse da própria gestão em cobrar a dívida: ao aprovar o projeto de regularização da edificação, o munícipe passa a ter uma pendência fiscal, e não mais urbana, com a Prefeitura. Entretanto, o poder público municipal não se preocupa em cobrar este retorno financeiro ao não o inscrever na Dívida Ativa, o que permitiria uma execução fiscal. E, dentro do universo que inicia o pagamento dos preços públicos devidos é possível constatar que a inadimplência é maior que a adimplência.

Em relação aos impactos na produção da cidade, a existência da Lei 9.074/2005 ocasiona uma influência mínima: ademais dos relatos de burla intencional da lei vistos no item 5.3.5, que parecem restritos a grupos específicos, a Lei apenas ratifica a cidade construída na clandestinidade. Como um ponto positivo levantado, a regularização promove a adequação do passeio daquele imóvel, porém, conforme apontado anteriormente, o ajuste pulverizado do passeio não traz grandes ganhos públicos.

Como um balanço dos impactos da lei, portanto, temos uma baixa arrecadação, irrelevante ao orçamento da Prefeitura; a adequação do passeio aparece como uma contrapartida, porém insuficiente para garantir um grande benefício à coletividade – e tampouco a regularização é a única maneira de exigir a correção do passeio; e um grande impacto na gestão urbana, uma vez que a existência da lei exige a Prefeitura uma estrutura considerável para a aprovação de projetos e fiscalização, mas a prestação de serviços deixa os envolvidos insatisfeitos – proprietários, RTs e corpo técnico da Prefeitura - e não traz ganhos relevantes à cidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afinal, até que ponto é possível efetivamente garantir direitos pela via do Direito? Vincular as transformações urbanas aos instrumentos jurídicos e buscar garantir o direito à cidade apenas mediante leis não tem se mostrado uma alternativa satisfatória. Uma lei de regularização deveria ser uma medida paliativa para tratar uma exceção; todavia, a irregularidade é a regra, e a lei de regularização não alcança uma boa parte daqueles que já haviam sido excluídos anteriormente.

Em uma avaliação das limitações que estes instrumentos podem oferecer, vimos que existem vícios de origem dos meios legais: o urbanismo teve sua origem baseada na proposta de um modelo de cidade ideal que seria capaz de sanar todas as necessidades do homem-tipo e, desde então, os planos urbanísticos refletem uma perspectiva de cidade que seria capaz de prover as necessidades de um determinado estilo de vida, de acordo com a visão de mundo de quem os planeja – os estilos de vida e a visão de mundo podem mudar de acordo com o plano, mas ainda assim são baseados em modelos que refletem o *habitus* de quem os planejou e são incompatíveis com a realidade.

No caso dos segmentos de baixa renda, é necessário considerar que existe uma informalidade mais abrangente que meramente a construção irregular, como relações de posse e propriedade e vínculos empregatícios informais que dificultam o acesso a mecanismos formais de financiamento. Já no caso dos segmentos de alta renda, os acréscimos construídos em edificações aprovadas não fazem diferença na questão burocrática e só trazem problemas em caso de fiscalização – mesmo o impacto urbanístico destes acréscimos pode ser desprezível.

Estas e outras informalidades – como as possessórias ou vínculos de trabalhos informais que afastam um cidadão de um financiamento bancário formal - tornam irrelevantes a formalização da edificação por meio da obtenção do documento de Baixa de Construção, o que mostra que o modelo de cidadão está muito distante da realidade, não apenas no modo de construir. No caso dos segmentos de baixa renda, a exclusão é anterior à definição do modelo de cidadão ideal: a falta de acesso a profissionais pode ser um ponto que afasta a cidade da formalidade, mas a extensão da informalidade a outros campos da vida das pessoas elimina possíveis vínculos do cidadão com a questão burocrática, que é, no final das contas, um dos principais pontos que amarra a construção à lei.

É importante se ter em mente o que motivou e quais são os objetivos das leis de regularização, considerando não se verificar a existência de uma política urbana verdadeiramente participativa e a proveniência dos projetos de leis. Em Belo Horizonte, as leis de regularização de edificações se originam em 1981 para resolver problemas relacionados à construção já licenciada, mas construída com área excedente; posteriormente, por meio da influência de representação da construção civil no Poder Legislativo, a possibilidade de regularização foi estendida a outros grupos e para outras irregularidades; apenas a última lei de regularização foi debatida com participação popular durante a II CMPU, contudo, suas prorrogações não passaram por debate via Conferência Municipal de Política Urbana ou outro instrumento consultivo. Se a norma exclui uma parte considerável da cidade, para outra parcela a lei se adequa. E a Lei 9.074/2005 também demarca seus territórios de poder, ao determinar valores de infração menores para as regiões mais valorizadas da cidade e ao prever, para a população mais pobre, condições de regularização muitas vezes inaplicáveis: a própria lei discrimina, pune e exclui.

A lei é, ainda, uma ferramenta de dominação e disciplina (FOUCAULT, 1987), exercendo uma forma de poder simbólico (BOURDIEU, 1989) e se tornando, assim, uma violência simbólica. Embora o Estado pareça ter abdicado de atuar em busca dessa disciplina, existe a fiscalização sob demanda – a arbitrariedade da sanção é, como bem colocou Arendt (1985), uma ação violenta. No caso das leis urbanísticas, a irregularidade pode ser vista como um dano colateral da lei, utilizando o conceito de Bauman (2013), no qual muitas das vítimas colaterais tampouco são contempladas pela lei que deveria incluir os excluídos. A violência sofrida por estas vítimas inclui a dificuldade na tramitação e o custo do processo, mas estes fatores sequer se revertem em ganhos para a sociedade, já que há desgaste de ambas as partes - poder público e sociedade - na prestação de serviços e a arrecadação é irrelevante perante o orçamento da Prefeitura. Ressaltamos, ainda, que somente parte do dinheiro arrecadado – e ainda assim, apenas desde 2013 -, tem destinação para algum fundo que se reverta em contrapartidas urbanísticas.

O objetivo deste trabalho foi entender a influência da regularização de edificações tanto na produção da cidade quanto na gestão urbana. Em relação à produção da cidade, a lei oferece pouca interferência, uma vez que a mesma lida com o espaço já construído e serve unicamente para resolver problemas burocráticos. Apesar de terem sido apontados casos nos quais a própria lei seja um subterfúgio para a prática de infrações, estes casos não parecem ser determinantes na conformação da irregularidade – embora, claramente, a lei

seja determinante na consolidação da construção clandestina ao ratificá-la. A Prefeitura falha na tentativa de prover um planejamento democrático e atua ilegalmente ao deixar de fornecer um programa de arquitetura e engenharia públicas – estes seriam, possivelmente, meios mais efetivos para evitar a clandestinidade. Se a LPUOS alcança quem precisa estar dentro do mercado formal – aqueles que já possuem a propriedade do imóvel e precisam do documento de seu reconhecimento jurídico em cartório –, a Lei 9.074/2005 também alcança este mesmo segmento, somando-se ainda aqueles porventura afetados pela fiscalização.

Quanto à gestão urbana, a existência da regularização apresenta um impacto significativo: a demanda é similar à de aprovação inicial de projetos, e o processo de licenciamento é um ponto de desgaste com a população. Este desgaste pode ser uma das razões porque não pareça ser de interesse da gestão urbana o controle do uso do solo, que é certamente uma ação impopular tanto com os munícipes, mas também com as empresas que atuam no município. O poder Executivo abre mão da fiscalização, delegando-a à população, que vê com indiferença a construção irregular vizinha – salvo na existência de algum tipo de conflito entre as partes. E se disputas judiciais podem impedir a regularização pela Lei 9.074/2005, uma denúncia na própria PBH (que é um procedimento muito mais simples, rápido e não oneroso) não é capaz de fazer o mesmo – mais um fato que corrobora com a hipótese de que não há um grande interesse do poder Executivo no controle do uso e ocupação do solo. Ainda que a fiscalização tenha delegado a fiscalização à população, a Prefeitura não reconhece o conflito ao admitir a regularização mesmo com uma eventual denúncia. A irregularidade é tão naturalizada que até mesmo edifícios de órgãos públicos – nem mesmo os governos se preocupam em seguir as leis - e hospitais são construídos clandestinamente, certos da impunidade e da lei em seu favor.

Em relação aos objetivos específicos, nos propusemos debater as seguintes questões, as quais comentamos a seguir:

- (i) **Avaliar se a lei de regularização é capaz de reduzir a irregularidade urbanística, considerando, em especial, se a regularização e a LPUOS são complementares ou antagônicas;**

A Lei 9.074/2005 é normalmente acionada quando o proprietário precisa resolver alguma questão burocrática, seja por questões cartoriais ou por problemas com a fiscalização. A existência desta lei não altera consideravelmente o modo de produção da cidade; por esta

razão, acreditamos que a lei de regularização não é capaz de reduzir e nem incentivar, significativamente, a irregularidade urbanística e, por esta razão, ela não é complementar ou antagônica à LPUOS: esta lei apenas ratifica a cidade clandestina.

(ii) Suscitar questões que possam levar o poder público a promover a prorrogação da data de regularização com a frequência apurada;

Em relação a este ponto, verificamos que, quando a Lei 9.074/2005 foi publicada – após doze anos da última lei de regularização -, havia uma demanda reprimida que resultou em uma alta quantidade de solicitações para a regularização das edificações clandestinas. No entanto, as prorrogações subsequentes não apresentaram o mesmo efeito: não foi verificada demanda reprimida posterior que justificasse a extensão da lei. A arrecadação proveniente do pagamento dos preços públicos não é relevante no orçamento da Prefeitura, o que não justifica, por este ponto de vista, um interesse do poder Executivo nestas prorrogações. Conforme relatos dos servidores que trabalham com a regularização de edificações, há uma constante pressão pela prorrogação da lei por parte de determinados grupos, que seriam os profissionais que trabalham com a regularização de imóveis - possivelmente buscando ampliar seu nicho de atuação -, e as construtoras que, conforme relatos, lucram com os acréscimos. Sendo assim, uma das razões possíveis da prorrogação com a frequência apurada é que o Executivo tenha cedido a pressões destes grupos.

(iii) Avaliar também se há/como se dão as diferenças entre os diferentes segmentos de renda em relação à irregularidade, através da verificação da distribuição das edificações clandestinas no território.

Embora esta pesquisa não tenha avaliado rigorosamente a distribuição dos diversos segmentos de renda no território, percebemos que, grosso modo, existe uma diferença de perfil nas regularizações: as regionais que concentram os segmentos da população de alta renda tendem a apresentar maior número de levantamentos do acréscimo (ampliações de construções edificadas formalmente), enquanto o restante da cidade apresenta maior número de levantamentos totais (edificações construídas clandestinamente). Para os segmentos de baixa renda, a informalidade vivida supera a questão da construção – são pessoas que não possuem a propriedade do imóvel, ou são excluídas do acesso ao financiamento formal -, e a existência de um documento como a Certidão de Baixa não é relevante.

Embora a Lei 9.074/2005 preveja três modalidades para a regularização com base no valor do imóvel, este critério não é suficiente para contemplar as desigualdades existentes entre os segmentos de renda, o que gera um desequilíbrio no atendimento a estes diversos segmentos. O percentual aplicado para o cálculo de infrações nas regiões mais valorizadas é menor – por pressupor que os segmentos de alta renda têm mais acesso à informação e contratação de RTs, por exemplo, as penalidades poderiam ser proporcionalmente maiores – e a lei não atende às necessidades dos segmentos de baixa renda. Além disso, a fiscalização também poderia prever esta diferenciação por segmento de renda, mas é guiada por um único modelo de aplicação de sanções na ação fiscal: a aplicação de um valor único de multa não discrimina se o levantamento é total ou do acréscimo, ou qual o enquadramento por renda, ou em função do valor do imóvel. Lembramos, mais uma vez, que apesar de existir uma lei federal que afirma assegurar o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita, este direito não é provido pela Prefeitura e, por isto, reforçamos o entendimento de que o Estado atua ilegalmente por não cumprir a lei.

