

GERUZA LUSTOSA DE ANDRADE TIBO

**A SUPERAÇÃO DA ILEGALIDADE URBANA:
O QUE É LEGAL NO ESPAÇO URBANO?**

BELO HORIZONTE
ESCOLA DE ARQUITETURA DA UFMG
2011

GERUZA LUSTOSA DE ANDRADE TIBO

**A SUPERAÇÃO DA ILEGALIDADE URBANA:
O QUE É LEGAL NO ESPAÇO URBANO?**

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

Área de Concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Denise Morado Nascimento
Escola de Arquitetura da UFMG

BELO HORIZONTE

2011

Acredito que todos esperam o momento de poder dedicar o esforço despendido ao concluir um trabalho. Para mim, um momento muito importante foi, também, aquele anterior a, efetivamente, entrar no programa do mestrado. Foram muitas iniciativas e alguns anos de aprendizado em disciplinas isoladas. Se aprendi muito, devo à insistência, ao desejo de pesquisar assuntos relevantes e que, realmente, acrescentam conhecimento àquilo que tanto me faz refletir. Não estive, entretanto, sozinha nesse caminho. Meu pai, minha mãe e minha irmã, sempre, apoiaram-me. Sem esse apoio e, principalmente, a confiança não chegaria aqui. Meu afilhado, um brilho em minha vida, participou, também, ativamente dos meus estudos, mesmo sem saber, até mesmo quando, ainda recém-nascido, por diversas vezes, dormia no meu colo enquanto eu estudava. Aos meus dois grandes motivos de vida: Gustavo, meu marido, foi fundamental para essa conquista, compartilhamos as alegrias e as tristezas dessa caminhada; e a nossa pequena Helena, a minha luz, que é capaz de transmitir amor em cada momento, em cada sorriso. E como sorri! Helena dá sentido à vida. Enfim, a minha dedicatória é para vocês. Muito obrigado por me ajudarem a encontrar meus caminhos e a realizar meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a minha orientadora, Denise Morado Nascimento, por ter concordado em me orientar nessa produção e por ter sido sempre tão presente e compreensiva, mostrando realmente o significado e a importância da palavra “orientação”.

À Renata Albuquerque, secretária do (NPGAU), pelo apoio constante e pela preteza.

À Ana Saraiva e Gina Rende, secretárias da Secretaria Adjunta de Regulação Urbana da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, por terem me incentivado e concordado com a licença concedida para a elaboração da minha pesquisa. Ainda na Prefeitura, aos funcionários da PRODABEL, por terem atendido todas as minhas solicitações de informações, e foram muitas idas e vindas, com tabelas, conferências e reuniões.

Ao Centro Universitário UNA, que por intermédio do Laboratório de Arquitetura e Urbanismo, me ajudou na pesquisa de campo. As estagiárias Michelle Luiza e Débora Bernardes, que, efetivamente foram a campo, obrigada pela dedicação, que foi fundamental para o andamento da pesquisa.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte desta produção uma conquista.

RESUMO

O arcabouço jurídico exerce influência inegável na produção do espaço urbano das cidades brasileiras, afetando diretamente a forma, a organização e a ocupação socioespacial da cidade. Grande parte das cidades brasileiras é conformada por espaços ilegais do ponto de vista do direito urbanístico e da legislação urbanística, podendo alcançar até 80% do território ocupado. Esta pesquisa insere-se nessa discussão, com base na legislação urbanística e no ponto cego de sua aplicação: a sua não aplicação na cidade e a consequente geração da ilegalidade urbana. Parte-se da identificação dos agentes produtores do espaço urbano e de suas evidentes lógicas de atuação: o Estado, a indústria imobiliária e o morador da cidade. As três lógicas não são lineares, sendo que algumas desenvolvem-se de forma isoladas e em outros momentos fundem-se em parcerias. Contudo, possuem formas específicas e legítimas de produzirem o espaço urbano, sempre inseridas no modo de produção capitalista. Nesse sentido, o papel do Estado no processo de formação da ilegalidade urbana deve ser entendido para além de um problema de controle ou regulação, mas como, em muitos casos, indutor da produção dessa realidade. As contradições entre o papel do Estado e seus instrumentos de atuação denunciam a situação predominante do *status quo* na maioria das cidades brasileiras. A pesquisa revela a abordagem da ilegalidade ainda obscura e não menos importante de outros processos geradores de conflitos entre o direito urbanístico e a produção das cidades: a ilegalidade na cidade dita formal. Aborda-se aqui a ilegalidade urbana gerada em razão do desrespeito aos parâmetros urbanísticos da legislação municipal de Belo Horizonte em contraponto à legalidade. A investigação é feita a partir dos processos de aprovação na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e do questionamento da intenção individual dos cidadãos que procuram a Prefeitura para aprovar legalmente a sua edificação e ou o parcelamento do solo em suas propriedades. Além disso, as características e os parâmetros da legislação urbanística e os processos administrativos de aprovação são também explicitados, revelando o descompasso entre a dinâmica urbana e a sobreposição de ilegalidades, que, quase sempre, invalidam a intenção do indivíduo de se enquadrar na lei. Ao fim, a investigação aponta dois caminhos importantes de reflexão. A primeira contempla as legislações urbanísticas, que ao longo do tempo foram se alterando, sobretudo, no que diz respeito a seu conteúdo, e não em suas formas de aplicação. Tal fato tem favorecido o distanciamento entre as leis urbanas e a dinâmica de ocupação de grande parte da cidade, uma vez que não é gerado a partir apenas da rigidez dos parâmetros urbanísticos, mas também do

desconhecimento dos moradores a respeito do conteúdo e das formas de aplicação da legislação urbanística. A segunda é feita a partir da cidade real de Belo Horizonte, a qual já possui quase que completamente todo o seu território ocupado. Nesse sentido, qual a validade de legalizar toda a massa construtiva ilegal da cidade? Outra pergunta ainda mais instigante: Como enquadrar toda a massa construtiva que já está alheia aos requisitos mínimos das normas urbanísticas?

PALAVRAS CHAVES: Legislação urbana. Ilegalidade Urbana. Indústria imobiliária. Mercado Imobiliário. Estado.

ABSTRACT

The urban set of legal order has undeniable influences in the production of the urban space in the Brazilian cities, directly affecting its forms, organization and sociospatial distribution. From the legal point of view of the urban law and its legislation, a great number of Brazilian cities are composed of illegal spaces, reaching in some cases 80% of the city's occupied territory. The article inserts itself in this discussion through the urban law and its application's blind side; in other words, the nonexistent application in the city and the consequently generation of urban illegality. We start from the identification of the urban space production agents and its evident logic developments: the state, the real estate industry and the city's habitants. The three logic developments are not linear, sometimes developing themselves in an isolated form, and other times, in partnership. However, they have specific and legitimate methods to create the urban space, always working with the capitalism way of production. In this sense, the state's role in the urban illegality formation's process should be understood not only as a control or regulation problem, but, in many cases, as an inductor of this reality. The existent contradictions between the state's role and its instruments denunciate the predominant situation of the status quo noticed in the majority of the Brazilian cities. The study reveals an approach of the illegality still obscure and not less important than the other conflict-makers between the urban laws and the city's production: the illegality in the said formal city. This way, we approach here the urban illegality caused by disrespect to the urban parameters from Belo Horizonte's municipal legislation in counterpoint to the legality. The investigation is done from Belo Horizonte's City Hall approved processes and the questioning of individual intentions of citizens that are seeking the City Hall to legally approve their developments and/or their properties' land subdivisions. Besides this, the urban legislation's characteristics and parameters as well as the administrative processes of approval are also apparent, exposing the mismatch between the urban system and the illegalities' overlap that, almost always, invalidate a person's intention to follow the law. At the end, the investigation points us to two important observations: the first one is that the urban legislation has been modifying itself especially in respect of its contents and not its application. This fact has been favoring the distance between the urban law and the occupation system in the majority of the city, since these distance is not generated from the rigidity urbanistic parameters but from the habitants' lack of knowledge about the urban law's content and applications. The second observation is done from the real city of Belo Horizonte, which has its territory almost

completely occupied. Thinking along this line, is it worth to legalize the volume of illegal constructions in the city? And another provocative question is how to frame all the constructions that don't meet the urban norms's minimum requirements?

Key Words

Urban - Urban legislation - Urban illegality- Real State industry – Real estate market - State

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	61
Projetos aprovados pela Prefeitura de Belo Horizonte (aprovação inicial 1997 a 2007)	
FIGURA 2	63
Densidade construtiva do município de Belo Horizonte	
FIGURA 3.	66
Planta geral da cidade de Belo Horizonte em 1895	
FIGURA 4	75
Fluxo dos processos de licenciamentos urbanísticos na PBH	
FIGURA 5	77
Exemplo de planta cadastro de planta CP (CP 128040F)	
FIGURA 6	148
Distribuição regional no município de Belo Horizonte	
FIGURA 7-.....	149
Distribuição do número de residências unifamiliares em Belo Horizonte, por regional	
FIGURA 8	155
Bairros da regional Leste	
FIGURA 9	159
Regional Leste - Principais manchas de zoneamento da Lei 9.959/10	
FIGURA 10	Error! Bookmark not defined.
Regional Leste- Distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo (escala 1/30.000)	
FIGURA 11	176
Exemplo de levantamento regularização de imóvel – Programa Cidade Legal PBH – Grupo 9074/05 – Caráter social	
FIGURA 12.	190
Localização bairro Boa Vista na regional leste de Belo Horizonte	
FIGURA 13	192
Principais CPs – Bairro Boa Vista – Regional Leste	
FIGURA 14	193
Sobreposição entre o CP e a ocupação de um quarteirão do bairro Boa Vista	

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	71
Evolução das principais leis urbanas em Belo Horizonte (1895 a 2010)	
QUADRO 2	79
Síntese dos principais parâmetros urbanísticos da Lei 363, de 4 de setembro de 1930	
QUADRO 3	88
Principais diretrizes de insolação do Decreto nº 165, de 1º de Setembro 1933	
QUADRO 4	89
Principais alterações da Lei 363, de 4 de setembro de 1930 para o Decreto 165, de 1º de setembro 1933	
QUADRO 5	95
Principais alterações do Decreto-lei 84, de 21 de dezembro de 1940 com relação o Decreto 165, de 1º de setembro de 1933	
QUADRO 6	105
Modalidades de assentamentos urbanos do município de Belo Horizonte – Lei 2.262 de 1976	
QUADRO 7	106
Modalidades parcelamento do solo da lei 2.262 de 1976	
QUADRO 8	113
Características modelos de assentamento Lei 4.034, de 25 de Março de 1984 – residências unifamiliares	
QUADRO 9	121
Zoneamento- Lei nº 7.166 de 27 de Agosto de 1996. 121	
QUADRO 10	128
Parâmetros Urbanísticos - Anexo VI da Lei nº 7.166 de 27 de Agosto de 1996	
QUADRO 11	134
Síntese das regularidades nas edificações passíveis de regularização por meio da Lei 9074/05	
QUADRO 12	140
Parâmetros relativos aos compartimentos das edificações de uso residencial unifamiliar Lei 9.725/09	
QUADRO 13	141
Parâmetros relativos aos compartimentos das edificações de uso residencial unifamiliar- Lei nº 9.725/09	
QUADRO 14	143
Coeficientes de Aproveitamento Básico e Máximo	

QUADRO 15	145
Parâmetros urbanísticos – Lei 9.959, de 20 de Julho de 2010	
QUADRO 16	153
Dados urbanos sobre a Regional Leste	
QUADRO 17	162
Quantitativos aprovações de edificações e parcelamentos do solo na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte referentes à regional Leste	
QUADRO 18	165
Modalidades de aprovação de projetos de edificações e parcelamentos do solo	
QUADRO 19	168
Amostragem aleatória simples – universo da pesquisa	
QUADRO 20	168
Tópicos investigados nas entrevistas	
QUADRO 21	170
Quantitativo denúncias feitas na Regional Leste (13/12/2009 a 13/12/2010)	

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	68
Número de projetos aprovados entre 1900 e 1920 em Belo Horizonte	
GRÁFICO 2	173
Representação das edificações aprovadas na regional Leste, por grupo pesquisado e edificações não aprovadas.	
GRÁFICO 3	177
Relação entre as faixas de rendas dos moradores e os grupos investigados na pesquisa das edificações.	
GRÁFICO 04	179
Principais motivações alegadas para a aprovação das edificações, por grupo pesquisado.	
GRÁFICO 05	180
Principais motivos alegados para a não aprovação das edificações por grupo pesquisado	
GRÁFICO 6	182
Situação de titularidade do imóvel, por grupo pesquisado	
GRÁFICO 7	184
Aprovação dos moradores que fizeram alterações em suas edificações após a concessão do documento de Baixa e Habite-se, segundo o grupo de pesquisa a que pertencem	

GRÁFICO 8.....	185
Proporção das edificações que possuem o documento de Baixa e Habite-se	
GRÁFICO 9.....	186
Percepção dos moradores de edificações aprovadas acerca da valorização do imóvel	
GRÁFICO 10.....	187
Proporção do número de etapas de construção dos moradores entrevistados por grupo	
GRÁFICO 11	188
Pretensão do morador entrevistado de fazer ampliações futuras em sua construção, por grupo pesquisado	
GRÁFICO 12	195
Relação entre as faixas de rendas dos moradores e os grupos investigados na pesquisa do parcelamento do solo	
GRÁFICO 13	196
Principais motivações alegadas para a aprovação do parcelamento do solo, por grupo pesquisado	
GRÁFICO 14	197
Principais motivações alegadas para a não aprovação do parcelamento do solo, por grupo pesquisado	
GRÁFICO 15.....	199
Situação de titularidade do imóvel, por grupo pesquisado	
GRÁFICO 16	200
Relação dos moradores que fizeram alterações em seus lotes após a aprovação e concessão do documento de Certidão de Origem.	
GRÁFICO 17 – Proporção das edificações que possuem o documento de Baixa e Habite-se nos grupos Lotes Aprovados e Lotes em conflito.	201
GRÁFICO 18	202
Percepção dos moradores de parcelamentos aprovados acerca da valorização do imóvel	

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	150
Dados estratos sociais por regional em comparação com o universo de Belo Horizonte	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Área de Diretrizes Especiais
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CAB	Coeficiente de Aproveitamento Básico
CP	Cadastro de Planta
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
QT	Quota de Terreno por Unidade Habitacional
ODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PLAMBEL	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PRODABEL	Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A
RT	Responsável Técnico
TDC	Transferência do Direito de Construir
TO	Taxa de Ocupação
TP	Taxa de Permeabilização
ZA	Zona Adensada
ZAR	Zona de Adensamento Restrito
ZAP	Zona de Adensamento Preferencial
ZC	Zona Central
ZCBH	Zona Central de Belo Horizonte
ZE	Zona de Grandes Equipamentos
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZP	Zona de Proteção
ZPAM	Zona de Preservação Ambiental

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 AS VÁRIAS LÓGICAS.....	23
2.1 A LÓGICA DO ESTADO.....	24
2.1.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	24
2.1.2 O PAPEL DO ESTADO E A VALORIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	26
2.1.3 O ESTADO E ILEGALIDADE URBANA	29
2.2 A LÓGICA DO MERCADO.....	34
2.2.1 PRINCÍPIOS DA LÓGICA.....	34
2.2.2 A VALORIZAÇÃO DA TERRA URBANA	37
2.2.3 A LÓGICA CAPITALISTA E A ILEGALIDADE URBANA	44
2.3 A LÓGICA DO MORADOR.....	45
2.3.1 PRINCÍPIOS DA LÓGICA.....	45
2.3.2 A COMPLEXIDADE DA INFORMALIDADE URBANA.....	48
2.3.3 O MORADOR E A ILEGALIDADE URBANA.....	51
3 A ILEGALIDADE URBANA.....	54
3.1 AS DIVERSAS FORMAS DA ILEGALIDADE.....	56
3.2 A ILEGALIDADE NA CIDADE DE BELO HORIZONTE.....	59
3.3 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO EM BELO HORIZONTE - 1895 A 2010	64
3.4 A LEGISLAÇÃO DE 1996 A 2010.....	118
4 ESTUDO DE CASO	148
4.1 A UNIDADE DE ESTUDO	148
4.1.1 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO.....	148
4.1.2 PANORAMA HISTÓRICO	154
4.2 METODOLOGIA.....	160
4.2.1 FONTES DE INVESTIGAÇÃO: CADASTRO DE APROVAÇÕES DE LICENCIAMENTO URBANÍSTICO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.....	160
4.2.2. FONTES DE INVESTIGAÇÃO: ENTREVISTAS MORADORES DA REGIONAL LESTE.	167
4.3 ANÁLISES	169
4.3.1 ILEGALIDADE EDIFICAÇÕES.....	171
4.3.2. ILEGALIDADE QUANTO AO PARCELAMENTO DO SOLO	188
4.3.3 ILEGALIDADES.....	202
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	210
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	216
ANEXO A – QUESTIONÁRIO ENTREVISTAS.....	225

**ANEXO B – REGIONAL LESTE- DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS APROVAÇÕES
DAS EDIFICAÇÕES POR GRUPO (ESCALA 1/9.000) 227**

ANEXO C – EXPLICAÇÃO ESTATÍSTICA- ESTUDO DE CASO 235

1 INTRODUÇÃO

A investigação desta pesquisa propõe um recorte nas cidades a partir de um olhar ainda pouco explorado pelos estudiosos que investigam a produção do território urbano: a dinâmica da produção do espaço urbano da cidade dita formal. Ou em outras palavras, do território da cidade que está inserido dentro dos sistemas oficiais e reconhecidos na produção do espaço urbano, sendo legitimados pelo arcabouço jurídico e pelas formas de organização do Estado e da sociedade. Muito já se tem discutido a respeito da cidade informal e das relações de produção decorrentes de suas formas de ocupação. Não menos importante é a discussão proposta, que busca entender a ilegalidade dentro da cidade formal. Mais precisamente, a pesquisa procura explicitar a aplicação da legislação urbanística no espaço urbano formal das cidades.

Para elucidar o objeto de estudo proposto, é importante compreender que as cidades brasileiras possuem como características comuns a segmentação e a fragmentação sócio-espacial do espaço urbano, decorrentes da configuração espacial do sistema de reprodução social da lógica capitalista, composta por um sistema complexo de valores e poderes, protagonizada por agentes que atuam por meio de mecanismos de forças. O espaço urbano é consequência direta das atuações dos agentes que melhor se posicionam no sistema de produção das cidades. Considerando os diversos atores que atuam no processo de produção das cidades, este estudo contempla os seguintes: Estado, sociedade e mercado imobiliário.

A legislação urbanística pode ser vista como um dos mecanismos de força presentes na atuação do Estado como forma de realizar o controle do sistema de produção das cidades. O Estado é um agente que possui uma atuação ambígua evidente: ao mesmo tempo que atua conforme a lógica do sistema de produção capitalista, é responsável pela promoção social da sociedade.

As aplicações das leis urbanas configuraram dois tipos de espaço urbano: o legal e os ilegais. Os espaços urbanos ilegais compõem a maior parte da área das cidades. Importante enfatizar que não se trata apenas de uma dicotomia semântica sobre o espaço urbano, mas sim de uma série de complexidades intencionais para a manutenção e a reprodução das forças de trabalho.

A partir da aplicação da legislação urbanística, este estudo pretende investigar a ilegalidade advinda dos próprios processos legais de aprovação de edificações e de parcelamento do solo na cidade de Belo Horizonte.

Para clarear as diferenças conceituais entre o legal e o ilegal, assim como a abordagem pretendida neste estudo, importante citar Fernandes (2008a), para quem nos países em desenvolvimento entre 40% e 70% (podendo alcançar em alguns casos a 80%) das pessoas estão vivendo na ilegalidade no que diz respeito às formas de acesso ao solo urbano e à produção da habitação. Neste contexto, para entender a ilegalidade, é preciso investigar o campo do Direito. Para o autor, o Direito não pode ser mais pensado como um produto acabado, na medida em que está intrinsecamente alinhado à gestão das cidades. Ainda segundo o autor, existem quatro dimensões possíveis de serem avaliadas na perspectiva do Direito e da gestão das cidades. A primeira é a dimensão da própria lei; ou seja, a discussão em torno dos próprios princípios que regem a lei, como os paradigmas, os marcos teóricos e a articulação entre as leis e as diferentes formas de as interpretar. Neste sentido, a lei deve ser vista em um contexto mais amplo e passível de conflitos. A segunda dimensão trata da discussão do processo de produção das leis. Nesta abordagem, a lei é vista como uma sucessão de fatos, e não com um fim em si mesma. Essa discussão traz à tona o papel do jurista e a legitimidade do seu papel enquanto poder de decisão. A terceira dimensão aborda o cumprimento das leis. Procura-se discutir não a falta de legislação, contudo o seu real cumprimento. Por que algumas leis são cumpridas e outras não? Trata-se de abordar o Direito para além do arcabouço jurídico, enxergando o seu efeito na sociedade. Para o autor vive-se na era do direito, e por isso deveria ser também a era do cumprimento das leis urbanas e de direitos, os quais são legitimados, mas não materializados. Segundo Fernandes (2008a, p. 22), “o fato de haver leis que não são cumpridas não é inócuo. Há implicações jurídicas e ideológicas significativas, de importância sobretudo na área urbanística e ambiental”. A quarta dimensão é o foco desta pesquisa. Parte da discussão sobre o papel do Direito e a ilegalidade. Trata-se de reconhecer a ilegalidade não como exceção, mas como regra urbana. Segundo o autor, “devemos, para entender isso, mudar um pouco a atitude de pensar que ilegal é aquela coisa que escapou, que ficou de fora de uma ordem. O ilegal é a maneira, por excelência, de organização da sociedade hoje, o que coloca em xeque a própria ordem jurídica” (FERNANDES, 2008a, p. 23). Segundo o autor, a pessoa não jurista tende a responsabilizar o sistema político e o mercado de terras como determinantes para a

ilegalidade. Contudo, é importante acrescentar outro fator: o próprio sistema jurídico, o qual tem uma visão individualista e excludente da propriedade fundiária e uma forma elitista de organização do sistema.

O conceito de ilegalidade é complexo e possui sobreposições, devido ao universo amplo de possíveis formas de ser ilegal no espaço urbano. Dessa forma, é importante caracterizar o conceito de ilegalidade a partir da abordagem pretendida nesta pesquisa. Com base na perspectiva abordada por Fernandes (2008a), mas afinando um pouco mais o gargalo do conceito, a ilegalidade, nesta pesquisa, é traduzida como edificações e ou parcelamentos do solo que não são licenciados pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Esta definição é importante para evitar possíveis confusões conceituais. Assim, o conceito de ilegalidade urbana é mais restrito do que aquele apontado por Fernandes (2008a), sendo que não está relacionado com a questão da propriedade da terra. Embora os processos de aprovação na PBH historicamente estejam diretamente relacionados à questão da propriedade, essa temática não será foco desta pesquisa. Assim, na maioria dos casos, para se aprovar um processo de edificação e parcelamento do solo na PBH, a propriedade da terra deve estar legalmente formalizada nos cartórios de registros de imóveis de Belo Horizonte. Embora, com a aprovação recente da nova legislação de uso e ocupação do solo, Lei 9.959, de 20 julho de 2010, este cenário esteja se modificando, a nova lei não mais exige a comprovação da propriedade como documento principal para alguns procedimentos na PBH.

Para clarear ainda mais o conceito de ilegalidade aqui abordado, é necessário distinguir o conceito de informalidade. A informalidade está relacionada, de forma geral, a todos os mecanismos de produção do sistema econômico vigente. Ou seja, aquele que não pratica esses mecanismos conforme os preceitos oficiais ditados pelas regras do Estado está atuando de forma informal. Com isso, a informalidade é praticada na forma de se trabalhar, locomover, conseguir crédito no mercado e adquirir serviços de telefonia, televisão, água, luz, etc. Assim, como afirma Smolka (2003) a condição de informalidade da população reintera e reforça a sua condição informal no processo de produção capitalista. Como um círculo vicioso, a população informal, devido à sua condição de informalidade, não consegue escapar dos mecanismos de produção informais. Dessa forma, o conceito de ilegalidade e o de informalidade são distintos e possuem diferentes significados. Em alguns casos, podem ser complementares e um reforçar o outro. Para os efeitos desta pesquisa, o termo *informalidade*

trata de todas as formas de reprodução social que não estão enquadradas no modelo formal da cidade, seja em relação a mercado de trabalho, ocupação do território, o título de propriedade e etc. Já o termo *ilegalidade*, foco da pesquisa, trata dos espaços não regulados pelas legislações urbanas, ou seja, aqueles que não possuem processos de licenciamento urbanístico formalizado na Prefeitura. Com isso, pode acontecer uma sobreposição entre os casos. Ou seja, o morador pode ser informal e ilegal, ou informal e legal, ou formal e ilegal. As duas definições não são condição necessária para a outra nem possuem efeito de causalidade. Exemplificando, o morador pode morar dentro da cidade formal, obedecendo a todas as regras de uso e ocupação do solo urbano previstas em lei, possuir seu processo de aprovação oficialmente aprovado na Prefeitura, mas possuir um comércio informal de transporte urbano. Ou, ainda, o morador pode não possuir sua edificação aprovada na Prefeitura, mas exercer uma atividade econômica devidamente formalizada no mercado de trabalho.

O objeto de estudo desta pesquisa é a produção das cidades a partir da noção de cidade formal. Com isso, o território urbano investigado é o espaço que participa das operações formais e legais de produção das cidades. Dessa forma, não está incluído na pesquisa “Áreas de Zonas de Interesse Social” (ZEIS), classificação dada pela Lei 9.959/10, bem como vilas e favelas, e nem aqueles zoneamentos que não são compatíveis com o uso residencial unifamiliar. Com isso, a investigação é feita a partir do uso residencial unifamiliar dentro da cidade formal.

Não se pretende analisar a questão da ilegalidade urbana de forma ingênua, como se tratasse apenas da incorporação de parâmetros urbanísticos legais na edificação e parcelamento do solo. É importante investigar os bastidores da ilegalidade e o papel dos agentes que atuam para a concretização da segmentação e fragmentação do espaço urbano. Maricato (2003, p. 153) sustenta que “a ilegalidade é, sem dúvida, um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo de apartheid ambiental”.

É possível afirmar que há um descompasso claro quanto aos objetivos da legislação urbanística, ao menos em sua posição teórica, e a sua real aplicação. É necessário pesquisar o processo atual da conformação do espaço urbano e a atual abrangência da legislação urbanística. Apenas compreendendo a dinâmica atual e seus mecanismos de reprodução é que se pode questionar e vislumbrar novas formas de se pensar a ilegalidade urbana.

Este estudo parte do pressuposto de que grande parte da cidade de Belo Horizonte é configurada como espaços urbanos ilegais, mesmo na cidade formal. Com isso, existe uma grande massa construtiva que foi construída alheia à legislação urbanística. Então, procura entender: qual é a finalidade de enquadrar a produção caracterizada como ilegal em espaços legais? O problema foco desta pesquisa é: Como tratar o espaço urbano, considerando o descompasso evidente entre os objetivos da aplicação da legislação urbanística, que funciona com base na lógica do capital, e a real fragmentação e segmentação socioespacial produzida nas cidades brasileiras? A legislação urbanística é fomentadora da ilegalidade urbana? O que deveria ser legal no espaço urbano?

A pesquisa concentra-se na investigação do espaço urbano a partir do conhecimento da dinâmica da produção das residências unifamiliares. Com isso, espera-se explicitar a lógica do morador da cidade acerca da construção de sua moradia, no contexto de sua propriedade individual. As residências unifamiliares representam o estrato dos licenciamentos da PBH que mais se enquadram nos objetivos da pesquisa, uma vez que os usos destinados a residências multifamiliares, mistos, comerciais e atividades industriais estão mais envolvidos na rede da indústria imobiliária e, geralmente, com um número maior de agentes imobiliários do que no uso residencial unifamiliar.

Com o intuito de discutir as questões levantadas, esta dissertação divide-se em cinco capítulos.

No primeiro capítulo desenvolve-se a introdução em que se contextualiza a investigação e se definem os conceitos empregados.

No segundo capítulo explicita o papel de três agentes produtores do espaço urbano, com base em suas lógicas de atuação: Estado, mercado e sociedade. Essa três lógicas são distintas e, ao mesmo tempo, dependentes. A relação entre elas gera a produção do espaço urbano. A sociedade é focada na pesquisa sob o ponto de vista do morador da cidade, buscando o entendimento individual de sua percepção dos ditames oficiais da organização das cidades. A discussão busca esclarecer como a produção da cidade é composta pela trama complexa da atuação destes três agentes, considerando os onipresentes preceitos do modo de produção vigente, o capitalismo. Embora nenhum agente possua sua lógica de atuação de forma isolada,

a preferência em citá-los em separado tem por finalidade didática promover o maior aprofundamento teórico em cada lógica, sendo que ao longo do capítulo as tramas de atuação são reveladas e enfatizadas às suas conexões.