(iv) Verificar a quem as leis de regularização são capazes de atender.

Considerando a avaliação realizada no questionamento (iii), vemos que a lei atende aos diversos segmentos de renda de maneiras distintas: se nos segmentos de alta renda predomina o levantamento do acréscimo, portanto, a regularização aparece como uma alternativa para resolver problemas oriundos de fiscalização de obras irregulares, visto que a formalização deste acréscimo não gerará efeito sobre outras áreas. Para o grupo que se aproveita do levantamento total, podemos ver a lei como uma alternativa para a inclusão à formalidade, dada a possibilidade de reconhecer o imóvel juridicamente e assim resolver problemas de espólio e financiamento de imóveis, ou mesmo permitir o prosseguimento de um licenciamento urbanístico ou ambiental; para os segmentos de baixa renda, a existência da lei de regularização é indiferente, visto que a informalidade em outras áreas fazem com que o reconhecimento formal do imóvel não surta efeitos práticos.

Existem questões não abordadas por este trabalho que são relevantes para uma melhor compreensão da dinâmica da demanda por regularizações de edificações. Esta demanda seguramente depende de um contexto econômico de aquecimento do mercado, não analisado aqui. Seria interessante explorar, por exemplo, as dinâmicas imobiliárias dos locais onde aparecem maiores números de levantamentos totais, a fim de verificar o que faz aumentar a busca pelo reconhecimento jurídico do imóvel – poderia ser um indício de

mudança no perfil dos moradores, com mais acesso ao financiamento formal, por exemplo, ou eventualmente um bairro com muitos imóveis em espólio. E, dentro de uma mesma região administrativa, seria interessante explorar as diferenças internas, uma vez que existem bairros com características distintas. Também é importante ampliar o leque de atores envolvidos no processo, como munícipes de segmentos de rendas variados, políticos, legisladores e empresários da construção civil.

Nem mesmo a lei feita para alcançar quem estaria fora da lei consegue dar conta da irregularidade – a exclusão é tão grande que mesmo admitindo a regularização, parte da população ainda deixa de ser atendida. A regularização atende, assim, somente alguns “fora-da-lei”, não todos. Quais os problemas urbanos de fato – moradia, saneamento, transporte público – que deixam de ser resolvidos, ou são mascarados, quando as gestões optam por destinar uma boa parte da máquina administrativa para apenas ratificar a construção irregular? A regularização das edificações, da maneira posta hoje, não é relevante no aspecto da arrecadação, nem do controle do uso do solo e nem do atendimento da população de baixa renda, e há um desgaste com questões menos importantes que não impactam a cidade – que é o caso dos fechamentos de varanda - em detrimento de outros debates que deveriam ser o foco das ações, como projetos que envolvem um sentido de cidade.

A regularização aparece desvinculada de uma política urbana mais abrangente e esvaziada de sentido: a missão se restringe a concluir os processos abertos, sem sequer se preocupar com as contradições das normas, com os conflitos internos e em investigar fraudes. Não se vê uma preocupação em manter uma política de fiscalização eficiente e não há uma preocupação urbanística sobre qual é o tamanho da desconformidade e qual o contexto em que se encontra. O poder Executivo naturaliza a irregularidade: até mesmo edifícios públicos e grandes equipamentos como hospitais constroem livremente, sem licenças e sem atender à legislação. Assim, a regularização não contribui para a ordenação do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e o “bem-estar de seus habitantes”, que é estabelecido pelo artigo 182 da Constituição Federal brasileira.

Este tipo de legislação urbanística certamente precisa de melhorias: uma participação popular efetiva ajudaria, por exemplo, a diminuir a distância entre o modelo e a realidade; os valores arrecadados pelas leis de regularização poderiam ser destinados a algum fundo específico, como para propiciar um programa de arquitetura e engenharia públicas efetivo; as prorrogações da lei poderiam estar vinculadas a decisões das Conferências de Política

Urbana, a fim de se evitar interferências de cunho eleitoreiro nas políticas urbanas; considerando a grande inadimplência, poderiam ser previstas outras formas de contrapartida à regularização que não apenas a financeira. Somar-se-ia a isto a implementação de uma política de ações fiscais planejadas, bem como o investimento em ações de educação urbana. E, se a política de fiscalização reconhece que as relações de vizinhança são determinantes no enquadramento da irregularidade – as ações fiscais normalmente ocorrem em decorrência de denúncias de vizinhos –, por que não as incluir formalmente na admissão dos parâmetros irregulares, descentralizando as definições de parâmetros urbanísticos? Há, assim, várias medidas que poderiam tornar a regularização mais interessante para a cidade. Contudo, para agir na cidade é necessário prever outras ações além do planejamento e do aspecto legal: se as medidas não forem postas em prática, novamente vemos um congelamento das possibilidades no âmbito teórico.

A Lei 9.074/2005 oferece uma oportunidade de inclusão ao reconhecer juridicamente a existência de um imóvel. Da maneira que a regularização é posta hoje, seus benefícios são limitados, pois a lei não atua na necessidade dos segmentos de rendas mais baixas e adia (e, ao adiar, nega) o direito à assistência técnica. Por outro lado, os segmentos de alta renda são privilegiados, dadas as alíquotas mais baixas para o cálculo das infrações. Além disso, a desconexão dentro das próprias secretarias – regulação, fiscalização e finanças –, que permite que falsidade ideológica, burlas de lei e inadimplência ocorram sem maiores consequências aos infratores.

Acabar com este tipo de política não nos parece ser o caminho mais interessante nem mais democrático, considerando todo o contexto de exclusão que a produção da cidade está envolvida: ainda que a irregularidade esteja presente em todos os segmentos de renda, um eventual fim da regularização não seria capaz de conter a produção clandestina das edificações e os maiores prejudicados seriam aqueles amparados pela inclusão burocrática oferecida pela lei. No entanto, a regularização deve fazer parte de uma política de efetivação das diretrizes de planejamento urbano, e não uma ação desvinculada das políticas urbanas do município.

Embora existam potencialidades a serem exploradas em termos de melhoria da lei de regularização (e em relação à gestão urbana), a questão principal não está na necessidade de se criar uma lei melhor, ou de aumentar a fiscalização: alterar o aparato legal só impacta em quem já é atendido pela lei, quem depende da documentação para cumprir alguma etapa

de burocracia. As decisões legislativas e de gestão estão intrinsecamente conectadas às relações de poder envolvidas nas disputas políticas e, por isto, a lei de regularização reproduz, de outra maneira, as desigualdades do Plano Diretor. Mais uma vez, a questão não é *como* fazer esta política de regularização, mas *quem* faz e *por que* faz.

A cidade clandestina é um dano colateral das legislações urbanísticas, não intencional, porém as consequências da clandestinidade são sofridas de maneiras muito distintas por cada segmento de renda: até mesmo as leis de regularização reforçam a exclusão e evidenciam os territórios de poder. As leis, tão afastadas das práticas e necessidades de uma parcela considerável da população, são incapazes de garantir o crescimento urbano ordenado, gerando uma cidade que se desenvolve à margem da lei. A cidade clandestina é a cidade real, naturalizada, cada vez mais afastada da sonhada reforma urbana.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Tito Flávio. **Vastos subúrbios da nova capital:** formação do espaço urbano na primeira periferia de Belo Horizonte. 2006. 443f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

ALVARENGA, Sofia Marta Salomão. **Cidade ilegal e regularização fundiária:** um estudo sobre o parcelamento do solo em Belo Horizonte. 2005. 123f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

ARANTES, Pedro Fiori. Da (Anti) Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. **Correio da Cidadania**, 09 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/especiais/83-da-antireforma-urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades/9047-09-11-2013-da-antireforma-urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades>>. Acesso em: 06 set. 2016. Não paginado.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência.** Trad. André Duarte. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

AZEVEDO, André Nunes de. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. Dossiê temático. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 39-79, maio-ago. 2003.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A luta pela terra urbana. **Revista de direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 152-170, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Danos Colaterais.** Rio de Janeiro: Zahar. 2013.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Decreto Municipal n. 12.789, de 27 de julho de 2007. Regulamenta a Lei nº 9.074, de 18 de janeiro de 2.005, que "Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no Município de Belo Horizonte e dá outras providências". **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 28 jul. 2007a. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Decreto Municipal n. 13.842, de 11 de janeiro de 2010. Regulamenta a Lei nº 9.725/09, que contém o Código de Edificações do Município de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 11 jan. 2010a. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Decreto Municipal n. 15.158, de 01 de março de 2013. Regulamenta a Lei nº 10.499/12, que institui o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 02 mar. 2013a. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Decreto Municipal n. 16.199, de 08 de janeiro de 2016. Dispõe sobre a regularização de edificações inseridas em ZEIS-1 e ZEIS-3 no Município de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 09 jan. 2016a. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Decreto Municipal n. 3.500, de 28 de maio de 1979. Estabelece competência para a Secretaria Municipal de Comunicações e Obras SMCO e contém outras disposições. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 28 mai. 1979. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Decreto Municipal n. 7.772, de 20 de dezembro de 1993. Regulamenta a Lei nº 6.452, de 26 de novembro de 1993, que dispõe sobre a regularização de edificações, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 21 dez. 1993a. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. **Estatísticas e indicadores**. [2018-?a] Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=estatisticaseindicadores&tax=20040&lang=pt_BR&pg=7742&taxp=0&>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Prefeitura Municipal. Instrução de Serviço SMARU n. 001, de 24 de maio de 2013. Dispõe sobre procedimentos operacionais de rotina e especificações complementares, relacionados ao exame e à elaboração de projetos de edificações. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 28 maio 2013b.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 2.662, de 29 de novembro de 1976. Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no Município de Belo Horizonte, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 29 nov.1976. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal 4.034, de 25 de março de 1985. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano do Município de Belo Horizonte, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 25 mar. 1985. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 10.101, de 14 de janeiro de 2011. Altera a Lei nº 9.011/05 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 15 jan. 2011. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 10.630/2013, de 05 de julho de 2013. Altera as Leis nº 7.165/96 e 7.166/96 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 06 jul. 2013c. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 10.706, de 16 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a regularização de imóveis de propriedade do Município, altera as leis nºs 9.074/05 e 7.166/96 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 17 jan. 2014. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 3.403, de 23 de dezembro de 1981. Autoriza o Poder Executivo a regularizar a situação de imóveis, nas condições que estabelece. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 24 dez. 1981. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 5.001, de 09 de fevereiro de 1988. Dispõe sobre regularização de construções em situação irregular e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 10 fev. 1988a. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 5.060, de 25 de março de 1988. Altera e complementa a Lei nº 5.001, de 09 de fevereiro de 1988, que dispõe sobre regularização de construções em situação irregular e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 26 mar. 1988b. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 6.190, de 22 de junho de 1992. Modifica o Decreto-Lei nº 84, de 21 de dezembro de 1940, que "Aprova o Regulamento de Construções da Prefeitura de Belo Horizonte". **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 22 jun. 1992. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 6.326, de 18 de janeiro de 1993. Dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 19 jan. 1993b. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 6.452, de 26 de novembro de 1993. Disciplina a regularização de edificações em situação irregular e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 27 nov. 1993c. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 6.831, de 17 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o estabelecimento e o funcionamento de empresas em residências e edificações multifamiliares e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 18 jan. 1995. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 7.165, de 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 28 ago. 1996a. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 7.166, de 27 de agosto de 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 28 ago. 1996b. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 8.137, de 21 de dezembro de 2000. Altera as leis nos 7.165 e 7.166, ambas de 27 de agosto de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 22 dez. 2000. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 8.616, de 14 de julho de 2003. Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 15 jul. 2003. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 9.011, de 1 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 1 jan. 2005a. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 9.074, de 18 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no Município de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 19 jan. 2005b. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 9.470, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a adequação de edificações enquadradas na Lei nº 9.074/05 às normas de acessibilidade e de prevenção e combate a incêndio. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 15 dez. 2007b. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 9.718, de 03 de julho de 2009. Altera a Lei nº 9.011, de 1º de janeiro de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 04 jul. 2009a. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 9.725, de 15 de julho de 2009. Institui o Código de Edificações do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 16 jul. 2009b. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal n. 9.959, de 20 de julho de 2010. Altera a Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, a Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária da Zona de Especial Interesse Social - ZEIS, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 21 jul. 2010b. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. [2018-?b] Disponível em: <<http://transparenciareceitas.pbh.gov.br/vlorigens.php>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. Prefeitura Municipal. Portaria SMAFIS n. 010, de 14 de abril de 2015. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 15 abr. 2015a.

_____. Prefeitura Municipal. Portaria SMAFIS n. 018, de 10 de junho de 2015. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 11 jun. 2015b.

_____. Prefeitura Municipal. Portaria SMSU n. 032, de 13 de abril de 2015. Aprova o Regimento Interno da Comissão de Ética Pública da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 16 abr. 2015c.

_____. Prefeitura Municipal. **Projeto de Lei 1.749, de 2015**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <<http://cmbhweb.cmbh.mg.gov.br/leis/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes>>. Acesso em 03 mar. 2016b. Não paginado.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. **Diagnósticos Planos Diretores Regionais**. 2013d. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regionais>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana: **Manual Técnico Aplicado a Edificações – versão 2**. 2012. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=regulacaourbana&tax=32727&lang=pt_br&pg=5570&taxp=0&>. Acesso em: 04 mar. 2016.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana: **Orientações para apresentação de projetos: guia rápido – principais pendências de exame**. Belo Horizonte, 2013e. 17f. Disponível em: <http://portalpbh-hm.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=regulacaourbana&tax=36953&lang=pt_BR&pg=5570&taxp=0&>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana: **Projetos-padrão**. [201-?b] Disponível em: <<http://pbh.gov.br/regulacaourbana/>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Finanças. **Valores equivalentes em reais da UFPBH e da UFIR: exercícios de 2001 a 2010**. [201-?a] Disponível em: <<http://www.fazenda.pbh.gov.br/servicos/UFPBH.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: _____ **A miséria do mundo**. 6 ed. São Paulo: Vozes, 1997. p. 159-166

_____. **Estruturas, habitus, práticas**. In: _____ **O senso prático**. Petrópolis: Vozes, 2009. p.86-107.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2000. Não paginado.

_____. Lei 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Não paginado.

_____. **Projeto de Lei 6.699, de 2002**. Modifica dispositivo do Código Penal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C49F6994E3BD42E62680BEB48E453A98.proposicoesWebExterno1?codteor=31382&filename=PL+6699/2002. Acesso em: 28 set. 2018.

_____. Decreto 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 dez. 2004. Não paginado.

_____. Lei 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2008. Não paginado.

_____. Lei 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 jul. 2015. Não paginado.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2. 2002. Belo Horizonte, MG. **Anais...** Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2002.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Pesquisa DataFolha**. 2015. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/>>. Acesso em: 17 out. 2017.

CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CAMARA DOS DEPUTADOS. **Financiamento de campanhas**: problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema3/2014_3.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**: utopias e realidades, uma antologia. 5 ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOVEY, Kim. Informal Urbanism and Adaptive Complex Assemblage. **International Development Planning Review**, Liverpool, v. 34, n.4, p. 349-368, jan. 2012.

FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, G.M; MENDONÇA, J. **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p.123-135.

_____. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou de otimismo? In: ROSSBACH, Anacláudia (Org.). **A velha e a nova agenda urbana**: Uma análise de 15 anos da lei. 1 ed. São Paulo: Publisher Brasil, 2016. p.29-49.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 20 ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Os anormais**: curso dado no Collège de France (1974-1975). São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GONÇALVES, Raquel Garcia; PAIVA, R. V. C. Estratégias de difusão e difusão de estratégias: reflexões sobre modelos de planejamento. In: Eloisa Helena de Souza Cabral; João Clemente de Souza Neto. (Org.). **Temas do desenvolvimento**: reflexões críticas sobre inovações. 1ed. São Paulo: Expressão e Arte Editora, 2009, v., p. 159-178.

GONÇALVES, Raquel Garcia; SIMÃO, Karina Machado de Castro; BERNARDES, Brenda Melo. Participação popular institucionalizada e participação espontânea: entre consensos, dissensos, táticas e estratégias. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO (ANPUR), 16. 2015, Belo Horizonte. **Anais...Belo Horizonte**: ENANPUR, 2015.

GONÇALVES, Raquel Garcia; ALVES, Ana Paola; MAGNANI, Juliana Mattos. Gestão participativa da cidade de Belo Horizonte: um caminho, vários obstáculos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO (ANPARQ), 5, 2018, Belo Horizonte. **Anais...Salvador**: ENANPARQ, 2018.

GOONEWARDENA, Kanishka. The Urban Sensorium: Space, Ideology and the Aestheticization of Politics. **Antipode**, v. 37, n. 1, p. 46-71, 2005.

GUIMARÃES, Berenice Martins. **Cafuas, barracos e barracões**: Belo Horizonte, cidade planejada. 1991. 3232f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 8 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

_____. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, James. Segregando a cidade. In: _____. **Cidadania insurgente**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p.197-261.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama de Belo Horizonte**. IBGE, [2018]. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida nas Grandes Cidades**. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2011.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4 éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: fev 2006. Disponível em: < http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf>. Acesso em 16 abr 2017.

_____. **O direito à cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MAGNANI, Juliana Mattos. **A legislação urbanística na cidade de Belo Horizonte: análise da evolução dos principais parâmetros urbanísticos e sua contribuição para o meio urbano.** 2016. 69f. Monografia (Especialização em Planejamento Ambiental Urbano) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E., **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000. p.121-192.

_____. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, maio-ago. 2003.

MARQUES, Eduardo. Construindo pontes conceituais. Pobreza urbana, segregação e redes. In: _____. **Redes sociais, segregação e pobreza.** São Paulo: Editora UNESP; Centro de Estudos da MetrÓpole, 2010. p.27-58.

MATTOS, Mayara Ferreira. O risco nas/das margens: a ocupação Pomar do Cafezal no discurso da governabilidade. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (RBA), 30, 2016, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: RBA, 2016

MELO, Izabel Dias de Oliveira. **O espaço da política e as políticas do espaço: Tensões entre o programa de urbanização de favelas "Vila Viva" e as práticas cotidianas no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte.** 2009. 262f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. Entre a homogeneização e a diversidade: segregação sócio-espacial na metrÓpole belo-horizontina e as especificidades do eixo sul. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 26, 2003, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2003.

MINAS GERAIS. Decreto 1.211, de 31 de outubro de 1898. Promulga as posturas da Cidade de Minas. **Minas Geraes**, Cidade de Minas, 31 out. 1898. Não paginado.

_____. Decreto 1.435, de 27 de dezembro de 1900. Aprova o regulamento de mendigos. **Minas Geraes**, Cidade de Minas, 28 dez. 1900. Não paginado.

_____. Decreto 1.453, de 30 de março de 1901. Aprova o regulamento das construções, reconstruções e demolições na Cidade de Minas. **Minas Geraes**, Cidade de Minas, 30 mar. 1901. Não paginado.

_____. Decreto 680, de 14 de fevereiro de 1894. Regula o disposto no art. 2º da Lei n. 3 de 17 de dezembro de 1893, adicional à Constituição do Estado. **Minas Geraes**, Cidade de Minas, 14 fev. 1894. Não paginado.

_____. Decreto-Lei 84, de 21 de dezembro de 1940. Aprova o Regulamento de Construções da Prefeitura de Belo Horizonte. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 21 dez. 1940. Não paginado.

_____. Lei Municipal n. 2.254, de 29 de novembro de 1973. Dispõe sobre construções em terrenos da XII Seção Urbana. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 29 de nov. 1973. Não paginado.

_____. Lei Municipal n. 282, de 30 de abril de 1952. Dispõe sobre aprovação de plantas de subdivisão, parcelamento de terrenos, e modifica o Regulamento de Construções. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 30 abr. 1952. Não paginado.

_____. Lei Municipal n. 363, de 04 de setembro de 1930. Approva o regulamento geral de construções em Belo Horizonte. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 04 set. 1930. Não paginado.

_____. Lei Municipal n. 45, de 18 de setembro de 1948. Autoriza o Prefeito a aprovar construções proletárias. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 18 set. 1948. Não paginado.

MOL, Natália Aguiar. **Leis e Urbes**: um estudo do impacto da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996 em Belo Horizonte. 2004. 142f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

MORADO NASCIMENTO, Denise; FREITAS, Daniel Medeiros de. Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO (ANPUR), 17, 2017, São Paulo. Anais...São Paulo, ENANPUR, 2017.

MORADO NASCIMENTO, Denise. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 145-164, abr 2016

MORADO NASCIMENTO, Denise *et al.* Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lucia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (Org.) **Minha Casa... e a cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.195-228.

MORENO, Andrea. VAGO, Tarcísio Mauro. Nascer de novo na cidade-jardim da República: Belo Horizonte como lugar de cultivo de corpos (1891-1930). **Revista Pro-Posições**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 67-80, set-dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643245/10791>>. Acesso em 01 abr. 2018.

NASSIF, Thaís. **Linguagem técnica e (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano**: uma análise a partir de duas experiências participativas em Belo Horizonte. 2016. 130f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

PLAMBEL. (1985). A estrutura urbana da RMBH Belo Horizonte: Plambel. 2 volumes. (vol.2 - A estrutura atual. 232 p.) *apud* MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. Entre a homogeneização e a diversidade: segregação sócio-espacial na metrópole belo-horizontina e as especificidades do eixo sul. In: ENCONTRO ANUAL

DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 26, 2003, Caxambu. **Anais...Caxambu**: ANPOCS, 2003.

RECIO, Redento B. Engaging the 'Ungovernable': Urban Informality Issues and Insights for Planning. **Journal in Urban and Regional Planning**. 18-37, jan. 2015.

REIS, Aarão Leal de Carvalho. **Revista geral dos trabalhos**: publicação periodica, descritiva e estatística, feita com autorização do governo do estado. 1895a. Disponível em: < <http://bdlb.bn.gov.br/acervo/handle/123456789/421284?locale-attribute=en>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

REIS, Aarão Leal de Carvalho. **Planta Geral da Cidade de Minas**. 1 carta: color. Escala 1:10.000. 1895b. Disponível em: < http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/modules/grandes_formatos/brtacervo.php?cid=107>. Acesso em 18 jul. 2018.

ROLNIK, Raquel. **The city and the law**. 1995. 439f. Tese (Doutorado em História) – History Department, New York University, Nova Iorque, 1995.

_____. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: Maria Adélia A Souza; Sonia C. Lins; Maria do Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (Org.). **Metrópole e Globalização**-Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999.

ROY, Ananya. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v. 71, n. 2, pp. 147-158, abr-jun 2005.

SANTOS, Boaventura Souza. **Um discurso sobre as ciências**. 7 ed. Porto: Edições Afrontamento, 1995.

SILVA, Marina Guedes Costa e. **A moral e os bons costumes**: a experiência da cidade nas narrativas policias (Belo Horizonte 1897-1926). 2009. 150f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

SCHMID, Christian. **A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre**: em direção a uma dialética tridimensional. GEOUSP: Espaço e Tempo, São Paulo, n. 32, p. 89- 109, 2012

SOJA, Edward W. **Postmetropolis**: Critical Studies of Cities and Regions. Oxford: Basil Blackwell, 2000.