A divisão interna dentro do capítulo busca organizar conceitualmente a discussão da pesquisa. As duas primeiras partes tratam de forma geral das lógicas de atuação do Estado, do mercado e da sociedade, abordando conceitos da cidade formal e informal, dos espaços legais e dos espaços ilegais, buscando uma maior compreensão das formas de atuação dos agentes discutidos. Na última parte de cada capítulo (**2.1.3**, **2.2.3** e **2.3.3**), o conceito é afunilado, e a discussão gira em torno da ilegalidade na cidade formal, objeto de estudo desta pesquisa. No item **2.1**, primeiramente, busca-se revelar, a partir de uma breve perspectiva histórica, a origem da intervenção do Estado na produção do espaço urbano. Com essa análise, também é esclarecida como a indústria imobiliária participa da produção do espaço urbano em conjunto com o Estado desde a formação das primeiras cidades brasileiras, e, com isso, a formação do espaço urbano. O objetivo da discussão é evidenciar como o Estado participa da produção da ilegalidade urbana. No item **2.2**, discute-se o papel da indústria imobiliária na produção do espaço urbano, além dos mecanismos de valorização da terra de que o mercado imobiliário se apropria para alcançar seus objetivos econômicos. São focados alguns dos princípios da economia capitalista, sobretudo aqueles que estão relacionados à valorização da terra urbana, e a importância da propriedade individual. A investigação busca evidenciar o papel decisivo dessa lógica na produção das cidades e, com isso, na formação socioespacial do espaço urbano. A discussão procura revelar a influência do papel do mercado na produção da ilegalidade urbana. O item **2.3** esclarece o papel do morador e sua forma de atuação e articulação no sistema complexo composto por uma dinâmica entrelaçada entre as duas outras lógicas. O objetivo é revelar como o morador participa da produção das cidades.

No capítulo **3** enfoca-se a ilegalidade urbana, gerada a partir da não observância das leis investigadas. Parte-se dos princípios da legalidade para se compreender a ilegalidade urbana. Importante esclarecer quais regras a ilegalidade urbana descumpre, e também, compreender a evolução dos parâmetros urbanos, por meio da leitura das diversas legislações que já regulamentaram o uso e ocupação do solo de Belo Horizonte. No item **3.1**, investigam-se as possíveis formas de ser ilegal e revela-se a trama complexa que existe entre o arcabouço jurídico e a produção do espaço urbano. O item **3.2** aproxima a discussão do objeto de estudo:

a cidade de Belo Horizonte. Investigam-se as características da ilegalidade em Belo Horizonte, buscando estabelecer conexões socioespaciais entre a ilegalidade e a ocupação da cidade. O item **3.3 e 3.4** apresentam um breve histórico da ocupação de Belo Horizonte, a partir da formação da normatização urbana, detalhando de forma cronológica, as principais legislações urbanas que influenciaram a produção do seu espaço. As legislações investigadas permeiam setenta anos da tentativa de produção de uma cidade legal, desde, a primeira lei, datada de 1930 até, às últimas aprovações, em 2010.

O capítulo **4** assume um recorte da cidade e estuda a ilegalidade na regional Leste de Belo Horizonte. O item **4.1** analisa a unidade de estudo escolhida, revelando os critérios de seleção para a escolha da regional. A realidade urbana da regional também é investigada, por meio da leitura da formação do bairro até à sua dinâmica de ocupação atual. O item **4.2** discute a metodologia utilizada na pesquisa, esclarecendo as ferramentas de pesquisa, seus objetivos e as formas de aplicação adotadas. A pesquisa de campo é detalhada e são definidos os critérios utilizados para a elaboração das entrevistas realizadas. O item **4.3** discute-se as análises geradas a partir da pesquisa de campo, sendo no item **4.3.1**, focaliza-se a investigação da ilegalidade provinda do não licenciamento urbanístico das edificações. No item **4.3.2** discute-se a ilegalidade advinda da não aprovação dos projetos de parcelamento do solo, sendo que para isso é feito um recorte na regional Leste e investigado o bairro Boa Vista. No item **4.3.3** procede-se à amarração entre os primeiros capítulos e os resultados do estudo de caso (itens **4.3.1 e 4.3.2**).

No capítulo **5**, apresenta-se uma reflexão a partir da investigação realizada. Não se trata de um capítulo conclusivo acerca da ilegalidade urbana e nem se apontam resultados quantitativos sobre o assunto. Busca-se revelar questionamentos e reflexões sobre a ilegalidade, ampliando a discussão acerca do tema e possíveis caminhos para novas pesquisas.

2 AS VÁRIAS LÓGICAS

A dinâmica urbana das cidades funciona a partir de diferentes lógicas de atuação, as quais são determinadas em função do papel de cada agente produtor do espaço urbano. Segundo o documento *Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte* (PLAMBEL) (1987, p. 27), o processo de estruturação urbana não deve ser considerado desordenado, caótico e nem tampouco espontâneo. Ao contrário, é organizado com base na lógica do processo econômico, o qual “distribui espaços diferenciais através de mecanismos de mercado”. Para discutir a produção do espaço urbano sob a lógica do processo econômico, este capítulo busca explicitar a atuação de três importantes atores: o Estado, o mercado imobiliário e o morador da cidade.

Gomes (2008), de maneira simplista, identifica a atuação dos três agentes promotores do espaço urbano e caracteriza o poder público, nesse estudo caracterizado como Estado, da seguinte forma:

O poder público atua na (re) estruturação do espaço urbano, na regulamentação do uso do solo urbano, mormente através dos Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo, e nos financiamentos principalmente à classe média e à população de menor renda desejosa em adquirir um imóvel (GOMES, 2008, p. 238)

Os empreendedores, neste estudo tratado de forma mais geral como indústria ou mercado imobiliário, atuam de forma a obter lucro na venda da terra seja urbana ou da construção, promovendo “novos loteamentos, edificações isoladas e em condomínios comerciais e residenciais ou atuam mesmo apenas com fins especulativos.” (GOMES, 2008, p. 238). Já a população, neste estudo caracterizada como morador da cidade, segundo o autor, é o agente que tem “menor poder político, financeiro e informações sobre esse mercado heterogêneo e multifacetado”. (GOMES, 2008, p. 238). Com isso, a lógica de atuação do morador é moldada pelas duas outras lógicas.

A atuação destes três não obedece a lógicas paralelas e independentes, sendo que a sobreposição entre elas garante a dinâmica urbana. A discussão do capítulo busca evidenciar as particularidades de cada um destes agentes e revelar os conflitos internos em cada lógica ao se sobrepor às outras.

2.1 A LÓGICA DO ESTADO

2.1.1 Breve contextualização histórica

A investigação da lógica do Estado se dá a partir de sua intervenção na produção do espaço urbano. Importante nesta análise é a compreensão do papel do Estado enquanto agente atuante na produção dos espaços urbanos e da constatação a partir de quais princípios se dá sua lógica de atuação.

Para a análise da intervenção do Estado na produção do espaço urbano, é preciso buscar referências históricas que contextualizem e justifiquem sua posição atual. Nesse sentido, analisando a intervenção do Estado nos primórdios da Revolução Industrial é possível perceber que existia certo distanciamento em sua atuação e a provisão de melhorias urbanas necessárias para a continuidade do desenvolvimento tecnológico, que estava em pleno andamento naquele período. Segundo Benévolo (1981, p. 91), o papel do Estado se baseava em ações estratégicas, sendo que sua atuação era limitada a uma “vigilância genérica, mediante as formalidades das autoridades e das patentes”. Com isso, a provisão de grande parte das infra-estruturas urbanas era garantida pela iniciativa privada, como estradas, pontes, canais e portos.

A intervenção do Estado no espaço urbano nesse momento foi pautada por razões sanitaristas e higienistas, que buscavam uma nova organização e ordenação das cidades a partir de um modelo capaz de corresponder às expectativas de uma sociedade em pleno desenvolvimento industrial. A França e a Inglaterra são exemplos claros da atuação sanitarista do Estado, uma vez tomaram diversas atitudes para erradicar uma série de doenças e mazelas provenientes de um modelo de ocupação urbana adensada em demasia e sem políticas de saneamento e infraestrutura. No entanto, no que concerne à produção habitacional para a população operária o Estado não se mostrou tão eficaz como se revelou na execução de grandes projetos urbanísticos. Na implantação dos grandes projetos urbanísticos, a população pobre foi deslocada para outras áreas, sem que ocorresse muita preocupação com a produção dessas novas moradias.

Assim como nos países europeus, no Brasil também foram aplicadas diversas ações que são passíveis de se enquadrarem como sanitaristas e higienistas. Bonduki (2004) analisa a produção habitacional em São Paulo a partir de 1880, momento em que o problema das habitações precárias passa a ser reconhecido pelas autoridades públicas. Nessa época houve um grande incremento populacional decorrente do expressivo número de imigrantes que se deslocaram para a cidade em busca de trabalho. Sem preparo para receber tamanha população, os problemas urbanos se agravaram, notoriamente aqueles relacionados a infraestrutura urbana, saneamento e qualidade das habitações. O autor afirma que, simultaneamente, fortificava-se a segregação socioespacial da cidade.

Explica o autor:

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionou inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite de uso exclusivo, livres da deteriorização, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos (BONDUKI, 2004, p. 20).

Sobre as demandas da habitação, Morado Nascimento e Braga (2009) revelam que esta questão foi sempre tratada como um problema numérico. Ou seja, uma deficiência quantitativa de moradias. A qualidade espacial e a melhor forma de se superar as deficiências habitacionais sempre ficaram à margem da discussão.

Bonduki (2004) cita que o Estado limitava sua atuação na questão social à defesa das instituições e do controle dos trabalhadores, relutando em atuar nas questões de ordem privada, o que favoreceu a inserção das construtoras no provimento de moradias, sem uma efetiva regulação urbanística. Isso gerou também a própria construção suas de moradias por parte dos trabalhadores. Contudo, o Estado foi sendo pressionado a atuar de forma enérgica na produção do espaço urbano, sobretudo pautado pelo discurso sanitarista dos técnicos higienistas, legitimado pelas conhecidas experiências europeias. Acrescenta-se que a produção capitalista dos espaços promovida pela iniciativa privada com a construção de edifícios, os loteamentos desordenados e a precariedade dos serviços de água e esgoto tornaram-se uma grande ameaça à saúde pública.

Segundo Bunduki (2004), em 1893, após a proliferação de epidemias, enfim, o Estado instaurou três frentes de atuação: formatação de uma legislação urbanística; planos de saneamento básico; e estratégias de controle sanitário. Em conjunto, constituem-se a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e da habitação. Contudo, esta iniciativa ainda foi limitada às preocupações higienistas, principalmente no que diz respeito à produção do espaço urbano, sendo que não havia um movimento em prol da melhoria habitacional e do espaço urbano para as classes pobres.

Esclarece o autor:

Fora a abordagem higienista, a participação do Estado foi limitada. O poder público, entretanto, não foi um espectador passivo das condições de moradia dos pobres. Tanto assim que criou uma polícia para vigiá-los, examiná-los e inspecioná-los, em uma legislação para servir-lhes de padrão, porém pouco fez para melhorar suas moradias, a não ser quando eram chocantes demais – demolindo-as. E este modo de resolver o problema da habitação – característico do autoritarismo sanitário - nada mais é que sua própria recriação. (BONDUKI, 2004, p. 43).

2.1.2 O papel do Estado e a valorização fundiária

Atualizando a discussão do papel do Estado é possível perceber a continuidade da mesma postura após anos de atuação. De forma geral, analisando a posição do Estado no contexto da economia capitalista, é possível perceber os primórdios da lógica da intervenção estatal, alinhada com a lógica da iniciativa privada e, com isso, baseada nos princípios econômicos enraizados pela ditadura do capital.

Santos (2008) afirma que o Estado é capitalista, na medida em que, ao assumir como articulação dominante as formas de relação sociais capitalistas, torna-se dependente da lógica do capital e com isso, das formas de acumulação inerentes ao modelo capitalista.

Reforça o autor:

O Estado capitalista é uma relação social, isto é, condensa uma série de articulações (conflituais, umas; não conflituais, outras) de forças sociais, sendo que uma dessas articulações é dominante, porque a sua lógica permeia (em graus diversos) as demais articulações vigentes na mesma formação social. É esta articulação social dominante que confere ao Estado a sua forma ou matriz estrutural. Nas formações sociais capitalistas, a

articulação dominante é constituída pelas relações sociais de produção e a sua lógica, que penetra desigualmente todo o tecido social, é a lógica do capital. Esta lógica consiste numa relação de exploração enquanto extração de mais valia através da propriedade não socializada (individual ou estatal) dos meios de produção e do uso da força de trabalho apropriada no mercado mediante contrato entre cidadãos juridicamente livres e iguais. (SANTOS, 2008, p. 24).

Chauí (2006) cita que o Estado no modelo capitalista atual “participa diretamente da acumulação do capital e de sua reprodução ampliada”. O Estado não se reduz apenas enquanto atuação do Poder Público e, dessa forma, enquanto “reposição jurídica das condições de existência na sociedade civil”, uma vez que hoje a sua presença ampliou-se também para a esfera da produção capitalista.

A autora cita as contradições do papel do estado atual:

Destinado a figurar o universal, mas sendo cada vez mais particular; destinado a ordenar e regular o espaço social para torná-lo homogêneo, mas sendo realmente um pólo a mais na divisão social; destinado a oferecer-se como lugar da identificação social (seja como vontade geral, seja como razão objetiva), mas sendo realmente a efetuação da divisão social como divisão política; destinado a ser o ponto de confluência da legalidade e da legitimidade, mas sendo realmente o substituto imaginário da soberania; destinado a representar objetivamente os interesses subjetivos da comunidade nacional, mas sendo realmente um momento necessário da acumulação de capital e da exploração da mais-valia; destinado a ser o ancoradouro da autodeterminação face aos poderes estrangeiros, mas sendo realmente um momento necessário e contraditório do imperialismo (na medida em que a internacionalização do capital exige a particularização por meio do Estado Nacional); destinado a oferecer à sociedade dividida um poder novo engendrado pelo trabalho da própria divisão social e distanciado da identificação com a figura empírica da autoridade do governante, mas sendo realmente o poderio de uma classe particular, podemos dizer que o Estado tornou-se a forma superior da alienação na sociedade contemporânea (CHAUÍ, 2006, p. 283).

Moraes e Costa (1993) citam que o Estado não se restringe apenas ao seu papel de gestor das condições globais de produção. Ele se alia ao mercado privado e torna-se parceiro deste nas negociações econômicas em geral. Assim, assume o comando global da economia e, com isso, define o padrão e ritmo de acumulação de capital e interfere diretamente na esfera da produção.

Para a compreensão da formação do espaço urbano, é importante entender como se dá a valorização da terra urbana no modelo da cidade capitalista. Neste contexto, o Estado é responsável pelo provimento de grande parte das materialidades urbanas. Essas devem ser entendidas, como pontua Abramo (2009), como: habitação, equipamentos e infraestrutura e serviços de uso coletivo. O Estado, então possui papel importante na determinação das espacialidades das demandas do solo urbano e, com isso, no preço do valor da terra urbana. Para exemplificar, Singer (1982) cita que o Estado, ao prover determinada zona da cidade de serviços e melhorias urbanas está afetando diretamente a dinâmica de valorização da terra naquela localidade. Assim, promove uma alteração na estrutura social do espaço, sendo que com o aumento do preço do solo urbano começa a ocupar o espaço a camada social que consegue pagar pelo novo preço da terra, o que pode determinar a migração da população de renda baixa, que não é mais capaz de pagar pela área agora valorizada. Para o autor, essa dinâmica de valorização da terra, garantida pela atuação do Estado, é aproveitada pelos especuladores imobiliários, que, visando obter rendimentos futuros, influenciam a decisão do Estado na escolha das áreas que irão receber melhorias.