_____. Six Discourses on the Postmetropolis. **Urban**, Madrid, n. 2, p. 37-50, 1998. Disponível em: < <http://polired.upm.es/index.php/urban/issue/view/23>>. Acesso em 21 ago. 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. O Território: Sobre Espaço e Poder, Autonomia e Desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de, GOMES, Paulo Cezar da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2006. p. 77-116.

_____. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Revista Cidades**, v. 7, n. 11, 2010. p. 13-47.

_____. Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese? (1ª parte) **Jornal Passa Palavra**. 27 abr. 2012. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2012/04/56901/>>. Acesso em 31 out. 2018.

_____. Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese? (2ª parte) **Jornal Passa Palavra**. 04 maio 2012. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2012/05/56903/>>. Acesso em 31 out. 2018.

TIBO, Geruza L. A. **A superação da ilegalidade urbana: o que é legal no espaço urbano?** 2011. 236f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: Reflexões a Partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO (ANPUR), 14. 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...**Rio de Janeiro: ENANPUR, 2011. Disponível em: <<http://anpur.org.br/project/anais-do-xiv-ena/>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

VARELA, Angela Marlene et al. Corpo são, cidade limpa: uma arqueologia do sanitarismo e higienização em Belo Horizonte, 1930-1960. **Revista Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. 23, v.1, p. 198-236, jan-jun 2015. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/revistasociedade/index.php/rts/article/download/184/132>>. Acesso em 01 abr. 2018.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005. 95 p.

APÊNDICE A – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

- Entrevista I. **Servidor I (GEIUR)**. [mar. 2018]. Entrevistador: Juliana Mattos Magnani. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .mp3 (41 min.).
- Entrevista II. **Servidor II (GEIUR)**. [mar. 2018]. Entrevistador: Juliana Mattos Magnani. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .mp3 (27 min.).
- Entrevista III. **Servidor III (GECOR)**. [mar. 2018]. GECOR. Entrevistador: Juliana Mattos Magnani. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .mp3 (33 min.).
- Entrevista IV. **Servidor IV (GECOR)**. [mar. 2018]. Entrevistador: Juliana Mattos Magnani. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .mp3 (20 min.).
- Entrevista V. **Servidor V (GECOR)**. [mar. 2018] Entrevistador: Juliana Mattos Magnani. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .doc.
- Entrevista VI. **Servidor VI (GECOR)**. [mar. 2018] Entrevistador: Juliana Mattos Magnani. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .doc.
- Entrevista VII. **Servidor VII (GECOR)**. [mar. 2018] Entrevistador: Juliana Mattos Magnani. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .doc.
- Entrevista VIII. **Servidor VIII (Fiscalização)**. [mar. 2018]. Entrevistador: Juliana Mattos Magnani. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .mp3 (54 min.).
- Entrevista X. **Responsável Técnico I**. [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site
https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.
- Entrevista XI. **Responsável Técnico II**. [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site
https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.
- Entrevista XII. **Responsável Técnico III**. [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site
https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.
- Entrevista XIII. **Responsável Técnico IV**. [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site
https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XIV. **Responsável Técnico V.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XV. **Responsável Técnico VI.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XVI. **Responsável Técnico VII.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XVII. **Responsável Técnico VIII.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XVIII. **Responsável Técnico IX.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XIX. **Responsável Técnico X.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XX **Responsável Técnico XI.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XXI. **Responsável Técnico XII.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XXII. **Responsável Técnico XIII.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XXIII. **Responsável Técnico XIV.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XXIV. **Responsável Técnico XV.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XXV. **Responsável Técnico XVI.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XXVI. **Responsável Técnico XVII.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XXVII. **Responsável Técnico XVIII.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XXVIII. **Responsável Técnico XIX.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

Entrevista XXIX. **Responsável Técnico XX.** [mar. 2018] Resposta colhida através de formulário eletrônico disponibilizado no site

https://docs.google.com/forms/d/1ejSjPn7nKOPsupTp3iQWNI_axemPLtkNY9JNLma4A8Y/edit?usp=drive_web. Belo Horizonte, 2018. 1 arquivo .html.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS - FISCALIZAÇÃO

- 1 Quais são as razões que levam uma ação fiscal de obras (edificação sem Baixa e/ou construção sem alvará) a ser iniciada?
- 2 Como a ação fiscal de obras se encerra?
- 3 Quais são as maiores sanções que podem ser aplicadas pelo não atendimento às autuações?
- 4 É possível identificar quais são as razões mais comuns que levam ao início de ações fiscais de obras irregulares/edificações sem certidão de Baixa de Construção?
- 5 Houve uma diferença de procedimento da fiscalização em relação aos diferentes governos que se sucederam desde 2005 no que se refere à fiscalização de obras? Se sim, quais as diferenças e qual foram as razões que levaram às mudanças?
- 6 Quando a Lei 9.074/2005 foi promulgada, qual foi o impacto na fiscalização? Houve alguma alteração de orientação de fiscalização naquele momento?
- 7 Houve algum impacto das prorrogações da 9074 (em 2009 e 2014) no trabalho da fiscalização?
- 8 Há diferença de demanda de fiscalização de obras nas diferentes regionais? Se sim, quais e como são estas diferenças?
- 9 Qual é o impacto do trabalho da fiscalização na produção da cidade?
- 10 Qual é o impacto do trabalho da fiscalização na gestão urbana?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – GERÊNCIA DE PROGRAMAS DE INCLUSÃO URBANA (GEIUR)

- 1 Como funciona o programa de regularização *Ex-officio*?
- 2 Quem tem acesso ao programa e como é feito este acesso?
- 3 Qual é a demanda estimada de edificações que se enquadram no programa?
- 4 Quais são os recursos disponibilizados pela PBH para a realização do programa?
- 5 Quais são as maiores dificuldades encontradas para a realização do trabalho?
- 6 Quais são as críticas encontradas sobre o trabalho realizado, em especial das pessoas a quem o programa atende/deixa de atender?
- 7 Qual é a demanda anual estimada de aprovação de projetos-padrão?
- 8 Quais são as críticas sobre o projeto-padrão?
- 9 Existe algum outro apoio técnico prévio para a população (assistência técnica, assessoria técnica, etc)?
- 10 Qual é o impacto do trabalho desenvolvido por esta gerência na produção da cidade?
- 11 Qual é o impacto do trabalho desenvolvido por esta gerência na gestão urbana?

**APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – GERÊNCIA DE CONTROLE REGULARIZAÇÃO
DE EDIFICAÇÕES (GECOR)**

- 1 Existe um perfil predominante de tipologia nas regularizações pela Lei 9.074/2005? Se sim, qual é?
- 2 Existe diferença de perfil de regularizações de acordo com as regionais da cidade? Se sim, como são estas diferenças?
- 3 Quais são as principais dificuldades encontradas para a regularização das edificações?
- 4 Qual é o tempo estimado para a conclusão de uma regularização de edificações?
- 5 Quais são as principais dificuldades encontradas para o desenvolvimento do trabalho desta gerência?
- 6 Quais são as principais razões de indeferimento de processos de regularização?
- 7 O que deveria mudar na Lei 9.074/2005?
- 8 Qual é o impacto do trabalho desenvolvido por esta gerência na produção da cidade?
- 9 Qual é o impacto do trabalho desenvolvido por esta gerência na gestão urbana?

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – RESPONSÁVEIS TÉCNICOS

PERGUNTAS
RESPOSTAS
20

Seção 1 de 2
✕
⋮

Pesquisa de mestrado "Cidade clandestina: quais os danos colaterais das legislações urbanísticas?"

Prezado colega arquiteto/engenheiro,

Se você trabalha ou já trabalhou com aprovação de projetos e regularização de edificações junto à Prefeitura de Belo Horizonte, convidamos (a) para participar da pesquisa intitulada "Cidade clandestina: quais os danos colaterais das legislações urbanísticas?". Trata-se da elaboração de dissertação para o mestrado que estou cursando na Escola de Arquitetura da UFMG sob orientação da profª Drª Raquel Garcia Gonçalves. O objetivo desta pesquisa é entender a influência da regularização de edificações tanto na produção da cidade quanto na gestão urbana.

Sua participação é de fundamental importância para a realização deste trabalho e seu consentimento em participar deve considerar as seguintes informações:

- 1- Sua participação é voluntária e você pode desistir a qualquer momento, caso deseje, sem risco de qualquer natureza;
- 2- O seu nome será mantido em anonimato, caso deseje, ou seja, não será revelado a ninguém, bem como o sigilo de todos os dados prestados;
- 3- Você não terá nenhum tipo de despesa e não receberá nenhuma gratificação para participação desta pesquisa;
- 4- Não há qualquer benefício direto pela sua participação, mas o conhecimento da sua opinião a respeito deste tema é muito importante para a discussão que se propõe na pesquisa. Suas respostas serão usadas exclusivamente para os fins desta pesquisa.
- 5- Fragmentos de suas respostas, sem a sua identificação, poderão ser reproduzidos nos trabalhos para publicação e/ou apresentação em reuniões científicas, como acontece com a utilização da metodologia qualitativa.

O tempo estimado de preenchimento deste formulário é de até 10 minutos.

Você poderá entrar em contato com os pesquisadores para tirar dúvidas sobre a pesquisa a qualquer momento que lhe convier:
 Juliana Magnani, (31) 99227-9283. E-mail: julianamagnani@outlook.com

Termo de consentimento

Se você aceitar participar da pesquisa "Cidade clandestina: quais os danos colaterais das legislações urbanísticas?", você está concordando que foi devidamente orientado(a) sobre a finalidade e objetivo do estudo conforme as instruções acima, bem como está anuindo a utilização dos dados fornecidos exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, sendo que seu nome será mantido em sigilo.

Por favor, imprima ou salve uma cópia deste formulário. Para participar, informe seu nome e prossiga com o preenchimento das perguntas.

Nome completo *

Texto de resposta curta

E-mail *

Texto de resposta curta

Aceito os termos de participação desta pesquisa *

Sim

Você deseja o anonimato? *

Sim

Não

Após a seção 1
Continuar para a próxima seção
▼

Seção 2 de 2



Área de atuação profissional

Descrição (opcional)

Qual é a sua formação profissional? *

- Arquiteto
- Engenheiro civil
- Arquiteto e engenheiro civil
- Técnico em edificações

Qual é a sua situação de trabalho atual?

- Autônomo - trabalho sozinho com elaboração de projetos
- Empregado de empresa relacionada ao ramo da construção civil
- Dono de escritório ou empresa relacionada ao ramo da construção civil

Qual é a sua área de atuação na Prefeitura de Belo Horizonte? *

- Aprovações iniciais, exclusiva ou majoritariamente
- Regularizações, exclusiva ou majoritariamente
- Aprovo projetos na PBH esporadicamente
- Outros...

Qual é seu nível de domínio da legislação urbanística de Belo Horizonte? *

- Baixo
- Razoável
- Alto

Quais são as regionais em que você atua? Marque todas as opções pertinentes. *

- Barreiro
- Centro-Sul
- Leste
- Nordeste
- Noroeste
- Norte
- Oeste
- Pampulha
- Venda Nova
- Todas acima



Aprovação de projetos na PBH

Descrição (opcional)

Você aprova todos os seus projetos na PBH? *

- Sim
- Não
- Trabalho apenas com regularização de edificações existentes

Se você marcou "não" na questão anterior, por quê? Marque todas as respostas que forem pertinentes.

- Não acho importante
- O proprietário não deseja aprovar
- O projeto não está de acordo com a legislação
- Esta decisão cabe a meu empregador
- Outros...

O que você pensa sobre o processo de aprovação de projetos na PBH? *
Marque todas as respostas que você concorda.

- Acho importante para a cidade
- Aprovar o projeto me traz segurança
- É a forma correta de se construir
- O processo de aprovação é muito lento
- O processo de aprovação é muito caro
- A legislação impõe muitas restrições ao projeto
- A legislação é muito difícil
- A legislação é muito extensa
- O processo é inseguro, pois os entendimentos da PBH sobre a legislação são muito inconstantes
- Acho desnecessário
- Outros...