Lima (2009) afirma que, enquanto o Estado atua na provisão de obras estruturantes, caracterizadas como de saneamento e de infraestrutura viária, e no controle urbanístico do solo urbano, por meio da legislação urbanística, a indústria imobiliária se apropria das melhorias, visando alcançar melhores oportunidades de lucro, ou seja, melhores formas de obter lucro sobre a terra urbana.

Bolaffi (1982) assinala que o Estado corrobora com o enriquecimento dos proprietários de terras e com a afirmação do mercado imobiliário quando deixa de cobrar por meio de impostos e taxas adequadas os investimentos realizados no espaço urbano.

Explica o autor:

O poder público, além de manter baixos os impostos sobre a propriedade, não taxa os lucros imobiliários e nem cobra a “contribuição de melhoria” prevista na constituição. As consequências dessa prática governamental não se limitam a uma flagrante iniquidade tributária, mas transformam a propriedade imobiliária no santuário da especulação parasitária que persegue o lucro sem risco. A demanda de terrenos urbanos adquire uma dimensão especulativa, parcelas consideráveis de terrenos urbanizados são retidas ociosas, as cidades se espalham, os custos de implantação e operação de

serviços públicos se elevam e, sobretudo, se elevam os custos de habitação (BOLLAFI, 1982, p. 66).

Sobre o processo de especulação imobiliária gerada pelos agentes imobiliários, Singer (1982), ao analisar espacialmente no território a distribuição de infraestruturas e serviços urbanos, afirma que é facilmente constatável que a maior parte está localizada nas áreas nobres da cidade. Assim, quanto menor a renda da população os serviços e infraestrutura tornam-se mais escassos. Para o autor, com base nessa análise superficial, pode-se chegar à conclusão que o Estado privilegia certas áreas da cidade em detrimento de outras ao provir estas áreas de materialidades urbanas. Contudo, o autor considera essa interpretação “infundada”, sendo que a responsabilidade do favoritismo por certos espaços das cidades, causando as distorções sociais, não é do Estado, e sim da dinâmica da indústria imobiliária. Contudo, as duas lógicas de atuação, Estado e mercado, estão sobrepostas e amarradas à rede complexa do mercado imobiliário. A separação em responsabilidades ou a busca por causalidades são um tanto difíceis quando se trata da lógica de atuação desses agentes, podendo gerar hipóteses prematuras e ingênuas.

O Estado acompanha o provimento de materialidades urbanas com o movimento do mercado imobiliário e dos proprietários de terras, caracterizando a fusão entre as lógicas dos dois agentes. As duas lógicas também se fundem na elaboração das leis urbanas e na fixação de parâmetros urbanísticos, uma vez que é possível valorizar ou desvalorizar zonas urbanas em função da flexibilidade e da permissividade dos parâmetros urbanísticos. Com isso, em toda mudança de legislação urbanística a indústria imobiliária pressiona fortemente o Estado para conseguir benefícios urbanísticos em áreas que são passíveis de geração de interesses econômicos lucrativos.

2.1.3 O Estado e ilegalidade urbana

As cidades brasileiras têm crescido rapidamente nos últimos anos. Segundo dados do IBGE de 2000¹, 81,25% da população vive nas cidades. O aumento das cidades significa o aumento do tecido urbano. Com isso, um leque de complexidades urbanas também aumenta na mesma

¹ <http://www.ibge.gov.br>

proporção. O entendimento do fenômeno urbano, neste contexto, deve ser considerar a relação entre o meio físico, o ambiental, o social e o político.

Importante observar que o crescimento das cidades não foi acompanhado pelo ordenamento urbanístico regulado pelo Poder Público. Com isso, as cidades se apresentam como uma colcha de retalhos de ilegalidades urbanas, as quais se juntam e compõem o tecido urbano. Segundo Alfonsin e Fernandes (2003), a ordenação do espaço urbano esteve durante décadas regulado por duas forças historicamente aliadas: o mercado imobiliário e a ordem urbanística. Esta última é definida como o conjunto da gestão do Poder Público e a legislação urbanística.

Ensinam os autores:

Por um lado, o mercado imobiliário e sua lógica mercantilista, erigida sobre os sólidos alicerces da propriedade privada retificada pelo Código Civil. Por outro lado, a ordem urbanística de nossas cidades, combinação de gestão e legislação urbanística voltadas exclusivamente para os interesses das elites (proprietárias) urbanas. Essa aliança não poderia ser mais perversa. Uma enorme parcela da população está excluída das possibilidades de acesso regular à terra e à moradia nas cidades. A terra urbana é uma mercadoria tanto mais cara quanto mais dotada de investimentos públicos e, em nossa tradição política, o maior investimento depende de quanto mais promíscuas forem as relações de seus proprietários com os gestores urbanos (ALFONSIN; FERANDES, 2003, p. X).

Para Alfonsin e Fernandes (2003), a legislação urbanística tem reforçado a disseminação da ilegalidade urbana. O arcabouço jurídico tem contribuído com os processos de apropriação privada dos investimentos públicos pela população de alta renda nas cidades. Assim, a população de baixa renda fica alheia ao processo de urbanização regulado pelo Poder Público e instaura a informalidade em seus processos de produção do espaço urbano.

Rolnik (2003) relaciona a informalidade urbana ao exercício de cidadania. A autora discute o poder simbólico do papel regulador da legislação urbanística:

Mais além do que permitir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que

estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final (Rolnik, 2003, p. 13).

Analisando o caso da cidade de São Paulo, a autora afirma que a lei funciona como um molde para a formação de uma cidade ideal ou desejável, porém este molde determina apenas uma pequena parte do território da cidade. Isso acontece porque o “produto-cidade” não é gerado a partir de determinações inertes contidas na legislação, mas das relações estabelecidas entre a legislação urbanística (lógica do Estado) e a lógica da indústria imobiliária.

Para Cota (2002), o Estado tem duas funções principais na gestão das cidades: fornecer os meios de consumo coletivo, como também os meios de produção e circulação; e legislar sobre o uso do solo urbano. O arcabouço jurídico, sobretudo a legislação urbanística, e sua aplicação são as ferramentas do Estado para “ordenar e controlar os espaços habitáveis”. As contradições entre o papel do Estado e sua forma de atuação, principalmente na aplicação da legislação urbanística, denunciam a situação predominante do *status quo* na maioria das cidades brasileiras.

Alinhando as lógicas de atuação do Estado e a da indústria imobiliária, Cota (2002) afirma que o capital imobiliário é o agente responsável pela produção e oferta de moradias, o qual tem por objetivo principal obter lucro, a partir de sua lógica de atuação. Por outro viés atua o Poder Público, sendo o responsável pela geração de renda fundiária, para isso criando espaços com valor de troca, como também responsável pela ordenação do uso e ocupação do solo urbano, com base na legislação urbanística. A legislação é a ferramenta utilizada pelo Poder Público para tentar promover o equilíbrio entre os valores de troca e os valores de uso do solo urbano, pelo menos em sua teoria. Cota (2002) acredita que a legislação urbanística é o meio de que se vale o Estado para tentar regular a atuação da indústria imobiliária e promover uma apropriação justa do espaço urbano.

Aprofundando a discussão sobre a lógica do Estado como legislador do solo urbano, é possível perceber que as leis urbanas são aplicadas de forma desigual e desleal no espaço urbano. A disparidade da abrangência na aplicação da lei produz a visível segregação e fragmentação das cidades e formaliza dois espaços distintos: os legais, que atendem a lei; e os ilegais, que não atendem a lei.

O entendimento da ilegalidade urbana não pode ser visto apenas com resolução de problemas urbanísticos, mas deve ser encarado em toda sua complexidade. Segundo Maricato (2003, p. 155), “não se trata de um ‘Estado paralelo’ ou universo partido. A realidade é bem mais complexa. Uma ambigüidade entre o legal e o ilegal perpassa todo o conjunto da sociedade do qual não escapa, mas ao contrário, ganham posição de destaque, as instituições públicas”. A população que vive à margem dos processos da cidade legal deve ser incorporada ao pensamento de uma cidade integrada e justa, que permita o exercício de cidadania a todos. As formas dessa inclusão ainda não estão claras e devem ser bastante examinadas, para que não tenham consequências exclusivistas e elitistas. Como demonstra Smolka (2003), algumas tentativas de regularização dessas ocupações ilegais podem ser perversas e favorecem o agravamento do problema. Segundo o autor, a forma de se implantar a regularização apresenta-se, ao mesmo tempo, como um desafio e um dilema. O dilema seria “não regularizar, simplesmente, não é uma opção política (senão social e humanitária)” (SMOLKA, 2003, p. 287), ao passo que o desafio seria como regularizar, “sem alimentar o círculo vicioso da irregularidade, assegurando um conteúdo preventivo a tais políticas e programas”.

Maricato (2003, p. 157) afirma que os maiores responsáveis pela “tolerância e condescendência” com relação à produção ilegal do espaço urbano são os governos municipais, que, contraditoriamente, também são os responsáveis, constitucionalmente, por ordenar e controlar o uso do solo urbano. Segundo a autora, a “lógica concentradora da gestão pública urbana” não inclui em seu orçamento a grande parte do espaço urbano, a qual é tão carente de seus serviços. Para a autora, “seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político” (MARICATO, 2003, p. 157).

Em outro contexto, Maricato (1994) cita a própria forma de atuação da máquina administrativa enquanto obstáculo para a reforma urbana e, assim, interrupção do *status quo* reinante na ordenação das cidades. Segundo a autora, existe uma excessiva divisão do pensamento das cidades em departamentos e setores de gerenciamento do espaço urbano. O resultado desta fragmentação é a ineficácia da máquina administrativa para solucionar

problemas urbanos, sendo que a alta segmentação gera processos burocráticos e demorados. Sobre o uso e ocupação do solo, a autora acredita que há profundas contradições, uma vez que a grande parte das cidades brasileiras é composta de imóveis ilegais e a atuação da administração municipal é baseada em normas legais, ignorando a chamada “cidade ilegal”. Também, no que compete apenas à cidade legal a administração municipal se mostra incapaz de solucionar problemas urbanos, devido à alta fragmentação das competências.

Maricato (1994) mostra que a questão não está na operacionalização da máquina administrativa, uma vez que a própria ordenação da cidade legal não é eficazmente solucionada pelo Estado. A legislação urbanística é focada nestes espaços, em cuja ocupação o Estado atua fortemente. Mesmo assim a operacionalização torna-se falha e ineficaz. Maricato (2003) ainda cita a descredibilidade e a desconfiança que existem nas instituições públicas. Assim, ao lado de um imenso aparato regulatório está o desprestígio na sua aplicação, principalmente em se tratando da justiça e da polícia. A falta de interesse na política e nos políticos também reflete a descrença da real necessidade de aplicação das leis urbanas.

O desafio apresenta-se na crença do papel do Estado enquanto regulador do espaço urbano. Este não é um agente imparcial na solução de conflitos urbanos. A sua parcialidade é causa e consequência dos dilemas urbanos. A reflexão deve ser na base estrutural do papel do Estado e na crença da sociedade de sua capacidade em resolver problemas e conflitos de forma democrática e justa. Dagnino (2002) discute o consenso reducionista de uma oposição “natural” entre o Estado e a sociedade. Segundo a autora, “a conhecida e bem difundida visão da sociedade civil como ‘polo de virtude’ e do Estado como a ‘encarnação do mal’ faz parte desse reducionismo. Essa hipótese quer então ressaltar o caráter de construção histórica dessas relações, no sentido de que elas são objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política”. (DAGNINO, 2002, p. 281).

É evidente que mais do que discutir a operacionalização de políticas públicas é importante discutir o papel do Estado e sua capacidade de imparcialidade na solução de conflitos urbanos. É necessário discutir a base estrutural de atuação do Estado e as formas de modificá-la para que se alcancem espaços urbanos justos e democráticos, bem como reconhecer o Estado enquanto agente da reprodução social e participante dos processos de acumulação

capitalistas e discutir formas de atuação nessa realidade. Importante é assumir as complexidades inerentes do papel do Estado contemporâneo e discutir a produção das cidades a partir deste marco.

2.2 A LÓGICA DO MERCADO

2.2.1 Princípios da lógica

O mercado que está em discussão é o imobiliário, ou a indústria imobiliária, que está relacionado ao mercado de terras e uso do solo urbano. Para Gomes (2008), o mercado imobiliário é muito “complexo e segmentado”, sendo que os atores envolvidos nessa lógica pertencem a diferentes nichos de mercados e com enfoques em diversos tipos de imóveis: residências, terrenos e submercados para imóveis de luxo, para a classe média, para a classe popular e regionalizado. Para o autor, compõem este mercado diferentes atores, com fins, objetivos, informações e poder de articulação diferenciados: Poder Público, empreendedores e incorporadores, órgãos financiadores privados, agentes intermediários e moradores que vendem ou adquirem seus imóveis.

A lógica da indústria imobiliária é fortemente, ou substancialmente, caracterizada pelos preceitos da economia capitalista. Torna-se importante compreender, em linhas gerais, o conceito de valorização da terra na visão da economia capitalista. Segundo Singer (1982), a cidade é composta por uma imensa concentração de pessoas que exercem atividades diversificadas e disputam o solo urbano para ocupar com diferentes usos. Por isso, a disputa do solo urbano torna-se tão acirrada: “esta disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual – por isso e só por isso – proporciona renda e, em consequência, é assemelhada ao capital” (SINGER, 1982, p. 21).

Para iniciar a discussão, é importante entender o conceito de capital. Afinal, o que é capital? Moraes e Costa (1993) explicam que o capital, na visão de Karl Marx, deve ser entendido como uma categoria social e não pode ser caracterizado como uma “coisa”, contudo deve ser interpretado como relações sociais traduzidas em “coisas”. Nesse sentido, não pode ser

confundido com dinheiro, sendo este apenas uma das representações daquele. Ensinam os autores:

A relação entre valor e capital deve ser explicada pelo circuito das mercadorias e do dinheiro, um circuito social de trocas. O dinheiro se transforma em capital pela forma específica de seu movimento em tal circuito. À forma antiga (mercadoria – dinheiro - mercadoria) contrapõe-se a nova (dinheiro – mercadoria - dinheiro). Isto é, investe-se em dinheiro na produção de mercadorias para obter-se mais dinheiro. No capitalismo, o dinheiro é, então “o ponto de partida e a meta final do movimento”, o que seria para ele (Marx), a vida do circuito econômico” (MORAES; COSTA, 1993, p. 112, 113).