A possibilidade de regularização pela Lei 9.074/2005 (regularização onerosa) influencia na sua decisão sobre a aprovação de projetos? *

- Sim
- Não

Se a resposta acima foi "sim", como a Lei 9.074/2005 influencia nesta decisão?

Texto de resposta longa

O que normalmente leva o proprietário a buscar a regularização de seu imóvel?

- Notificação da prefeitura
- Necessidade de venda do imóvel
- Para a conclusão de espólio
- Outros...

O que você pensa da Lei 9.074/2005? O que deveria mudar nesta Lei? *

Texto de resposta longa

Na sua opinião, qual é a influência da Lei 9.074/2005 na produção da cidade? *

Texto de resposta longa

APÊNDICE F – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) _____,

Convido-o (a) para participar da pesquisa intitulada “Cidades clandestinas: quais os danos colaterais das legislações urbanísticas?” Trata-se da elaboração de dissertação para o mestrado que estou cursando na Escola de Arquitetura da UFMG sob orientação da profª Drª Raquel Garcia Gonçalves. O objetivo desta pesquisa é entender a influência da regularização de edificações tanto na produção da cidade quanto na gestão urbana.

Sua participação é de fundamental importância para a realização deste trabalho e seu consentimento em participar deve considerar as seguintes informações:

Sua participação é voluntária e você pode desistir a qualquer momento, caso deseje, sem risco de qualquer natureza;

O seu nome será mantido em anonimato, caso deseje, ou seja, não será revelado a ninguém, bem como o sigilo de todos os dados prestados;

Você não terá nenhum tipo de despesa e não receberá nenhuma gratificação para participação desta pesquisa;

Não há qualquer benefício direto pela sua participação, mas o conhecimento da sua opinião a respeito deste tema é muito importante para a discussão que se propõe na pesquisa. Suas respostas serão usadas exclusivamente para os fins desta pesquisa.

Fragmentos de suas respostas, sem a sua identificação, serão reproduzidos nos trabalhos para publicação e/ou apresentação em reuniões científicas, como acontece com a utilização da metodologia qualitativa.

Você poderá entrar em contato com os pesquisadores a qualquer momento que lhe convier:

Juliana: julianamagnani@gmail.com, telefone (31) 99227-9283

Raquel: raquelgargon@hotmail.com

Termo de consentimento

Eu, _____, após ter lido este termo de consentimento e esclarecido minhas dúvidas, concordo em participar da pesquisa, “Cidades clandestinas: quais os danos colaterais das legislações urbanísticas?”, uma vez que fui devidamente orientado(a) sobre a finalidade e objetivo do estudo, bem como da utilização dos dados exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, sendo que meu nome será mantido em sigilo.

Juliana Mattos Magnani

Data: ____/____/____

APÊNDICE G – LISTAGEM DE LEIS CONSULTADAS

Lei/Decreto	Nº	Ano	Conteúdo
Decreto Estadual	680	1894	Regula o disposto no art. 2º da Lei n. 3 de 17 de dezembro de 1893, adicional à constituição do Estado.
Decreto Municipal	1.211	1898	Promulga as posturas da Cidade de Minas.
Decreto Municipal	1.453	1901	Aprova o regulamento das construções, reconstruções e demolições na Cidade de Minas
Lei Municipal	363	1930	Aprova o regulamento geral de construções em Belo Horizonte.
Decreto-Lei	84	1940	Aprova o Regulamento de Construções da Prefeitura de Belo Horizonte.
Lei Municipal	45	1948	Autoriza o Prefeito a aprovar construções proletárias.
Lei Municipal	282	1952	Dispõe sobre aprovação de plantas de subdivisão, parcelamento de terrenos, e modifica o Regulamento de Construções
Lei Municipal	2.254	1973	Dispõe sobre construções em terrenos da XII Seção Urbana.
Lei Municipal	2.662	1976	Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no Município de Belo Horizonte, e dá outras providências
Decreto Municipal	3.500	1979	Estabelece competência para a Secretaria Municipal de Comunicações e Obras SMCO e contém outras disposições
Lei Municipal	3.403	1981	Autoriza o Poder Executivo a regularizar a situação de imóveis, nas condições que estabelece
Lei Municipal	4.034	1985	Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano do Município de Belo Horizonte, e dá outras providências
Lei Municipal	5.001	1988	Dispõe sobre regularização de construções em situação irregular e dá outras providências.
Lei Municipal	5.060	1988	Altera e complementa a Lei nº 5.001, de 09 de fevereiro de 1988, que dispõe sobre regularização de construções em situação irregular e dá outras providências.
Lei Municipal	6.190	1992	Aprova o Regulamento de Construções da Prefeitura de Belo Horizonte
Lei Municipal	6.326	1993	Dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular e dá outras providências.
Lei Municipal	6.452	1993	Disciplina a regularização de edificações em situação irregular e dá outras providências.
Decreto Municipal	7.772	1993	Regulamenta a Lei nº 6.452, de 26 de novembro de 1993, que dispõe sobre a regularização de edificações, e dá outras providências
Lei Municipal	6.831	1995	Dispõe sobre o estabelecimento e o funcionamento de empresas em residências e edificações multifamiliares e dá outras providências
Lei Municipal	7.165	1996	Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte
Lei Municipal	7.166	1996	Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município
Lei Municipal	8.137	2000	Altera as leis nos 7.165 e 7.166, ambas de 27 de agosto de 1996, e dá outras providências
Lei Federal	10.098	2000	Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

Lei Federal	10.257	2001	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
Lei Municipal	8.616	2003	Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte
Decreto Federal	5.296	2004	Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que específica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.
Lei Municipal	9.011	2005	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências
Lei Municipal	9.074	2005	Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no Município de Belo Horizonte e dá outras providências
Decreto Municipal	12.789	2007	Regulamenta a Lei nº 9.074, de 18 de janeiro de 2.005, que "Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no Município de Belo Horizonte e dá outras providências"
Lei Municipal	9.470	2007	Dispõe sobre a adequação de edificações enquadradas na Lei nº 9.074/05 às normas de acessibilidade e de prevenção e combate a incêndio
Lei Municipal	9.718	2009	Altera a Lei nº 9.011, de 1º de Janeiro de 2005, e dá outras providências
Lei Federal	11.888	2008	Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005.
Lei Municipal	9.725	2009	Institui o Código de Edificações do Município de Belo Horizonte e dá outras providências
Decreto Municipal	13.842	2010	Regulamenta a Lei nº 9.725/09, que contém o Código de Edificações do Município de Belo Horizonte
Lei Municipal	9.959	2010	Altera a Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, a Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária da Zona de Especial Interesse Social - ZEIS, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, e dá outras providências.
Lei Municipal	10.101	2011	Altera a Lei nº 9.011/05 e dá outras providências.
Decreto Municipal	15.158	2013	Regulamenta a Lei nº 10.499/12, que institui o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte.
Lei Municipal	10.630	2013	Altera as Leis nº 7.165/96 e 7.166/96 e dá outras providências.
Lei Municipal	10.706	2014	Dispõe sobre a regularização de imóveis de propriedade do Município, altera as leis nºs 9.074/05 e 7.166/96 e dá outras providências
Lei Federal	13.146	2015	Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)
Projeto de Lei Municipal	1.749	2015	Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências.
Decreto Municipal	16.199	2016	Dispõe sobre a regularização de edificações inseridas em ZEIS-1 e ZEIS-3 no Município de Belo Horizonte.

ANEXO A – LEI 9.074/2005

LEI Nº 9.074, DE 18 DE JANEIRO DE 2005

Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no Município de Belo Horizonte e dá outras providências.

O Povo do Município de Belo Horizonte, por seus representantes, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Esta Lei estabelece as normas e as condições para a regularização de parcelamentos do solo e de edificações comprovadamente existentes na data de publicação desta Lei, segundo critérios a serem definidos em regulamento, e que estejam em desconformidade com os parâmetros da legislação urbanística municipal.

Art. 2º - Para efeito da aplicação do disposto nesta Lei, as citações nela contidas, referentes a parâmetros de ocupação do solo e a zoneamento, correspondem ao definido na Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996 - Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

Parágrafo único - O disposto nesta Lei não se aplica aos imóveis situados em ZEIS-1 e ZEIS-3.

CAPÍTULO II DA REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTOS

Art. 3º - Não é passível de regularização parcelamento em área de risco ou naquela considerada non aedificandae, conforme análise do órgão competente.

Art. 4º - Na regularização de parcelamento poderão ser aceitos parâmetros diferenciados dos previstos na legislação urbanística, mediante avaliação do Executivo em relação à acessibilidade, disponibilidade de equipamento público e infra-estrutura da região e apreciação do Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR.

Art. 5º - Para efeito da regularização de que trata esta Lei, parcelamento do solo não se configura como empreendimento de impacto.

Art. 6º - Podem propor a regularização de parcelamento do solo:

I - o proprietário;

II - o portador de Compromisso de Compra e Venda, de Cessão, de Promessa de Cessão, ou outro documento equivalente que represente a compra de um lote deste parcelamento, ou associação ou cooperativa habitacional;

III - o Executivo, nos termos da legislação pertinente.

Parágrafo único - Independentemente da iniciativa de regularização do parcelamento, certidão emitida pelo Município indicará, como proprietário aquele com inscrição no registro imobiliário ou aquele que possuir outra prova inequívoca de propriedade, sem, com isto, caracterizar o reconhecimento do Município quanto ao domínio.

Art. 7º - O processo de regularização do parcelamento do solo será analisado pelo Executivo, que:

I - fixará as diretrizes e os parâmetros urbanísticos;

II - avaliará a possibilidade de transferência para o Município de áreas a serem destinadas a equipamentos públicos e a espaços livres de uso público, na área do parcelamento ou em outro local;

III - definirá as obras de infra-estrutura necessárias e as compensações, quando for o caso.

Parágrafo único - Em caso de realização de obras pelo Município, fica obrigado o loteador a reembolsar as despesas realizadas, sem prejuízo da aplicação das sanções legais cabíveis pelas irregularidades executadas no loteamento.

Art. 8º - A aprovação do parcelamento decorrente desta Lei não implica o reconhecimento de direitos quanto à posse e ao domínio, quer em relação ao Município, quer entre as partes interessadas no contrato de aquisição de terreno ou de construções edilícias.

Art. 9º - O protocolo ou a aprovação de parcelamento do solo de glebas a serem regularizadas não eximem a responsabilidade do parcelador pelo cumprimento do disposto no artigo 50 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, alterada pela Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, devendo o Executivo tomar as medidas punitivas cabíveis, concomitantemente à regularização que se promove.

Art. 10 - A diferença de até 5% (cinco por cento) nos registros será tolerada, desde que não se sobreponha a áreas já aprovadas, nos termos do artigo 500, § 1º, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que contém o Código Civil.

Art. 11 - É permitida a regularização, no todo ou em parte, dos loteamentos de que trata esta Lei.

Art. 12 - A aprovação dos parcelamentos de que trata esta Lei será efetuada por decreto.

CAPÍTULO III DA REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES

Seção I Das Disposições Gerais

Art. 13 - É passível de regularização a edificação que atenda a, pelo menos, uma das condições previstas nos incisos I e II do artigo 42 da Lei nº 7.166/96 e aos demais dispositivos estabelecidos nesta Lei.

§ 1º - Em caso de construção situada em lote não aprovado, a regularização da edificação poderá ser concomitante à regularização do parcelamento do solo.

§ 2º - A regularização de edificação destinada ao uso industrial ou ao comércio, ou a serviço de materiais perigosos não licenciados só será permitida mediante processo concomitante de licenciamento da atividade.