Sobre o entendimento da lógica do capital, um autor importante e polêmico é Hernando de Soto.² A sua contribuição é importante, uma vez que revela uma das formas de se pensar e agir própria do modelo econômico vigente. As conclusões de Soto (2001) revelam o discurso da lógica do capital e afirma a grande dependência existente no modelo econômico e os mecanismos gerados a partir da propriedade privada do solo. A preocupação de Soto (2001) é mostrar que existe grande quantidade de capital inativo nos espaços em que a propriedade privada do solo não é legitimada oficialmente, ou seja, áreas sobre as quais as pessoas não possuem o direito de propriedade individual, sendo, muitas vezes, invadidas e pertencentes ao Poder Público. O autor defende que se essas pessoas que ocupam espaços ilegais das cidades obtivessem o direito de propriedade elas poderiam usufruir dos mecanismos legais da economia capitalista, e isso geraria incremento de capital e desenvolvimento econômico em países considerados “em desenvolvimento”.

² Sobre as teorias de Soto, Regueira (2007) afirma:

Coube a Hernando de Soto, um economista peruano sem vínculos estreitos com o meio acadêmico, elaborar um estudo onde foram investigados os motivos para o elevado grau de informalidade e a persistência das baixas taxas de crescimento dos países pobres. Os direitos de propriedade, a desburocratização e, sobretudo, a concessão de crédito para os empresários informais, são, na opinião de De Soto, o melhor caminho para que os países em desenvolvimento possam crescer de forma mais rápida e equitativa. A transformação de capital morto (ativos não regularizados) em capital vivo (ativos legalizados) é a base da teoria de De Soto, exposta em seus dois livros, que tornaram-se best sellers nos países em que foram lançados, fato raro para um economista oriundo de uma nação latino-americana e que nunca exerceu funções acadêmicas em universidades renomadas (REGUEIRA, 2007, p. 13)

Sobre o “capital morto” o autor afirma:

Em todos os países estudados, a engenhosidade empresarial dos pobres criou riqueza em larga escala - uma riqueza que, de longe, também constitui a maior fonte de capital em potencial para o desenvolvimento. Esses ativos não apenas excedem em muito os do governo, das bolsas de valores locais e dos investimentos estrangeiros diretos, são muitas vezes maiores que toda a ajuda das nações desenvolvidas e todos os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial (SOTO, 2001, p. 47).

Na interpretação do autor, os donos de propriedade não são reconhecida não podem assumir contratos lucrativos nem pedir créditos e seguros. Eles se firmam na dinâmica informal da economia capitalista, uma vez que não possuem a propriedade como instrumento de troca. Ou seja, não têm a propriedade para “perder”. Assim, essas pessoas “sem algo a perder se encontram aprisionadas nos porões encardidos do mundo pré-capitalista” (SOTO, 2001, p. 70).

Com sua entrada na redoma de vidro bloqueada, os pobres nunca conseguem chegar perto do mecanismo legal de propriedade necessário para gerar capital. Os desastrosos efeitos econômicos desse apartheid legal são mais marcadamente visíveis na falta de direitos formais de propriedade sobre imóveis. Em todo país pesquisado descobrimos que cerca de 80 por cento dos lotes de terra não eram protegidos por registros atualizados ou mantidos por donos legalmente responsáveis. Qualquer troca de tais propriedades extralegais se restringia portanto a círculos fechados de parceiros de troca, mantendo os ativos de proprietários extralegais fora do mercado expandido (SOTO, 2001, p. 102).

O discurso de Soto (2001) é citado neste estudo para enfatizar a grande importância da propriedade privada para a economia capitalista e está plenamente inserido na lógica da indústria imobiliária. O autor revela questionamentos que estão em discussão atualmente, gerando grande polêmica e exemplifica alguns dos mecanismos capitalistas que interferem na produção do espaço. Sua posição é muito controversa, e existem autores radicalmente contra seus argumentos, os quais enfatizam o quanto perversa pode ser a legalização da propriedade para os pobres.³ Para o entendimento da lógica do mercado, Soto (2001) é uma importante

³ Um dos autores que discute a posição de Soto acerca de legalizar o ilegal na questão da propriedade privada é Edésio Fernandes. Ele discute a questão da propriedade privada individual como forma de inserir as pessoas no mercado capitalista. Para Fernandes (2006):

Trata-se de uma grande falácia, na medida em que não há um questionamento dos processos - inclusive jurídicos - que têm causado a ilegalidade urbana, bem como porque já se demonstrou que a mera legalização dos assentamentos informais, especialmente através da atribuição de título individual de propriedade, com frequência não é

referência, uma vez que seu interesse está no incremento das formas de atuação capitalistas nas cidades. Com isso, está completamente enquadrado na lógica do mercado.

É fácil constatar que a propriedade privada é a mola propulsora da economia capitalista. Por isso, a lógica do mercado está intrinsecamente relacionada ao seu processo de valorização. Assim, torna-se importante a discussão das formas possíveis da valorização da terra.

2.2.2 A valorização da terra urbana

O capital proporcionado pela propriedade privada da terra está de forma sucinta, relacionado a sua capacidade de produção. A terra é uma das condicionantes principais para que a produção aconteça. Segundo Singer (1982), o mercado é o responsável por aferir o preço do uso do solo na economia capitalista. Com isso, forma-se uma mercadoria *sui-generis*, que é o acesso à utilização do espaço, pode ser garantido de duas diferentes formas: direito de propriedade ou aluguel.

Os proprietários de terras possuem a principal condição para que a produção se efetive, tornando-se grandes detentores de capital. Moraes e Costa (1993) afirmam que a valorização capitalista do espaço é, antes de tudo, uma relação capital-espaço.

Definem os autores:

A apropriação privada dos meios de produção, outra determinação geral do capitalismo, implicou a privatização do espaço, visto ser igualmente capital. Desta forma, a história do capitalismo nada mais é, nesse sentido, que um processo histórico de privatização crescente de porções da superfície terrestre e de tudo o que ela contém. Sendo o consumo produtivo (e privado) do espaço o fundamento de sua valorização, a espoliação será uma tônica desse processo (MORAES; COSTA, 1993, p. 160).

A lógica do mercado está relacionada, portanto à valorização da terra urbana e a sua relação com a indústria imobiliária. Nesse contexto, Singer (1982) afirma que o capital imobiliário é um falso capital e que o capital imobiliário é um valor que se valoriza, sem, contudo, ser uma

compatível com o objetivo sociopolítico maior de promover a integração socioespacial das comunidades e áreas informais. A contribuição da História e da Economia Urbana no desmascaramento desse discurso é de fundamental importância (FERNANDES, 2006, p. 137 e 138).

atividade produtiva, mas sim a monopolização do acesso a uma condição indispensável de produção. O “valor” da propriedade imobiliária no capitalismo está, então, intimamente relacionado com a renda que ela proporciona, a determinada taxa de juros. Ainda segundo o autor, o mercado de terras possui uma dinâmica distinta de outros mercados e um caráter essencialmente especulativo. Nesse mercado, o preço não é estabelecido com relação aos preços da concorrência, mas em função de diferentes variações. Em geral, a produção do espaço urbano acontece quando existe a incorporação de terras antes agrícolas ao tecido urbano.⁴ No entanto, o preço da terra urbana não é medido com base no “custo” desta incorporação. A valorização da terra urbana é medida pelas melhorias na estrutura urbana que ainda podem acontecer, o que justifica o fato de muitas vezes, o promotor imobiliário aguardar certo período para comercializar a terra, para que as condições propícias se realizem, caracterizando a dinâmica de especulação imobiliária. Existem outras formas de especulação imobiliária possíveis quando a lógica do Estado é incorporada na lógica da indústria imobiliária, como acontece na aplicação da legislação urbanística.

Lima (2009) argumenta que Marx distingue tipos diferentes de renda do solo urbano: renda diferencial I, renda diferencial II, renda de monopólio e renda absoluta. A renda diferencial I é caracterizada por circunstâncias favoráveis naturais. Com isso, a terra que for naturalmente mais produtiva terá maior renda diferencial. A diferença na renda é calculada a partir da comparação com a terra improdutiva, que não possui condições naturais para a produção. Já a renda diferencial II é gerada com base em terras inférteis que, com o investimento de capital, se torna fértil. Esta renda, além de ser caracterizada em meio rural, pode ser alcançada no meio urbano, por meio de condições mais favoráveis para a geração de lucro; por exemplo, a melhor localização na cidade. Singer (1982), discutindo a renda diferencial, afirma que esta pode ser garantida pela localização em que as empresas estão situadas. Assim, é assegurada pelo “superlucro” que cada localização proporciona. Para o autor, “a renda diferencial é auferida quando as empresas que a pagam se encontram em mercados competitivos, sem que

⁴ Importante uma breve explicação: a utilização do solo urbano mediante a incorporação de terras agrícolas parece estar distante da realidade atual da cidade enfocada no estudo de caso, Belo Horizonte e, com isso, no contexto das cidades metropolitanas. Aparece aqui com um dos ditames da teoria de Marx sobre o capital e será atualizada no decorrer do capítulo.

os produtos por elas vendidos sofram qualquer majoração de seus preço” (SINGER, 1982, p. 27).

A renda de monopólio, segundo Lima (2009), é representada por Marx pela terra que possui alguma característica exclusiva. Com isso, o proprietário de terra pode aferir o preço em função do monopólio de tal característica, sendo o preço acima do valor de mercado para o produto. Para a autora, o preço varia em “função de uma localização privilegiada, ou recurso natural que lhe garante exclusividade, ou seja, a partir da apropriação de um bem cujo valor de uso não é reproduzível ou o é apenas parcialmente”. (LIMA, 2009, p. 32).

A renda absoluta, afirma Singer (1982) pode ser caracterizada pelo preço do aluguel da propriedade privada para determinada atividade de produção. Seu valor é determinado pela margem entre o preço de mercado de determinado produto, o qual é fabricado naquela localização, e o verdadeiro preço de produção. Lima (2009) explica que Marx define a renda absoluta como uma forma de inserir o pior terreno no mercado.

Explicando a teoria de Marx a autora conclui:

Esta renda viabiliza a produção nestas áreas, uma vez que permite “compensar” suas condições mais desfavoráveis em relação às demais terras. A renda Absoluta é, portanto, o meio de viabilizar o “pior terreno”, que, por sua vez, é a base para o cálculo da renda diferencial. A terra não gera renda, mas confere ao proprietário o poder de sua utilização (inclusive através de aluguel), ou simplesmente, oferece a possibilidade de retenção na expectativa de sua valorização. Por ser resultado único e exclusivo da propriedade particular da terra, seria eliminada no caso de nacionalização do solo (LIMA, 2009, p. 32).

Para Cota (2002), em termos gerais, a renda diferencial é a que mais interfere no preço do solo urbano, já que está relacionada à capacidade de produção. Por isso, é possível verificar a importância da aplicação das legislações urbanísticas para a captação dessa renda, sobretudo do instrumento de zoneamento das cidades, o qual interfere na tipologia das edificações e no uso do solo urbano. Com isso, a atuação do Estado, mediante a aplicação das leis urbanas, está diretamente relacionada com os ganhos da renda diferencial. Importante aqui salientar o cruzamento da lógica do Estado com a lógica do mercado.

No uso residencial, o tipo de renda que mais se aplica é a renda de monopólio. A indústria imobiliária garante o “superlucro”, ao oferecer espaços exclusivos para as classes que podem pagar pela exclusividade dos espaços. O monopólio, nesse contexto, é oferecido pela localização privilegiada pela paisagem e, até mesmo, pelos serviços que são incorporados às edificações. A indústria imobiliária é dinâmica e busca adotar práticas de monopólio, em busca da excepcionalidade. Para Ribeiro (1996), a dinâmica dos incorporadores, fomentada pela inovação, é a grande responsável pela formação do espaço urbano. Os incorporadores sempre buscam novas áreas exclusivas de atuação, uma vez que, iniciado um empreendimento em determinada localização surgem imediatamente concorrentes com o mesmo padrão de investimento e preço final, o que configura o estabelecimento de uma disputa entre os proprietários fundiários, anulando o ganho estimado para aquela localidade. Para Singer (1982, p. 33), “em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano”.

A valorização da terra não é um processo simples, gerado a partir de atributos estanques e previsíveis. Bolaffi (1982) alerta que esse processo não é resultante apenas da demanda especulativa e que também não é caracterizado pelos impulsos reais da economia.

Esclarece o autor:

Seu impulso inicial é a criação real da riqueza, do crescimento da indústria e dos serviços e a conseqüente elevação da arrecadação tributária pelos impostos indiretos. Mas como este movimento do real valoriza o solo urbano por meio de investimentos públicos, que criam as condições para o aumento das economias externas, isto não faz mais do que acentuar o caráter antisocial do processo. Na realidade, trata-se de um processo que implica a privatização de riqueza gerada no setor público e na transferência para a população, e para a sociedade como um todo, das deseconomias provocadas pelo padrão ineficiente do crescimento físico (BOLAFFI, 1982, p. 60).

Como afirma Lima (2009), Marx define os tipos de renda com base nas terras agrícolas. Contudo, é possível aferir as mesmas características ao solo urbano. Diante dessa leitura do solo urbano, os atributos estudados na teoria de Marx passam a ser relacionados a topografia, localização e privilégios urbanísticos como os advindos da legislação urbanística. Dessa forma, as exceções características da renda do monopólio podem ser conseguidas mediante a incorporação de valores atribuídos pelo mercado imobiliário. Para a autora,

“assim, estas diferenças passam a determinar a hierarquia do solo urbano, ou seja, quanto maior seu diferencial, maior seu valor de troca, selecionando seu acesso à população por critérios econômicos.” (LIMA, 2009, p. 33).

Com o mesmo intuito de discutir os tipos de renda propostos por Marx no contexto da cidade atual, Lefèvre (1982) faz uma análise do lucro do empreendedor na venda de apartamentos no contexto urbano. Ele tenta aproximar o conceito da terra agrícola de Marx e suas diferenciações na renda do solo urbano para a terra urbana. Para o autor, as análises parciais de seu estudo levam a crer que a comercialização de apartamentos não é regida pelas mesmas leis que tiram proveito da fertilidade das terras agrícolas. Com isso, “localização não regula necessariamente a renda de terrenos onde se produzem prédios de apartamentos: essa regulação se dará, eventualmente, em casos mais ou menos especiais dentro da cada cidade” (LEFÈVRE, 1982, p. 110)”. O autor afirma ainda que o atributo da localização fica consideravelmente mais relativo no meio urbano do que no meio rural, uma vez que os fatores advindos da localização podem ser alterados com maior rapidez no meio urbano. Dessa forma, “uma localização pode ser produzida, basta se produzir uma avenida de trânsito rápido (como por exemplo a Avenida 23 de Maio em São Paulo) que as localizações se alteram profundamente” (LEFÈVRE, 1982, p. 111). Nesse sentido, os atributos que influem na geração de capital podem ser constantemente e rapidamente alterados. Com esse raciocínio, Lefèvre (1982, p. 111) afirma que se a mudança com rapidez ainda é incipiente no meio rural, o que dirá no século XIX! Por isso, Marx não desenvolveu considerações a respeito da questão da localização, “mas deixou que se interprete que ela é uma dádiva da natureza tal como a fertilidade”.

Sobre as formas de geração de renda a partir do solo urbano, é importante perceber que não se trata de conceitos fechados e de fácil aplicação, sendo que fatores externos e internos atuam diretamente na geração e valorização da renda urbana. Contudo, a compreensão clássica dos conceitos de Marx é de grande valia, uma vez estes trazem referências importantes para o entendimento dos processos urbano atuais.

Gomes (2008), discutindo acerca da valorização da terra, reforça o pensamento de que se trata de um processo com uma dinâmica própria que não acontece de forma aleatória. A geração dos preços praticados tem “distribuição e variação espacial com base nas ofertas e procuras

relativas, a cidade é dinâmica no tempo com variações dos preços pagos para a ocupação dos locais e os valores dependem das condições macroeconômicas do País, vale dizer da demanda agregada” (Gomes, 2008, p. 239). O autor cita que as variações de preços dos imóveis, em sua maioria, são justificadas pelo fator localização e explica que, além da localização, cada tipo de imóvel, seja comercial, residencial ou lote vago, possui suas especificidades de valoração e são atributos intrínsecos e extrínsecos ao imóvel, sendo que a conjugação destes atributos não acontecem de forma aleatória e nem estanque. Os atributos são valorados com relação ao conjunto do imóvel e ponderados entre si.

Para clarear o autor cita o seguinte exemplo:

Por exemplo, uma vaga de garagem em um imóvel de dois quartos, uma suíte e área privativa de 100 m², não tem o mesmo valor de uma vaga de garagem de um imóvel de quatro quartos, duas suítes e 150 m² em um mesmo local. E se o primeiro imóvel estiver localizado na zona norte desta Cidade e o segundo na zona sul, as ponderações são totalmente diferentes. É por isso que é muito difícil transformar modelos matemáticos a determinação do valor de mercado de qualquer imóvel (GOMES, 2008, p. 240).

Para este estudo, mais do que compreender as formas complexas de valorização da terra urbana, é importante compreender em cada lógica estudada (Estado, mercado e morador) a importância da propriedade individual para o processo de produção da economia capitalista, e com isso, da reprodução social. Nesse sentido, é importante perceber a importância que tem a terra urbana nas formas de produção capitalista, sobretudo enfatizada pela indústria imobiliária, e que existem formas de hierarquia e valorização que funcionam no modelo de produção.

Para compreender o momento da inserção da indústria imobiliária na produção das cidades de forma definitiva e impactante na lógica que está em voga atualmente, é importante citar a contribuição de Abramo (2009). Segundo o autor, ao longo do período fordista o mercado tinha papel essencial para a formação das materialidades urbanas. No entanto, esse papel era regulado pelo Estado, que impunha regras de uso e ocupação do solo e definia as características das materialidades urbanas. Contudo, a crise do fordismo urbano se revelou principalmente na crise do urbano modernista e regulatório. Ou seja, foi o início da flexibilização urbana e da crise do Estado enquanto provedor de materialidade urbana. O

retorno da atuação do mercado aconteceu após a crise do período fordista, na década de 1980 e a formação da cidade neoliberal. O autor cita que o mercado da indústria imobiliária se firmou como elemento estrutural da formação das cidades a partir do retorno da “mão inoxidável” do mercado. Assim, a cidade neoliberal tem o mercado como coordenador dos mecanismos de uso do solo. O autor define que nos países latino-americanos a produção das cidades neoliberais está estruturada em três fatores: o mercado, o Estado e a necessidade.

Explica Abramo:

Foi a lógica da necessidade que moveu, e continua a mover, um conjunto de ações individuais e coletivas que promoveram a produção das “cidades populares” com o seu habitual ciclo ocupação/autoconstrução/auto-urbanização e por fim o processo de consolidação dos assentamentos populares informais (APIs) (ABRAMO, 2009, p. 2).

Maricato (2003, p. 158) cita a ausência de alternativas habitacionais, tanto pelo mercado privado quanto pelas políticas públicas sociais, como a causa da “dinâmica de ocupação ilegal e predatória da terra urbana”.

Esclarece a autora:

A orientação de investimentos dos governos municipais revela um histórico comprometimento com a captação da renda imobiliária gerada pelas obras (em geral, viárias), beneficiando grupos vinculados ao prefeito de plantão. Há uma forte disputa pelos investimentos públicos no contexto de uma sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo privilégio e pela privatização da esfera pública (MARICATO, 2003, p. 158).

Ampliando a discussão, Santos (2008, p. 38), afirma que a cidade capitalista é a “expressão territorial da sociabilização das forças produtivas no modelo de produção capitalista”. Nesse sentido, entende-se como forças produtivas todas as formas de reprodução do capital, ou seja, a própria forma de viver da sociedade capitalista. Para o autor, é evidente o “desinteresse” do capital pela reprodução do trabalho, uma vez que esta força encontra-se ausente do processo de produção, “não sujeita a lei do valor”. Dessa forma, a “lógica da necessidade”, citada por Abramo (2009), se faz presente na produção da cidade capitalista como uma das únicas possibilidades de ocupação da cidade pela parte da população que não é inserida no mercado formal.

2.2.3 A lógica capitalista e a ilegalidade urbana

Para Santos (2008), o espaço urbano, como socialmente produzido, não pode ser pensado fora da lógica de produção/reprodução capitalista. Em outras palavras, o entendimento da forma de produção das cidades está imerso em complexidades inerentes ao próprio modo capitalista de produção. Aprofundando a discussão em torno da temática da ilegalidade urbana, pode-se afirmar que as contribuições de Santos (2008) e Abramo (2009) revelam que a produção da ilegalidade urbana é fomentada pelas formas de funcionamento do modo de produção capitalista. Isso quer dizer que, para funcionar, o capitalismo fomenta as práticas de ilegalidade e informalidade, não só urbanas, para a sua própria sobrevivência, e isso ocorre de forma dinâmica e com a participação das três lógicas aqui estudadas: Estado, mercado e morador. O próprio sistema exige e fornece os mecanismos para a formação do espaço urbano contemporâneo, sendo estes necessários para sua própria reprodução, assim como um círculo vicioso.

Aproximando um pouco mais do enfoque da pesquisa, é possível constatar que a própria ilegalidade urbana é fomentada pelos mecanismos da economia capitalista. Assim, espaços exclusivos que são considerados legais pelo ponto de vista da aplicação da legislação urbana possuem diferenciação no valor da terra urbana. Com isso, é fácil perceber que a exclusividade das terras legais é fator favorável para a indústria imobiliária, uma vez que é possível conseguir preços mais lucrativos com propriedades formalmente aprovadas perante o Poder Público. Dessa forma, a massa construtiva legalizada configura um espaço de excepcionalidade se comparada com a grande parte das cidades que são consideradas ilegais, fomentando o mercado de exclusividade das classes que podem pagar por estes espaços.

Para Cota (2008), a legislação urbanística, sobretudo o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, funciona como aliada da indústria imobiliária. Ao estudar a legislação de Belo Horizonte vigente desde 1996 (hoje em processo de transição entre leis), conclui que em alguns territórios da cidade a Lei de uso e ocupação do solo “promove uma convergência entre os objetivos e interesses do setor imobiliário com os princípios que orientam a busca pela ocupação mais racional do espaço urbano” (COTA, 2008, p. 229). Nesse sentido, as três lógicas aqui estudadas (mercado, Estado e morador) convergem para um mesmo objetivo. Contudo, é importante salientar que o mercado atua em prol de seu

próprio sucesso e lucro, sendo possível, em alguns casos, que as lógicas dos agentes se posicionem de forma que culminem com a produção mais racional do espaço urbano.

O espaço urbano foi historicamente sendo construído com base na lógica capitalista do mercado e legitimado pelo Estado, que, apoiado no arcabouço jurídico, reforça o caráter mercantilista e elitista dos mecanismos de uso e ocupação do solo urbano. Reforçando essa ideia, Maricato (1994) cita o poder de articulação do capital imobiliário, setor que abrange loteadores, incorporadores, construtores, parte dos corretores e, inclusive, grandes proprietários fundiários, para pensar em um projeto para a cidade como um todo, embora, segundo a autora, este projeto ignore a cidade real e se destine apenas à parte que ocupa a população de elite. O mercado imobiliário, que atua em nome do capital privado, possui grande força de articulação e participação nas políticas públicas, enquanto os trabalhadores, por intermédio de entidades e movimentos, possuem pouco poder de articulação. Já os trabalhadores se organizam para reivindicações locais e não possuem projeto para a cidade, nem mesmo para a parcela da cidade que ocupam. Essa parcela da população segue a lógica da necessidade, contextualizada por Abramo (2009), a qual conforme o seu ciclo de ocupação, estabelece uma sistemática própria de urbanização.

2.3 A LÓGICA DO MORADOR

2.3.1 Princípios da lógica

A “lógica da necessidade”, conceituada por Abramo (2009) está relacionada com a produção autônoma da cidade e dos mecanismos informais que a população estabelece em decorrência da necessidade de sobrevivência nas cidades. Esta lógica acontece porque grande parte da população não consegue se inserir nos mecanismos formais e legais legitimados pelo Estado para a vida nas cidades. A lógica do morador foco desta pesquisa se concentra em um dos aspectos citados por Abramo (2009), tratando-se da ilegalidade do espaço urbano. Afunilando a discussão a lógica trata da cidade que é produzida fora dos padrões urbanísticos fixados em lei, sem ter necessariamente relação com a renda social da população.

A denominação “lógica do morador” refere-se ao indivíduo que participa da produção do espaço urbano. Com isso, a definição desse conceito refere-se ao indivíduo que atua de forma ativa na cidade e com reflexos em sua produção. Esta lógica trata da questão da produção habitacional nas cidades. A investigação busca compreender como a sociedade está inserida na produção do espaço urbano e, sobretudo, na produção de sua própria moradia. Busca a correlação entre o morador e as lógicas já citadas: a lógica do Estado e a lógica do mercado, considerando que não é possível compreender a atuação do morador fora do entendimento intrínseco entre estas duas dinâmicas.

Para a compreensão da produção habitacional, é importante discutir o conceito de habitação no contexto da economia capitalista atual. Para Soto (2001), a casa deve ser entendida com base na extrapolação do conceito de abrigo, como um conceito “econômico e social”. A representação da casa formalmente constituída é a representação do conceito da sociedade “*sobre a casa*”. Assim, a casa representa a segurança necessária para se viver nos moldes da cidade capitalista, e daí a grande importância de sua posse ou propriedade no contexto atual.

Teixeira e Souza (2000) conceituam a casa não enquanto um local determinado, mas como um processo, em que são envolvidas as diversas atividades urbanas: morar, trabalhar, consumir, deslocar, divertir, etc. Nesse sentido, é possível compreender a dinâmica socioespacial a partir do espaço da moradia. O espaço não é mais entendido como uma categoria fechada de uma ordem territorial, e sim como a conjunção “de um conjunto de relações de ordem e da desordem urbanas” (TEIXEIRA e SOUZA, 2000, p. 290).

O conceito de casa neste estudo deve ser entendido como processo e como representação econômica e social estimulada pelos mecanismos da economia capitalista. Esse entendimento é importante, uma vez que é a partir dessa constatação que se justificam – ou, pelo menos, se explicam - as lógicas de atuação dos três atores aqui pesquisados. O espaço urbano perde a conotação de simples sítio para ser percebido segundo de significados conceituais e relacionados com a dinâmica das cidades. Assim o território que a habitação ocupa está intimamente relacionado com sua hierarquia social.

Bourdieu (2005) conceitua a casa como um produto carregado de significados simbólicos, mas impregnado de características de valoração dentro de cada campo social.

Ensina o autor:

Revelou-se, de fato, que o mercado das casas próprias (como, provavelmente, em graus diferentes, todo mercado) é o produto de uma dupla construção social, para a qual o Estado contribui de maneira decisiva: a construção da demanda, através da produção das disposições individuais e, mais precisamente, dos sistemas de preferências individuais – em matéria de propriedade ou de locação, notadamente – e, também, através da atribuição dos recursos necessários, isto é, das ajudas do Estado à construção ou à habitação definidas pelas leis e regulamentações, das quais se pode também descrever a gênese; e a construção da oferta, através da política do Estado (ou dos bancos), em termos de crédito aos construtores, o qual contribui, com a natureza dos meios de produção utilizados, para definir as condições de acesso ao mercado e, mais precisamente, a posição na estrutura do campo, extremamente espalhado, dos construtores de casas e, portanto, as pressões estruturais que pesam sobre as escolhas de cada um deles, em matéria de produção e de publicidade (BOURDIEU, 2005, p. 17).

Bourdieu (2005) e Maricato (1982) explicam que sempre que a habitação for considerada mercadoria e existir a propriedade privada do solo urbano estará presente a afirmação da casa própria. Segundo a autora, a necessidade da casa própria é incentivada pela forma como a iniciativa privada encaminha a questão, com a divulgação de formas de aquisição da casa própria ou pela própria postura do Estado, que oferece financiamentos e apoio para a construção da casa própria. Dessa forma, o discurso da moradia é deslocado para aspectos apenas quantitativos, sem a devida preocupação com a realidade social, assim como discutido por Morado Nascimento e Braga (2009).

É importante entender que a moradia extrapola em muito o conceito de habitar e se torna um diferencial social, seja pela sua localização, pelos materiais empregados, pela sua dimensão e pela posse de sua propriedade. Essas distinções sociais da habitação são absorvidas pela sociedade, legitimadas pelo Estado e fomentadas pela indústria imobiliária e seus mecanismos de controle capitalistas. Com isso, a indústria imobiliária oferece cada vez mais formas de se distinguir socialmente e, dessa forma, busca assegurar seu faturamento constante.

Bourdieu (1997, p. 160), caracterizando a distinção social no espaço físico, afirma que o “espaço habitado (ou apropriado) funciona como uma espécie de simbolização espontânea do espaço social”. Para o autor, não há espaço sem hierarquia e que não exprima as distinções

sociais. Com isso, a noção do campo social está sempre presente, podendo caracterizar o dentro e o fora do campo.

Reforça o autor:

Efetivamente, o espaço social se retraduz no espaço físico, mas sempre de maneira mais ou menos confusa: o poder sobre o espaço que a posse do capital proporciona, sob as diferentes espécies, se manifesta no espaço físico apropriado sob a forma de uma certa relação entre a estrutura espacial da distribuição dos agentes e a estrutura especial da distribuição de bens ou de serviços, privados ou públicos (BOURDIEU, 1997, p. 160).