§ 3º - Dependerá de prévia anuência ou autorização do órgão competente a regularização das edificações:

I - situadas em ZPAM e ZP-1;

II - tombadas, preservadas ou contidas em perímetro de área protegida;

III - destinadas a usos e a atividades regidas por legislação específica.

Art. 14 - Não é passível de regularização, para os efeitos da aplicação do disposto nesta Lei, edificação que:

~~I - esteja implantada em área de risco, em área considerada não edificável, em área pública, inclusive a destinada a implantação de sistema viário ou em área de projeto viário prioritário, nos termos da legislação urbanística;~~

I - esteja implantada em área de risco, em área considerada não edificável, em área pública, inclusive a destinada à implantação de sistema viário, ou em área de projeto básico definido pelo Executivo, a ser implantado em área de projeto viário prioritário, nos termos da legislação urbanística;

Inciso I com redação dada pela Lei nº 10.706, de 16/1/2014 (Art. 10)

II - esteja sub judice em decorrência de litígio entre particulares, relacionado à execução de obras irregulares.

Art. 15 - Para efeito da regularização de que trata esta Lei, edificação não se configura como empreendimento de impacto.

Art. 16 - A regularização de edificação será onerosa e calculada de acordo com o tipo de irregularidade e a classificação da edificação, exceto para os casos previstos nesta Lei.

§ 1º - O valor a ser pago pela regularização da edificação corresponderá à soma dos cálculos referentes a cada tipo de irregularidade, de acordo com os critérios definidos nesta Lei.

§ 2º - Em caso de edificação residencial horizontal, o valor a ser pago pela regularização da edificação não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor venal do imóvel.

§ 3º - A avaliação do imóvel, edificação ou terreno será feita pela Gerência de Auditoria de Valores Imobiliários da Prefeitura, segundo os critérios de avaliação utilizados para cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU -, no ano em que o imóvel for vistoriado.

Seção II

Da Regularização de Caráter Social e Pública

Art. 17 - Independentemente de solicitação ou de protocolação de requerimento, será considerada regular a edificação de uso exclusivamente residencial, construída em lote aprovado e inscrita no Cadastro Imobiliário Municipal, cuja somatória do valor venal das unidades imobiliárias situadas no lote não ultrapasse R\$30.000,00 (trinta mil reais), localizadas em lotes com lançamento fiscal para o exercício de 2004, no qual conste esse valor, salvo se:

I - se enquadrem no § 3º do art. 13 desta Lei;

II - se enquadrem no Artigo 14 desta Lei;

III - apresentem área construída diferente daquela lançada no Cadastro Imobiliário Municipal;

IV - contrariem a legislação federal ou estadual vigente;

V - seja o proprietário do imóvel possuidor de mais de um lote no Município.

§ 1º - As edificações mencionadas nos incisos I, III e IV do *caput* poderão ser regularizadas nos termos do Artigo 18 e da Seção III desta Lei, e as edificações que se enquadrem no inciso V poderão ser regularizadas de acordo com o disposto no artigo 20 desta Lei.

§ 2º - Para as edificações de que trata o *caput* deste artigo, a comprovação de regularidade será enviada ao interessado, no endereço de entrega da notificação-recibo do IPTU.

§ 3º - Constatado o enquadramento da edificação em um dos casos previstos nos incisos do *caput* deste artigo, o Certificado de Regularidade, expedido automaticamente, será declarado nulo e serão aplicadas as sanções cabíveis.

§ 4º - Fica cancelada multa incidente sobre a edificação de que trata o *caput* deste artigo, decorrente da legislação edilícia e de uso e ocupação do solo aplicada até a data da publicação desta Lei, vedada a restituição dos valores pagos a esse título.

§ 5º - O disposto no § 4º deste artigo aplica-se, inclusive, aos casos que estejam sub judice, desde que o interessado se manifeste expressamente no processo e se responsabilize pelo pagamento das custas e dos honorários.

§ 6º - Por opção do interessado, poderá ser requerido "visto em planta", conforme os procedimentos previstos na Seção III deste Capítulo.

§ 7º - Para as edificações de que trata o *caput* deste artigo não serão cobrados quaisquer tipos de taxa ou preço público referentes à regularização pretendida.

Art. 18 - Poderá ser requerida a regularização por meio de procedimento simplificado, a ser regulamentado, para a edificação cuja somatória do valor venal das unidades imobiliárias situadas no lote não ultrapasse R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), e desde que o proprietário do imóvel seja possuidor de um único lote no Município, nos seguintes casos:

I - destinada ao uso exclusivamente residencial, excluídos os casos enquadrados no artigo 17 desta Lei;

II - destinada ao uso misto que apresente o uso residencial referido no inciso I deste artigo e o uso não residencial permitido no local, exceto uso industrial, depósito ou comércio de produtos perigosos, que deverá atender ao disposto no § 2º do artigo 13 desta Lei;

III - destinada a uso não residencial permitido no local, exceto uso industrial, depósito ou comércio de produtos perigosos, que deverá atender ao disposto no § 2º do artigo 13 desta Lei.

§ 1º - Fica cancelada multa incidente sobre a edificação de que trata este artigo, decorrente da legislação edilícia e de uso e ocupação do solo aplicada até a data da publicação desta Lei, vedada a restituição dos valores pagos a esse título.

§ 2º - O disposto no § 1º deste artigo aplica-se, inclusive, aos casos que estejam sub judice, desde que o interessado se manifeste expressamente no processo e se responsabilize pelo pagamento das custas e dos honorários.

§ 3º - Para as edificações de que trata este artigo não será cobrado qualquer tipo de taxa ou preço público, referente à regularização pretendida.

Art. 19 - Poderá ser requerida a regularização de imóvel de propriedade do Poder Público, independentemente de seu valor, por meio de procedimento simplificado, nos termos do regulamento.

Parágrafo único - Para as edificações de que trata este artigo não será cobrado qualquer tipo de taxa ou preço público referente à regularização pretendida.

Seção III Das Demais Regularizações

Art. 20 - A edificação passível de regularização, nos termos definidos por esta Lei e que não se enquadrem no disposto na Seção II deste Capítulo, poderão ser regularizadas por meio de procedimentos simplificados a serem definidos por Regulamento.

Art. 21 - A construção de área acima do permitido pelo Coeficiente de Aproveitamento será passível de regularização, mediante o recolhimento do valor em reais, a ser calculado da seguinte forma:

I - 11% (onze por cento) do resultado da multiplicação da área irregular construída pelo valor do metro quadrado do terreno, em caso de edificação situada na ZHIP ou na ZCBH;

II - 25% (vinte e cinco por cento) do resultado da multiplicação da área irregular construída pelo valor do metro quadrado do terreno, em caso de edificação situada fora da ZHIP ou da ZCBH.

Art. 22 - O não atendimento aos afastamentos frontal, laterais e de fundo mínimos será passível de regularização, mediante o recolhimento do valor em reais, a ser calculado da seguinte forma:

I - 4,5% (quatro e meio por cento) do valor do metro quadrado do terreno, multiplicado pelo volume invadido, em metros cúbicos ou fração, a partir da limitação imposta, no caso de edificação situada na ZHIP ou na ZCBH;

II - 10% (dez por cento) do valor do metro quadrado do terreno, multiplicado pelo volume invadido, em metros cúbicos ou fração, a partir da limitação imposta, no caso de edificação situada fora da ZHIP ou da ZCBH.

Parágrafo único - Para a regularização de edificação com aberturas a menos de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros) das divisas laterais e de fundos, será necessária anuência expressa do proprietário do terreno limítrofe.

Art. 23 - O não atendimento à altura máxima na divisa será passível de regularização, mediante o recolhimento do valor em reais, a ser calculado da forma seguinte:

I - quando a infração à altura máxima na divisa resultar do avanço da edificação sobre os afastamentos laterais ou de fundos, o valor será calculado na forma do artigo 22 desta Lei;

II - quando se tratar de muro divisório acima da altura máxima permitida, o valor será calculado pela multiplicação da área do plano vertical excedente por:

a) 7,5% (sete e meio por cento) do valor do metro quadrado do terreno, no caso de edificação situada na ZHIP ou na ZCBH;

b) 15% (quinze por cento) do valor do metro quadrado do terreno, no caso de edificação situada fora da ZHIP ou da ZCBH.

Parágrafo único - Na hipótese de infração aos incisos I e II deste artigo, o valor a ser recolhido equivalerá à somatória dos valores calculados para cada uma dessas infrações.

Art. 24 - Para a edificação construída após a vigência da Lei nº 7.166/96, o não atendimento à taxa de permeabilidade será passível de regularização, mediante o recolhimento do valor em reais, a ser calculado da seguinte forma:

I - 11% (onze por cento) do resultado da multiplicação da área permeável não atendida pelo valor do metro quadrado do terreno, no caso de edificação situada na ZHIP ou na ZCBH;

II - 25% (vinte e cinco por cento) do resultado da multiplicação da área permeável não atendida pelo valor do metro quadrado do terreno, no caso de edificação situada fora da ZHIP e da ZCBH.

Art. 25 - O não atendimento ao número mínimo de vagas para estacionamento de veículos será passível de regularização, mediante o recolhimento do valor em reais, a ser calculado pela multiplicação do número de vagas não atendidas por 2 (duas) vezes o valor do metro quadrado do terreno.

Art. 26 - O fechamento de varanda construída irregularmente em edificação vertical poderá, no que se refere ao Coeficiente de Aproveitamento, ser regularizado alternativamente, também por meio da aquisição de Unidades de Transferência do Direito de Construir - UTDC.

Parágrafo único - As UTDC utilizadas para a regularização, de que trata o *caput*, poderão ser oriundas de imóveis tombados, situados em qualquer zoneamento.

Art. 27 - Os demais parâmetros estabelecidos pela legislação em vigor serão considerados regularizáveis independentemente da cobrança de preço público.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28 - Fica o Executivo autorizado a viabilizar, sem ônus para os requerentes, o atendimento e a orientação técnica e jurídica, nos processos de que trata esta Lei, para os munícipes que, comprovadamente, não puderem fazê-lo às suas expensas e que cujo valor venal do imóvel não ultrapasse R\$30.000,00 (trinta mil reais).

Art. 29 - O contribuinte que, de sua livre e espontânea vontade, denunciar a irregularidade existente no seu imóvel, será beneficiado com o parcelamento do seu débito, na forma a ser definida na regulamentação desta Lei.

Art. 30 - A regularização de edificação decorrente desta Lei não implica o reconhecimento de direitos quanto à regularização de uso irregular ou à permanência de uso desconforme porventura instalado no imóvel.

Art. 31 - A Conferência Municipal de Política Urbana, instituída pela Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, deverá analisar e propor modificações a esta Lei.

Art. 32 - Os casos omissos serão decididos pelo COMPUR.