O autor ainda cita o conceito de “space consuming”, sendo que “o consumo ostentatório do espaço físico é uma das formas por excelência de ostentação do poder” (BOURDIEU, 1997, p. 161). Nesse sentido, e incorporando na discussão as leis urbanas, pode-se dizer que o espaço produzido dentro dos ditames dos parâmetros urbanísticos legais e que visam a distinção social são espaços de “space consuming”. O que está sendo consumido é o valor cultural e social que o espaço revela na distinção da prática social.

2.3.2 A complexidade da informalidade urbana

É possível perceber que a aplicação das leis urbanas na cidade é mais do que uma mera aplicação de parâmetros urbanísticos, mas possui um significado importante no campo social, sobretudo no campo da indústria imobiliária, que é constituída por construtoras, empreendedores, proprietários de terras e agentes imobiliários, com a participação ativa do Estado e dos moradores da cidade.

A investigação sobre a aplicação da legislação urbanística na produção do espaço urbano é mais do que apenas a incorporação de parâmetros urbanísticos nas edificações e no uso do solo urbano; é carregada de referenciais simbólicos e revelam o funcionamento elitista e de exceção do modo capitalista. Nesse sentido, pode-se afirmar que grande parte da produção das cidades não atende às exigências legais e, com isso, corrobora para a criação de espaços legais de exceção nas cidades.

Aprofundando a discussão sobre a aplicação das leis urbanas e suas consequentes formas de distinção social, Maricato (1997) aponta que existe um grande aparato regulatório que disciplina a produção do espaço urbano no Brasil, estruturado em leis rigorosas de parcelamentos do solo, leis de zoneamento e detalhados códigos de edificações, os quais são formulados por agentes distantes da condição da ilegalidade em que vive grande parte da população das cidades brasileiras. Segundo a autora, tal fato demonstra que a “exclusão social passa pela lógica discriminatória na aplicação da lei” (MARICATO, 1997, p. 123). É evidente que existe apenas uma aparência de ineficácia da lei, uma vez que ela é um instrumento chave para a aplicação arbitrária do poder. Neste sentido, a ocupação ilegal da terra urbana não é apenas permitida, mas estimulada e faz parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil.

Declara Maricato:

A dimensão da ilegalidade urbana na provisão de moradias urbanas é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (ao qual corresponde relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica (MARICATO, 1997, p. 123).

O Estado, inserido na lógica do capital, legitima mecanismos de uso e ocupação do solo elitistas e para a própria sobrevivência dos processos de acumulação capitalista. Com isso, fomenta a informalidade do solo urbano. Santos (2008, p. 38) afirma que “a cidade capitalista é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas no modo de produção capitalista”.

O papel do Estado no processo da formação da informalidade urbana deve ser entendido para além de um problema de controle ou regulação, mas como, em muitos casos, um indutor da produção desta realidade. Kowarick (1979) utiliza o termo *espoliação urbana* e o conceitua:

somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho” (Kowarick 1979, p. 59).

Em outras palavras, trata-se do processo de exclusão da classe trabalhadora das práticas das cidades reguladas pelo Poder Público.

É possível perceber como a lógica do Estado está presente na forma de articulação do morador e no modo como o mercado se apropria dessa falta de sinergia entre as lógicas. Assim, os espoliados são induzidos a produzir a sua própria habitação e espaço urbano de forma autônoma e alheia à ordenação da cidade. Tal fato favorece o sistema capitalista e de acumulação de capital por parte da sociedade. O Estado aparece neste contexto enquanto indutor da própria espoliação urbana, uma vez que permite as condições favoráveis ao processo de espoliação.

Jesus (2003), ampliando a discussão, afirma que o processo de globalização econômica tem contribuído para o aumento da exclusão de grande parte dos trabalhadores, fato que evidencia as desigualdades sociais e é retratado na segregação socioespacial das cidades. A autora afirma que o aumento da ilegalidade urbana nas grandes cidades brasileiras é consequência da ausência da atuação do Estado. Alinhando a lógica do Estado e a do mercado, pode-se afirmar que na dinâmica capitalista de produção das cidades o Poder Público não tem se mostrado capaz de normatizar e regular, por meio de políticas públicas, o bem-estar social, fato que é revelado pela sua ausência no controle da indústria imobiliária. O mercado imobiliário nas grandes cidades tem atuado nas decisões de locação de investimentos públicos, ditando as regras do jogo e excluindo deste processo grande parte da população. O Estado é parte integrante da lógica do capital, e por isso, com base em seu arcabouço jurídico, pouco tem feito para normatizar e inibir ações excludentes promovidas pela indústria imobiliária. Dentro deste contexto, Jesus (2003, p. 428) questiona: “Qual a responsabilidade das leis diante do aumento da ilegalidade urbana?” Ainda segundo Jesus (2003), a cidade é um organismo vivo e dinâmico, com mutações rápidas e complexas, e estas transformações não têm sido acompanhadas pelas normas urbanísticas. A autora afirma que “há um verdadeiro descompasso entre a realidade urbana e os instrumentos jurídicos em vigor” (JESUS, p. 428), sendo possível afirmar que a consequência imediata deste descompasso é revelada pela informalidade e ilegalidade urbana.

Maricato (1997, p. 123) insere em sua discussão os planos e os projetos urbanísticos, apontando como perversas podem ser suas boas intenções: “a leitura das justificativas de

planos ou projetos das leis urbanísticas, no Brasil, mostra quão ridículo pode ser o rol de boas intenções que as acompanham. Ridículo sim, porém não inocente”. A legislação quando é cumprida, atua em apenas parte da cidade, fazendo com que, despreziosamente, grande parte da população se insira no mercado ilegal. Sobre essa questão, Smolka (2003, p. 258) afirma que o preço do solo urbanizado no mercado formal pode ser consequência da “regulação excessiva, excludente, elitista, anacrônica, saturada de preocupações estéticas etc., que impõe condições não razoáveis - impossíveis de cumprir pelos pobres - de ocupação do solo urbano”.

Segundo Smolka (2003), a informalidade da cidade ilegal é causa e efeito da pobreza que está relacionada com a ocupação dessas áreas. Em outras palavras, para obter a certeza da constante presença da força de reprodução capitalista, a população que reside em áreas informais inicia sua ocupação por fatores relacionados com a pobreza e não consegue alterar a sua situação da informalidade também por fatores relacionados com a pobreza. Assim, “a população que reside em áreas informais é capturada por muitos círculos viciosos que reiteram sua condição” (SMOLKA, 2003, p. 266). Tem-se que a informalidade não trata apenas da questão do uso do solo urbano, mas avança em questões cotidianas e resulta em processos informais de outra ordem, como a informalidade nas relações de trabalho.

2.3.3 O morador e a ilegalidade urbana

Aprofundando a discussão acerca dos espaços legais produzidos pela aprovação dos parcelamentos e edificações no Poder Público e no foco da pesquisa na Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Este estudo procura evidenciar os reais motivos que levam o morador a enquadrar sua edificação ou lote nas normas da legislação urbanística. A busca pela legalidade pode estar na crença da qualidade espacial e ambiental garantida ao atender aos parâmetros urbanísticos das leis. No entanto, muitos moradores subvertem a legislação ao modificarem o projeto aprovado na Prefeitura. Assim, a própria crença na qualidade ambiental garantida pelos parâmetros urbanísticos está em xeque para aqueles que usufruem dos espaços legais da cidade. Acredita-se que com a aprovação dos projetos urbanos nos órgãos competentes, na verdade, o que se procura é estar legitimado pelo mercado formal da indústria imobiliária, pois é sabido que vários processos formais e legais só funcionam com certificados de propriedades formalmente legalizados e com o licenciamento urbano

aprovado, por exemplo: cartórios, financiamentos por bancos e créditos. Assim, o lucro da venda de um imóvel formalmente legalizado pode ser maior do que a venda de um imóvel com pendências legais, o que justifica a valorização destes imóveis pela indústria imobiliária.

Um importante ponto a se esclarecer é que o espaço ilegal não é de exclusividade dos pobres, sendo que grande parte do território das cidades é constituída de espaços não aprovados pela Prefeitura de Belo Horizonte. O processo convencional de aprovação de projetos e parcelamentos do solo na PBH, de forma geral, é burocrático, demorado e demanda a contratação de um profissional da área da arquitetura e urbanismo ou da engenharia como responsável técnico para a formalização do processo administrativo de aprovação. Com isso, tem-se que o procedimento de aprovação torna-se caro e distante da realidade de diversos moradores da cidade. É sabido que a PBH por meio de concessão de incentivos fiscais e da flexibilização de parâmetros urbanísticos, incentiva o morador a regularizar sua edificação e parcelamento do solo. Contudo, essa política de regularização ainda é tímida, uma vez que abrange poucos moradores da cidade. Embora a análise dos procedimentos de aprovação sejam aprofundados em outro capítulo, neste momento é importante discutir a distância da lógica do morador diante da excessiva regulamentação e burocracia dos processos de aprovação.

A legalidade deve ser buscada pelo próprio morador. Ou seja, o morador é que deve recorrer à PBH e solicitar a abertura de seu processo administrativo de licenciamento. Tal fato também pode explicar a razão de, muitas vezes, esse processo não acontecer, sendo que a desinformação pode levar o morador a não enquadrar sua construção às regras do modelo urbanístico legal. Do ponto de vista do morador, pelo menos para a grande parte deles, a incorporação dos parâmetros urbanísticos em sua propriedade não é obrigatória para sua construção. Os projetos são construídos, muitas vezes, sem a contratação de um profissional da área da arquitetura e urbanismo. Tal fato demonstra a distância da lógica do morador com o papel do Estado, pelo menos no que diz respeito ao controle do solo urbano.

A lógica do morador, em sua maioria, funciona à margem das outras duas lógicas estudadas: a do Estado e a do mercado. Assim, a lógica da indústria imobiliária, entrelaçada pela lógica do Estado, influencia diretamente a lógica do morador, sem que com isso este tenha as condições adequadas para se inserir plenamente na complexidade destes campos de atuação e sem que

seja um agente com poder de tomada de decisão. Com isso, a lógica do morador fica subordinada às outras lógicas tentando se posicionar de forma digna no complexo urbano.

3 A ILEGALIDADE URBANA

Neste capítulo, o termo *ilegalidade* assume sua conotação conforme os objetivos da pesquisa e, nesse sentido, possui significado diferente dos conceitos empregados aos termos *irregulares* e *informais*, como detalhado no capítulo 1. A ilegalidade discutida diz respeito a não aprovação das edificações e parcelamentos do solo na PBH.

Costa (2006, p. 146) enfatiza que a ilegalidade não é um atributo de classe social, não sendo restrita às ocupações dos pobres na cidade. No entanto, os atinge de forma mais perversa, uma vez que as cidades funcionam segundo a lógica capitalista, enquanto cidade-mercadoria, e são caracterizadas pela assimetria e desigualdades das formas de reprodução social. Com isso, “a legalidade transforma-se de direito em mercadoria, de valor de uso em valor de troca, de norma geral em privilégio, tornando-se necessariamente elitizante e excludente”. A autora chama a atenção para aquelas ocupações ilegais advindas da necessidade de moradia, em resposta ao modelo urbanístico vigente, que se apresenta deslocado da realidade socioeconômica da maioria dos moradores da cidade. Nesse sentido, os processos de ocupação do espaço urbano podem ser caracterizados em dois tipos, esclarece a autora.

Assim, a uma distinção importante refere-se à ilegalidade proveniente da necessidade da impossibilidade de cumprir com as imposições da cidade-mercadoria, que deve ser entendida como uma situação de natureza diferente daquela ilegalidade fruto da intenção explícita de burlar a lei, com fins de apropriação de vantagens individuais ou de grupos (COSTA, 2006, p. 146).

Percebe-se a complexidade das relações de reprodução social e das relações das regras a serem cumpridas, como também a complexidade de fatores que levam como consequência à produção ilegal do espaço urbano. As amarrações conceituais são, obviamente, fundamentais para o entendimento desta pesquisa, como também importantes para um diagnóstico urbano com relação a essas questões. A investigação do problema da ilegalidade, com abordagem na cidade formal, ainda é incipiente no meio acadêmico. Tal fato pode se dever a pouca informação das próprias Prefeituras e à falta de sistematização de dados a respeito da ilegalidade urbana na cidade formal.

Jesus (2003) explica que a primeira ação a ser tomada pelo Poder Público é conhecer a realidade da cidade. Não há como propor medidas preventivas e/ou curativas sem o devido exame das causas, dos efeitos e da dinâmica da produção das cidades, seja ela legal ou ilegal.

Acrescenta a autora:

Como no século XXI teremos cidades mais empobrecidas, é de fundamental importância que o poder público reveja o seu papel na condução do Planejamento Urbano, pois o futuro dependerá de novas estratégias de gestão urbano-ambiental como forma de enfrentarmos o processo de exclusão socioespacial. A primeira coisa a ser feita pelo poder público local é conhecer como seu espaço está sendo produzido, para então poder intervir no processo de crescimento desordenado (Jesus, 2003, p.455).

Para além de compreender a dinâmica intraurbana de cada cidade como forma de produzir ordenamentos jurídicos condizentes com a realidade de cada território, é importante discutir a crença no papel do Estado enquanto ordenador urbanístico e sua base estrutural que justifica a sua forma de atuação. Assim como afirma Fernandes (2008b, p. 124), é importante reconhecer a produção da legislação como um “processo sociopolítico” e compreender a lei como uma “arena de conflitos e negociações”.

A análise histórica das leis ao longo da história de Belo Horizonte, desenvolvida neste capítulo, tem por objetivo tornar mais claro o que é ser ilegal no espaço urbano. O objetivo do capítulo é materializar a ilegalidade e deixar claro o limiar de diferenciação entre o que é ser legal e o que é ser ilegal. A discussão dos parâmetros urbanísticos envolvidos em cada lei assegura a compreensão do desenvolvimento das leis urbanas, sobretudo no que diz respeito ao controle urbanístico, por meio da legislação, e permite o entendimento do que trata a ilegalidade urbana advinda dos processos de aprovação na PBH. Assim, a ilegalidade urbana deixa de ser um conceito abstrato e rodeado de definições teóricas e passa a incorporar a sobreposição de regras urbanas, de parâmetros urbanísticos.

3.1 AS DIVERSAS FORMAS DA ILEGALIDADE

A ilegalidade urbana pode ser consequência de uma série de fatores. Não se trata de um conceito estanque e hermético. As irregularidades podem se sobrepor. Algumas são de fácil constatação; outras, não. Contudo, todas partem de um conflito entre a construção da propriedade privada e as normas exigidas na legislação urbanística.

Nesse sentido, importante a compreensão de Rolnik:

Mais uma vez aqui é necessário um matiz: a condição de irregularidade não se refere a uma configuração espacial, mas a múltiplas. Desse modo, não se pode falar de irregularidade como se fosse um atributo intrínseco de um espaço urbano, como é a sua topografia ou a composição de seu solo. Não somente porque existem, na própria ordem jurídico-urbanística, muitos tipos de irregularidade, mas também porque as normas jurídicas podem ter, na prática, diferentes prevaletentes. Assim, embora tanto as favelas como as casas populares autoconstruídas na periferia se encontrem no mesmo vasto campo da irregularidade, construir sem licença é hoje considerado muito menos ilícito do que morar em favelas (ROLNIK, 2003, p.182).