Art. 33 - O Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 34 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 18 de janeiro de 2005

Fernando Damata Pimentel
Prefeito de Belo Horizonte

(Originária do Projeto de Lei nº 1.734/04, de autoria do Executivo)

ANEXO B – TERMO DE COMPROMISSO DO PROPRIETÁRIO



01 IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL			
ZONA FISCAL	QUARTEIRÃO	LOTES (S)	
ENDEREÇO PARA VISTORIA (RUA / AV.)		NÚMERO(S) FIXADO(S) NO LOCAL	
PONTO DE REFERÊNCIA	BAIRRO	CEP	
02 IDENTIFICAÇÃO DO PROPRIETÁRIO			
NOME DE REGISTRO		CNPJ / CPF	
NOME SOCIAL (CONFORME DECRETO Nº 16.533/16 QUE DISPÕE SOBRE O USO DE NOME SOCIAL DE PESSOAS TRAVESTIS E TRANSEXUAIS)			
PROPRIETÁRIO FALECIDO? <input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/> SIM – SITUAÇÃO DO INVENTÁRIO: <input type="checkbox"/> EM ANDAMENTO <input type="checkbox"/> ENCERRADO <input type="checkbox"/> INVENTÁRIO ADMINISTRATIVO <input type="checkbox"/> SEM INVENTÁRIO			
REPRESENTANTE LEGAL (NO CASO DE EMPRESA/PROCURADOR/ESPÓLIO) (SE ESPÓLIO, TODOS OS DETENTORES DO DIREITO AO DOMÍNIO DO IMÓVEL DEVEM ASSINAR O VERSO DESTES DOCUMENTOS)		CNPJ / CPF	
ENDEREÇO DO PROPRIETÁRIO PARA CORRESPONDÊNCIA (RUA, AV., PÇA., ETC.)		Nº	COMPLEMENTO
BAIRRO	MUNICÍPIO	UF	CEP
TELEFONE(S) PARA CONTATO		E-MAIL	
COMO PROPRIETÁRIO: A) DECLARO SER PROPRIETÁRIO DE LEGÍTIMO DIREITO DO IMÓVEL EM QUESTÃO E ESTAR CIENTE DE QUE A APROVAÇÃO DO PROJETO NÃO IMPLICA O RECONHECIMENTO DA PROPRIEDADE, DA FORMA, DIMENSÕES, ÁREA OU LOCALIZAÇÃO DO(S) LOTE(S), RECAINDO SOBRE O PROPRIETÁRIO INTEGRAL E EXCLUSIVA RESPONSABILIDADE PELA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE NATUREZA CIVIL QUE VENHAM A SER APLICÁVEIS, BEM COMO DE OUTRAS NORMAS ESTADUAIS OU FEDERAIS EVENTUALMENTE CONDICIONANTES DO DIREITO DE CONSTRUIR. B) COMPROMETO-ME A EFETUAR O PLANTIO DE ÁRVORE (S) NO PASSEIO LINDEIRO A OBRA, CONFORME A LEI MUNICIPAL N.º 6.857/95 E A DELIBERAÇÃO DO COMAM DN 69/10. C) DECLARO ESTAR CIENTE QUE: - APÓS O TÉRMINO DA ESTRUTURA, DEVERÁ SER SOLICITADA À SUBSECRETARIA DE REGULAÇÃO URBANA (SUREG) VISTORIA DE ACOMPANHAMENTO DE OBRA. - NO CASO DE APROVAÇÃO INICIAL E DE LEVANTAMENTO, EXISTINDO ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO COM VALIDADE PARA O MESMO LOTE, O MESMO SERÁ AUTOMATICAMENTE CANCELADO. D) COMPROMETO-ME A, NOS TERMOS DO DECRETO MUNICIPAL 14.873: - ZELAR PELAS CONDIÇÕES DE ESTABILIDADE E SEGURANÇA DO IMÓVEL POR MEIO DE OBRAS OU OUTRAS MEDIDAS PREVENTIVAS CONTRA A EROÇÃO DO SOLO, O DESMORONAMENTO E O CARREAMENTO DE TERRA, DETRITOS E LIXO; - NÃO INICIAR AS OBRAS DA EDIFICAÇÃO ANTES QUE SEJAM REALIZADAS AS OBRAS NECESSÁRIAS PARA GARANTIR A SEGURANÇA E ESTABILIZAÇÃO INTEGRAL DO TERRENO. - ZELAR PELAS CONDIÇÕES DE ESTABILIDADE E SEGURANÇA DO IMÓVEL POR MEIO DE OBRAS OU OUTRAS MEDIDAS PREVENTIVAS CONTRA A EROÇÃO DO SOLO, O DESMORONAMENTO E O CARREAMENTO DE TERRA, DETRITOS E LIXO; - NÃO INICIAR AS OBRAS DA EDIFICAÇÃO ANTES QUE SEJAM REALIZADAS AS OBRAS NECESSÁRIAS PARA GARANTIR A SEGURANÇA E ESTABILIZAÇÃO INTEGRAL DO TERRENO. - EFETUAR AS DEVIDAS MEDIDAS CORRETIVAS EM IMÓVEIS VIZINHOS PARA CASOS EM QUE A OBRA CAUSAR INSTABILIDADE. E) DECLARO ESTAR CIENTE QUE TODAS AS ATUALIZAÇÕES DO SIASP SOBRE O ANDAMENTO DO PROCESSO DO RESPECTIVO PROJETO DE EDIFICAÇÃO APRESENTADO SERÃO INFORMADAS ATRAVÉS DO E-MAIL REGISTRADO NESSE TERMO. F) NO CASO DE EMISSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO, A ENTREGA DO DOCUMENTO FICA CONDICIONADA AO RECOLHIMENTO DOS VALORES REFERENTES À FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, CONFORME INCISO 1 DO ARTIGO 48 DO DECRETO 13.842/2010. DECLARO ESTAR CIENTE QUE O NÃO PAGAMENTO DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PARTICULARES NO PRAZO DE VENCIMENTO DA GUIA IMPLICARÁ NA INSCRIÇÃO DO SEU VALOR EM DÍVIDA ATIVA.			
PARA TERRENOS COM DIMENSÕES DIVERGENTES DAS OFICIAIS, NOS TERMOS DA LEI 9.725/09: - ASSUMO TODA E QUALQUER RESPONSABILIDADE DECORRENTE DA PRESENTE APROVAÇÃO DO PROJETO DE EDIFICAÇÃO, ISENTANDO O MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE DE QUALQUER RESPONSABILIDADE PERANTE A TERCEIROS, NOS TERMOS DA LEI 9.725 DE 15 DE JULHO DE 2009, EM ESPECIAL DE SEUS ARTIGOS 6º, 8º, 16º E 17º, INCLUINDO OS SEUS INCISOS E PARÁGRAFOS.			
PARA EDIFICAÇÕES EM REGIME DE CONDOMÍNIO: - RESPONSABILIZO-ME PELA ANUÊNCIA DOS CONDÔMINOS EM RELAÇÃO AO PROJETO ARQUITETÔNICO OU LEVANTAMENTO DE EDIFICAÇÃO APRESENTADO, NOS TERMOS DA CONVENÇÃO DE CONDOMÍNIO E DO CÓDIGO CIVIL.			
PARA REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES DE USO COLETIVO: - DECLARO QUE A EDIFICAÇÃO ACIMA IDENTIFICADA ESTÁ ADEQUADA ÀS NORMAS DE ACESSIBILIDADE PARA PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA OU COM MOBILIDADE REDUZIDA, CONFORME DETERMINA A LEGISLAÇÃO VIGENTE PARA AS EDIFICAÇÕES DE USO COLETIVO, NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO FEDERAL.			

PARA LOGRADOURO PÚBLICO SEM CALÇAMENTO:

- RESPONSABILIZO-ME, APÓS O CALÇAMENTO DO LOGRADOURO, PELA DELIMITAÇÃO DO ALINHAMENTO DO(S) REFERIDO(S) REFERIDO(S) LOTE(S) E EXECUÇÃO DO PASSEIO LINDEIRO AO(S) MESMO(S), CONFORME CÓDIGO DE POSTURAS.

PARA REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES NOS TERMOS DA LEI 9.074/05:

A) QUANTO ÀS ABERTURAS A MENOS DE 1,5 M DA DIVISA DECLARO:

AS ABERTURAS EXISTEM HÁ MAIS DE 1 (UM) ANO E 1 (UM) DIA. APRESENTO ANEXO FORMULÁRIO DE CONCORDÂNCIA.

B) NO CASO DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL COM VALOR VENAL, INFERIOR A R\$50.000,00 INFORMO:

SOU PROPRIETÁRIO APENAS DESTE IMÓVEL ACIMA IDENTIFICADO NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE? SIM NÃO

C) NO CASO DE IMÓVEL EM LITÍGIO JUDICIAL, DECLARO:

- O IMÓVEL NÃO ESTÁ ENVOLVIDO EM LITÍGIO JUDICIAL ENTRE PARTICULARES COM RELAÇÃO À EXECUÇÃO DE OBRAS IRREGULARES.

- O IMÓVEL NÃO ESTÁ SENDO EXECUTADO JUDICIALMENTE PELA FAZENDA PÚBLICA.

D) NO CASO DE IMÓVEL NÃO OCUPADO PELO (S) PROPRIETÁRIO(S), DECLARO:

O IMÓVEL ESTÁ SOB O REGIME DE LOCAÇÃO;

O IMÓVEL ESTÁ SOB O REGIME DE COMODATO;

O IMÓVEL ESTÁ OCUPADO, NA TOTALIDADE, POR TERCEIROS, IRREGULARMENTE;

O IMÓVEL ESTÁ OCUPADO, EM PARTE, POR TERCEIROS, IRREGULARMENTE.

PARA APROVAÇÃO DE PROJETO / LEVANTAMENTO MEDIANTE A APRESENTAÇÃO DE TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO PROJETO ARQUITETÔNICO CONFORME DECRETO 13.842/10, DECLARO ESTAR CIENTE QUE:

- O INÍCIO DAS OBRAS PRECISA SER COMUNICADO À SMARU PARA VISTORIA DE ACOMPANHAMENTO DE OBRA.

- CASO SE CONSTATE, A QUALQUER MOMENTO, DESCONFORMIDADE EM RELAÇÃO AOS PARÂMETROS LEGAIS DETERMINADOS POR LEI FEDERAL OU MUNICIPAL.

ESPECÍFICA A EDIFICAÇÃO NÃO PODERÁ SER REGULARIZADA NOS TERMOS DA LEI 9.074/05 OU DE QUALQUER OUTRA LEI DE ANISTIA QUE VENHA A SER PUBLICADA, FICANDO SUJEITA ÀS PENALIDADES APLICÁVEIS, INCLUSIVE AÇÃO DEMOLITÓRIA.

O DECLARANTE RESPONDE, CIVIL E PENALMENTE, PELA VERACIDADE DAS DECLARAÇÕES ORA PRESTADAS, ISENTANDO A PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE DE QUAISQUER RESPONSABILIDADES PELAS MESMAS, ASSUMINDO INCLUSIVE, EVENTUAIS DANOS CAUSADOS A TERCEIROS.

DATA

ASSINATURA DO PROPRIETÁRIO

03 ASSINATURA DOS DEMAIS PROPRIETÁRIOS DO TERRENO

NOME DE REGISTRO

CNPJ/CPF

ASSINATURA

NOME SOCIAL (CONFORME DECRETO Nº 16.533/16 QUE DISPÕE SOBRE O USO DE NOME SOCIAL DE PESSOAS TRANVESTIS E TRANSEXUAIS)

CNPJ/CPF

ASSINATURA

NOME DE REGISTRO

CNPJ/CPF

ASSINATURA

NOME DE REGISTRO

CNPJ/CPF

ASSINATURA

NOME DE REGISTRO

CNPJ/CPF

ASSINATURA

NOME DE REGISTRO

CNPJ/CPF

ASSINATURA

NOME DE REGISTRO

CNPJ/CPF

ASSINATURA

NOME DE REGISTRO

CNPJ/CPF

ASSINATURA

NOME DE REGISTRO

CNPJ/CPF

ASSINATURA

NOME DE REGISTRO

CNPJ/CPF

ASSINATURA

ANEXO C – TERMO DE COMPROMISSO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO



APLICAÇÃO: DECLARAÇÃO FIRMADA PELO (S) RESPONSÁVEL (EIS) TÉCNICO (S) PELO PROJETO / LEVANTAMENTO ARQUITETÔNICO, PELA EXECUÇÃO DA OBRA E PELA ESTABILIDADE E SEGURANÇA DO TERRENO.

1 IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

NOME DO EMPREENDIMENTO E / OU NOME DO PROPRIETÁRIO

DENOMINAÇÃO DO BAIRRO

ZONA FISCAL

QUARTEIRÃO

LOTE (S)

2 IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO PELO PROJETO / LEVANTAMENTO

HAVENDO MAIS DE UM R.T. APRESENTAR FORMULÁRIO SEPARADO PARA CADA UM DELES.

NOME DA EMPRESA

CNPJ

CREA / UF:

CAU / UF:

NOME DO RESPONSÁVEL TÉCNICO

CPF

CREA / UF:

CAU / UF:

ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA (RUA, AV., PÇA. ETC.)

N.º

COMPLEMENTO

BAIRRO

MUNICÍPIO

UF

CEP

TELEFONE(S) PARA CONTATO

E-MAIL

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

ARQUITETO

ENGENHEIRO CIVIL

TÉCNICO EM EDIFICAÇÕES (OPÇÃO PERMITIDA APENAS PARA RESIDÊNCIAS ATÉ 80 m²)

2.1 DECLARAÇÃO

COMO RESPONSÁVEL TÉCNICO PELO PROJETO, DECLARO:

- A) QUE O PROJETO ARQUITETÔNICO ORA APRESENTADO ATENDE À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL VIGENTE, EM ESPECIAL ÀS LEIS MUNICIPAIS N.º 9.725 / 2009 E SEU REGULAMENTO, LEIS N.º 8.616 / 2003, N.º 7.166 / 1996 E SUAS ALTERAÇÕES E A LEI FEDERAL N.º 10.098 / 2000 E DECRETO FEDERAL N.º 5.296 / 2004; E PORTARIA 957 / GC3 DE 09/07/2015 E PORTARIA DECEA Nº 04 / ICA DE 14/07/2015 DO MINISTÉRIO DA DEFESA / AERONÁUTICA.
- B) ESTAR CIENTE QUE, CASO EXISTA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP NO LOTE OU EM SEU ENTORNO, CONFORME LIMITES DEFINIDOS NA LEI FEDERAL N.º 12.651 / 2012, SUA OCUPAÇÃO FICA CONDICIONADA A APRESENTAÇÃO DA CÓPIA DA AUTORIZAÇÃO PARA INTERVENÇÃO EM APP EXPEDIDA PELO COMAM - CONFORME DN 57 / 2007.
- C) ESTAR CIENTE QUE EDIFICAÇÃO MULTIFAMILIAR E NÃO RESIDENCIAL, SOMENTE RECEBERÁ BAIXA DE CONSTRUÇÃO APÓS A APRESENTAÇÃO DO LAUDO TÉCNICO EMITIDO POR PROFISSIONAL HABILITADO COM ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA OU REGISTRO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA, QUANDO FOR O CASO, ATESTANDO A EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIO E PÂNICO SE EXIGIDA PELA LEGISLAÇÃO VIGENTE, INCLUSIVE LEGISLAÇÃO ESTADUAL;
- D) QUE PARA EDIFICAÇÕES COM PREVISÃO DE INSTALAÇÃO DE ELEVADORES O NÚMERO DE ELEVADORES E AS DIMENSÕES DE SUAS CABINAS ESTÃO DE ACORDO COM AS NORMAS DA ABNT, CONFORME CÁLCULO DE TRÁFEGO DE ELEVADOR EFETUADO POR EMPRESA RESPONSÁVEL;
- E) QUE PARA REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES O IMÓVEL ACIMA IDENTIFICADO FOI POR MIM VISTORIADO E APRESENTA CONDIÇÕES DE SEGURANÇA E HABITABILIDADE, CONFORME LEGISLAÇÃO PERTINENTE OU ART DE EXECUÇÃO DE OBRA.

PARA APROVAÇÃO EM TERRENOS INSERIDOS NA ADE PAMPULHA, ADE BACIA DA PAMPULHA E ADE DO TREVO, ATESTO:

COM BASE NA SONDAAGEM REALIZADA, POR PROFISSIONAL HABILITADO, NO(S) LOTE(S) SUPRACITADO(S), QUE O PROJETO DE EDIFICAÇÃO APRESENTADO PARA EXAME E APROVAÇÃO NÃO IMPLICA EM DESATERRO, CORTE OU OCUPAÇÃO ABAIXO DO NÍVEL DO TERRENO NATURAL QUE ATINJA O LENÇOL FREÁTICO, NOS TERMOS DO DECRETO N.º 12.015 / 2005.

OBSERVAÇÃO: PARA IMÓVEL TOMBADO OU INSERIDO EM ÁREAS PROTEGIDAS PELO PATRIMÔNIO HISTÓRICO A HABILITAÇÃO É EXCLUSIVA PARA ARQUITETOS.

A DECLARAÇÃO EM DESACORDO COM AS LEIS CITADAS IMPLICA:

- A) INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE LICENÇA PARA CONSTRUIR;
- B) NULIDADE DA LICENÇA EVENTUALMENTE EXPEDIDA COM SUPORTE NA DECLARAÇÃO;
- C) REMESSA DE PROCESSO DE LICENCIAMENTO À FISCALIZAÇÃO PARA A APLICAÇÃO DE PENALIDADES ADMINISTRATIVAS CABÍVEIS;
- D) RESPONSABILIDADE PROFISSIONAL DO DECLARANTE JUNTO AO ÓRGÃO DE CONTROLE DO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO;
- E) REMESSA DE DOCUMENTOS À PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PARA A APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA, CIVIL E CRIMINAL.

O DECLARANTE RESPONDE, CIVIL E PENALMENTE, PELA VERACIDADE DAS DECLARAÇÕES ORA PRESTADAS, ISENTANDO A PREFEITURA DE BELO HORIZONTE DE QUAISQUER RESPONSABILIDADES PELAS MESMAS, ASSUMINDO TODAS AS OBRIGAÇÕES PREVISTAS NO ART. 6º DA LEI N.º 9.725 / 2009, INCLUSIVE EVENTUAIS DANOS CAUSADOS A TERCEIROS.

DATA

ASSINATURA DO RESPONSÁVEL TÉCNICO PELO PROJETO / LEVANTAMENTO

3 IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO PELA EXECUÇÃO DA OBRA			
EXIGIDO SOMENTE PARA OS CASOS DE OPÇÃO PELO ALVARÁ CONSOLIDADO, ITEM 5.13 DO FORMULÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO DA EDIFICAÇÃO - DE ACORDO COM O DECRETO MUNICIPAL 13.842 / 2010 E SUAS ALTERAÇÕES.			
NOME DA EMPRESA			
CNPJ	<input type="checkbox"/> CREA / UF:	<input type="checkbox"/> CAU / UF:	
NOME DO RESPONSÁVEL TÉCNICO			
CPF	<input type="checkbox"/> CREA / UF:	<input type="checkbox"/> CAU / UF:	
ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA (RUA, AV., PÇA. ETC.)		N.º	COMPLEMENTO
BAIRRO	MUNICÍPIO	UF	CEP
TELEFONE(S) PARA CONTATO	E-MAIL		
FORMAÇÃO PROFISSIONAL			
<input type="checkbox"/> ARQUITETO <input type="checkbox"/> ENGENHEIRO CIVIL <input type="checkbox"/> TÉCNICO EM EDIFICAÇÕES (OPÇÃO PERMITIDA APENAS PARA RESIDÊNCIAS ATÉ 80 m²)			
3.1 DECLARAÇÃO			
COMO RESPONSÁVEL TÉCNICO PELA EXECUÇÃO DA OBRA, DECLARO			
<p>A) NÃO INICIAR AS OBRAS DA EDIFICAÇÃO ANTES QUE SEJAM REALIZADAS AS OBRAS NECESSÁRIAS PARA GARANTIR A SEGURANÇA E ESTABILIZAÇÃO INTEGRAL DO TERRENO, NOS TERMOS DO DECRETO MUNICIPAL N.º 13.842 / 2010 E SUAS ALTERAÇÕES;</p> <p>B) EXECUTAR A OBRA LICENCIADA DE ACORDO COM O PROJETO APROVADO E COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE, ZELANDO PELA CORRETA EXECUÇÃO DA OBRA E PELO ADEQUADO EMPREGO DE MATERIAIS, E EM OBSERVÂNCIA ÀS NORMAS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT;</p> <p>C) ESTAR CIENTE QUE EDIFICAÇÕES MULTIFAMILIARES E NÃO RESIDENCIAIS RECEBERÃO BAIXA APÓS A APRESENTAÇÃO DO LAUDO TÉCNICO EMITIDO POR PROFISSIONAL HABILITADO COM ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA OU REGISTRO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA, QUANDO FOR O CASO, ATESTANDO À EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIO E PÂNICO SE EXIGIDA PELA LEGISLAÇÃO VIGENTE, INCLUSIVE LEGISLAÇÃO ESTADUAL.</p>			
A DECLARAÇÃO EM DESACORDO COM AS LEIS CITADAS IMPLICA:			
<p>A) INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE LICENÇA PARA CONSTRUIR;</p> <p>B) NULIDADE DA LICENÇA EVENTUALMENTE EXPEDIDA COM SUPORTE NA DECLARAÇÃO;</p> <p>C) REMESSA DE PROCESSO DE LICENCIAMENTO À FISCALIZAÇÃO PARA A APLICAÇÃO DE PENALIDADES ADMINISTRATIVAS CABÍVEIS;</p> <p>D) RESPONSABILIDADE PROFISSIONAL DO DECLARANTE JUNTO AO ÓRGÃO DE CONTROLE DO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO;</p> <p>E) REMESSA DE DOCUMENTOS À PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PARA A APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA, CIVIL E CRIMINAL.</p>			
O DECLARANTE RESPONDE, CIVIL E PENALMENTE, PELA VERACIDADE DAS DECLARAÇÕES ORA PRESTADAS, ISENTANDO A PREFEITURA DE BELO HORIZONTE DE QUAISQUER RESPONSABILIDADES PELAS MESMAS, ASSUMINDO TODAS AS OBRIGAÇÕES PREVISTAS NO ART. 6º DA LEI N.º 9.725 / 2009, INCLUSIVE EVENTUAIS DANOS CAUSADOS A TERCEIROS.			
DATA	ASSINATURA DO RESPONSÁVEL TÉCNICO PELA EXECUÇÃO DA OBRA		

4 IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO PELA ESTABILIDADE E SEGURANÇA DO TERRENO			
PREENCHIMENTO E ASSINATURA OBRIGATÓRIOS PARA TODOS OS CASOS.			
NOME DA EMPRESA	CNPJ	CREA / UF	
NOME DO RESPONSÁVEL TÉCNICO	CPF	CREA / UF	
ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA (RUA, AV., PÇA. ETC.)		N.º	COMPLEMENTO
BAIRRO	MUNICÍPIO	UF	CEP
TELEFONE(S) PARA CONTATO	E-MAIL		
FORMAÇÃO PROFISSIONAL			
<input type="checkbox"/> GEÓLOGO <input type="checkbox"/> ENGENHEIRO CIVIL			
4.1 DECLARAÇÃO			
COMO RESPONSÁVEL TÉCNICO PELA ESTABILIDADE E SEGURANÇA DO TERRENO, DECLARO:			
<p>QUE O TERRENO POSSUI CONDIÇÕES GEOLÓGICAS E GEOTÉCNICAS DE ESTABILIDADE E SEGURANÇA, INCLUSIVE EM RELAÇÃO AOS TERRENOS VIZINHOS, BEM COMO DAS OBRAS QUE SE FAÇAM NECESSÁRIAS PARA A ESTABILIZAÇÃO E SEGURANÇA DO TERRENO, NOS TERMOS DO DECRETO MUNICIPAL N.º 13.842 / 2010 E SUAS ALTERAÇÕES.</p>			
OBSERVAÇÃO:			
ESTA DECLARAÇÃO SÓ PODERÁ SER FEITA POR ENGENHEIROS CIVIS OU GEÓLOGOS. ARQUITETOS NÃO PODERÃO ASSINAR ESTE CAMPO.			
DATA	ASSINATURA DO RESPONSÁVEL TÉCNICO PELA ESTABILIDADE E SEGURANÇA DO TERRENO		