Sobre as causas da ilegalidade urbana na produção habitacional, Souza (2003) afirma que é possível reconhecer duas formas. A primeira é consequência da falta de documento de propriedade nos moldes atuais. A segunda decorre do não cumprimento dos parâmetros urbanísticos fixados pela legislação.

Esclarece a autora:

A primeira instância que se impõe na análise da ilegalidade da ocupação habitacional em áreas urbanas refere-se ao contrato social capitalista para produção e uso do solo, por meio da propriedade privada, quer pela aquisição direta, quer pelo contrato legal de permissão de uso, cessão, aluguel, etc. Outro aspecto da legalidade urbanística refere-se à questão normativa que, teoricamente, deve estabelecer e regular os critérios e normas no sentido de uma adequação para o bem estar-coletivo e a qualidade ambiental, pressuposto de garantia das condições mínimas de habitabilidade. Nesse sentido, impondo-se visualmente na configuração das grandes cidades brasileiras, está a forte presença de ocupações do tipo informal, ou seja, aquelas que originaram e se consolidaram por processos “espontâneos”, à margem das normas urbanísticas e de edificações estabelecidas pelo códigos e leis (SOUZA, 2003, p. 415).

O primeiro fator de ilegalidade urbana advindo da questão da propriedade foi historicamente construído, sendo consequência dos primórdios da ocupação do País. As legislações que doutrinavam a questão da propriedade foram por diversas vezes omissas e não solucionaram as demandas da sociedade.

As ferramentas de legitimação da propriedade fundiária dos assentamentos ilegais, atualmente, são motivos de diversos estudos. A interface entre o arcabouço jurídico e o processo de urbanização das cidades ainda encontra-se em descompasso. Segundo Fernandes (2000), a grande lacuna a ser resolvida diz respeito à necessidade de redefinição dos direitos de propriedade, principalmente no que se refere à possibilidade de intervenção do Estado no domínio da propriedade privada. Segundo o autor, a discussão deve abordar a mudança no marco conceitual que interpreta a questão da propriedade, sobretudo pelo ponto de vista do Poder Judiciário.

O segundo fator gerador de ilegalidade urbana diz respeito às ocupações produzidas à revelia da legislação municipal. Segundo Maricato (1994), é possível identificar duas possíveis causas para a ilegalidade urbana destas construções. A primeira diz respeito ao contraste nos parâmetros urbanísticos legais de uso e ocupação do solo e detalhamento das edificações e à realidade do desenvolvimento tecnológico da construção civil. O segundo diz respeito ao tratamento homogêneo que a legislação urbanística confere a todo o espaço urbano, sendo que as cidades brasileiras possuem características diversas, com ocupações diferenciadas do solo e formas de construir.

Explica a autora:

... ao mosaico que apresenta num mesmo bairro ou local, a ocorrência de densidades, usos, volumes diferentes, a legislação urbanística pretende impor normas homogêneas para toda a cidade, particularmente em relação ao parcelamento, recuos ou padrões edilícios (MARICATO, 1994, p. 319).

A ilegalidade promovida, muitas vezes, por essas disparidades da legislação e a realidade local podem ser caracterizadas e enquadradas em diferentes formas: a) a produção como acontece, inteiramente alheia a parâmetros urbanísticos fixados em lei; b) a produção a que foi submetida a análise do Poder público municipal, embora, em algum momento no processo

burocrático administrativo não tenham sido cumpridas todas as etapas, mas, em sua maioria, obedecem a parâmetros ditos formais e c) a produção irregular, cujas construções obtiveram alvará de ocupação (Baixa e Habite-se), no entanto sofreram adequações que não foram submetidas novamente à análise do Poder Público, apesar de o acréscimo irregular se adequar às ocupações formais. Neste último caso, enquadram-se os famosos “puxados”, que são caracterizados pela ampliação da casa em função da necessidade de expansão construtiva da família, e a divisão de lotes feitas em desacordo com as normas urbanísticas.

A tentativa de enquadrar a ilegalidade urbana habitacional em grupos é, muitas vezes, frustrada, uma vez que as irregularidades se sobrepõem e são consequência de um somatório de fatores. Com isso, a distinção citada é para clarear as possíveis formas de ilegalidade tratadas nesta pesquisa. É importante deixar claro que não se trata de um conceito fechado, e sim embutido em um processo socioeconômico com reflexos da complexidade urbana.

Importante separar as duas modalidades de licenciamento de projetos investigados nesta pesquisa: parcelamento do solo e edificações. Em linhas gerais, os parcelamentos dos solos dizem respeito à aprovação do desenho urbano do lote e são, geralmente, aprovados em conjunto com uma planta de loteamento (existem outras modalidades – ver subcapítulo **3.3**). Os licenciamentos das edificações acontecem para verificar se o projeto da edificação está em consonância com a legislação urbanística. Dessa forma, para se construir, é necessário aprovar o parcelamento e, logo após, a edificação. Esse procedimento permite constatar ilegalidades nos dois procedimentos. Assim, existe uma grande massa construtiva em que o loteamento foi formalmente constituído na PBH, sem que as edificações cumprissem qualquer processo de aprovação. É possível existir um terreno aprovado sem que a edificação seja formalmente legalizada e, raramente, vice-versa. O espaço urbano apresenta uma grande complexidade de ilegalidades, podendo existir lotes legalmente formalizados por documentos de propriedade, mas que não possuem o parcelamento do solo e nem edificações aprovadas na PBH. Assim, mais uma vez, é importante esclarecer o campo de estudo desta pesquisa, que trata de espaços urbanos que não possuem o parcelamento do solo e ou edificações aprovadas na PBH ou apresentam irregularidades em seu processo de aprovação.

Segundo Souza (2003), estima-se que metade da população das grandes cidades ocupa espaços produzidos pelo mercado informal e à revelia das leis urbanísticas. Contudo, o estudo

do processo de ilegalidade gerado pelo não cumprimento da legislação urbanística ainda é incipiente e não apresenta dados estatísticos precisos.

Explica a autora:

Evidentemente, entende-se que a expectativa de ampliar a vigência da legislação urbanística para toda a cidade seria utópica, frente às situações irreversíveis. Por outro lado, o atendimento aos parâmetros estabelecidos não necessariamente resulta em qualidade do ambiente construído, mas constitui uma forma de garanti-la ou conquistá-la. Poucas iniciativas têm sido implementadas pelas administrações municipais no sentido de promover um conhecimento mais detalhado dessa realidade, o que, certamente torna-se indispensável para o estabelecimento de legislações próprias e para implementação de processos de legalização dessas ocupações, demandas que parecem ser inevitáveis no processo de transformação urbana contemporânea (SOUZA, 2003, p. 409).

O crescimento das cidades, o adensamento excessivo nos grandes centros urbanos e a falta de controle urbanístico já instaurado pelo Poder Público apresentam-se como uma barreira para o real conhecimento do espaço construído. As legislações urbanísticas, em sua maioria, podem ser percebidas apenas em pequena parcela das cidades e são praticadas e de conhecimento por uma pequena parte da população.

3.2 A ILEGALIDADE NA CIDADE DE BELO HORIZONTE

Esta análise tem como foco a ilegalidade urbana encontrada nos espaços urbanos produzidos à revelia da legislação urbanística no que diz respeito aos parâmetros urbanísticos de aprovação de projetos na Prefeitura de Belo Horizonte e dentro da cidade formal.

A FIG. 01 analisa a abrangência da Lei 7166/96, alterada pela Lei 8137/10, na cidade no que diz respeito à aprovação de edificações na modalidade aprovação inicial⁵, revela que a política atual não tem realmente garantido o acesso da população aos serviços de aprovação de edificação de projetos na PBH e mostra A FIG. 01 como aconteceu espacialmente na cidade a

⁵ A modalidade “Aprovação inicial” é caracterizada pelos processos de edificações que estão sendo aprovados pela primeira vez na PBH, não se tratando de reformas, ampliações, etc., configurando a primeira edificação para aquele lote, podendo ser também fruto de uma demolição e, com isso, caracterizando uma nova aprovação para aquele lote.

produção de edificações regulares perante a legislação urbanística, Lei 7166/96 no período entre os anos de 1997 a 2007. Neste estudo, são avaliadas apenas as aprovações de edificações, não contemplando o parcelamento do solo.

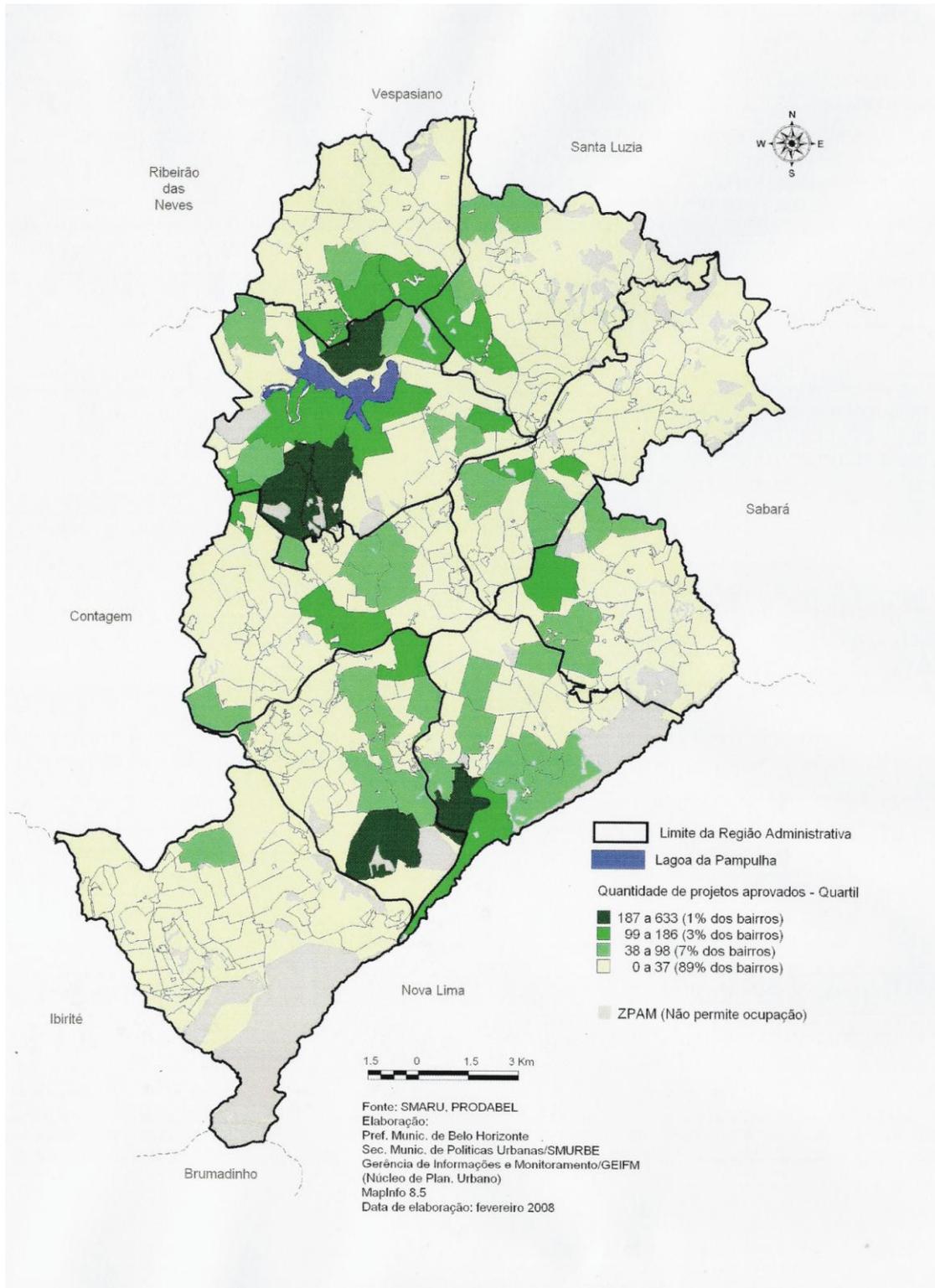


FIGURA 1 – Projetos aprovados pela Prefeitura de Belo Horizonte (aprovação inicial 1997 a 2007)

Fonte: COTA, 2008, p. 213

É fácil perceber que a região Centro-Sul e região da Pampulha possuem o maior número de projetos aprovados, sendo estas regiões predominantemente com ocupação da população com

maior poder aquisitivo. O maior índice de projetos aprovados se dá em 1% dos bairros e o menor índice em 89%. Os valores intermediários, 3% e 7%, dos bairros representam um número irrisório de aprovações, variando entre 38 a 186 aprovações. A segregação socioespacial pode ser claramente percebida neste mapa, sendo que as áreas periféricas, ocupadas pela população de baixo poder aquisitivo, são aquelas que possuem o menor número de projetos aprovados.

Comparando a FIG.01 com a FIG. 02 é possível chegar a mais conclusões sobre a produção da ilegalidade em Belo Horizonte. A FIG. 02 revela espacialmente a densidade construtiva de Belo Horizonte no período de 1996 a 2006.

O grande foco de densidade construtiva não se alterou ao longo do tempo. O limite da Avenida do Contorno e seus arredores representava em 1996 o maior foco de densidade construtiva. Em 2006, a realidade não se alterou, porém com um foco maior na região Oeste, próxima à região Centro-Sul. Nas áreas periféricas da cidade, nos limites com os municípios de Nova Lima, Ibirité, Santa Luzia e Sabará, houve um aumento significativo na densidade construtiva e como também na região no entorno da região da Pampulha.

A análise da FIG.01 revela que a região dos arredores da Avenida do Contorno não apresentou grande foco de projetos aprovados que correspondesse com a sua densidade construtiva. Pode-se afirmar, então que as construções já ali existentes anteriormente a 1997 não sofreram muitas alterações que fossem submetidas à regulação do Poder Público. Trata-se de uma região já consolidada. Outra constatação que é possível perceber com base na FIG.01 em conjunto com a FIG.02, é que áreas classificadas como Zona de Proteção Ambiental (ZPAM), nos limites com os municípios de Brumadinho, Nova Lima e Santa Luzia, apresentaram crescimento na densidade construtiva. Ou seja, as áreas classificadas como não passíveis de ocupação tiveram um incremento na densidade construtiva e, logicamente, não foram aprovadas na Prefeitura Municipal. A expansão da cidade aconteceu de forma espraiada, principalmente nos limites do município. Todavia, pode-se perceber na FIG. 01 que não há um número significativo de aprovações nessas regiões da cidade. Ou seja, o aumento da densidade construtiva não corresponde ao aumento do número de aprovações de projeto na

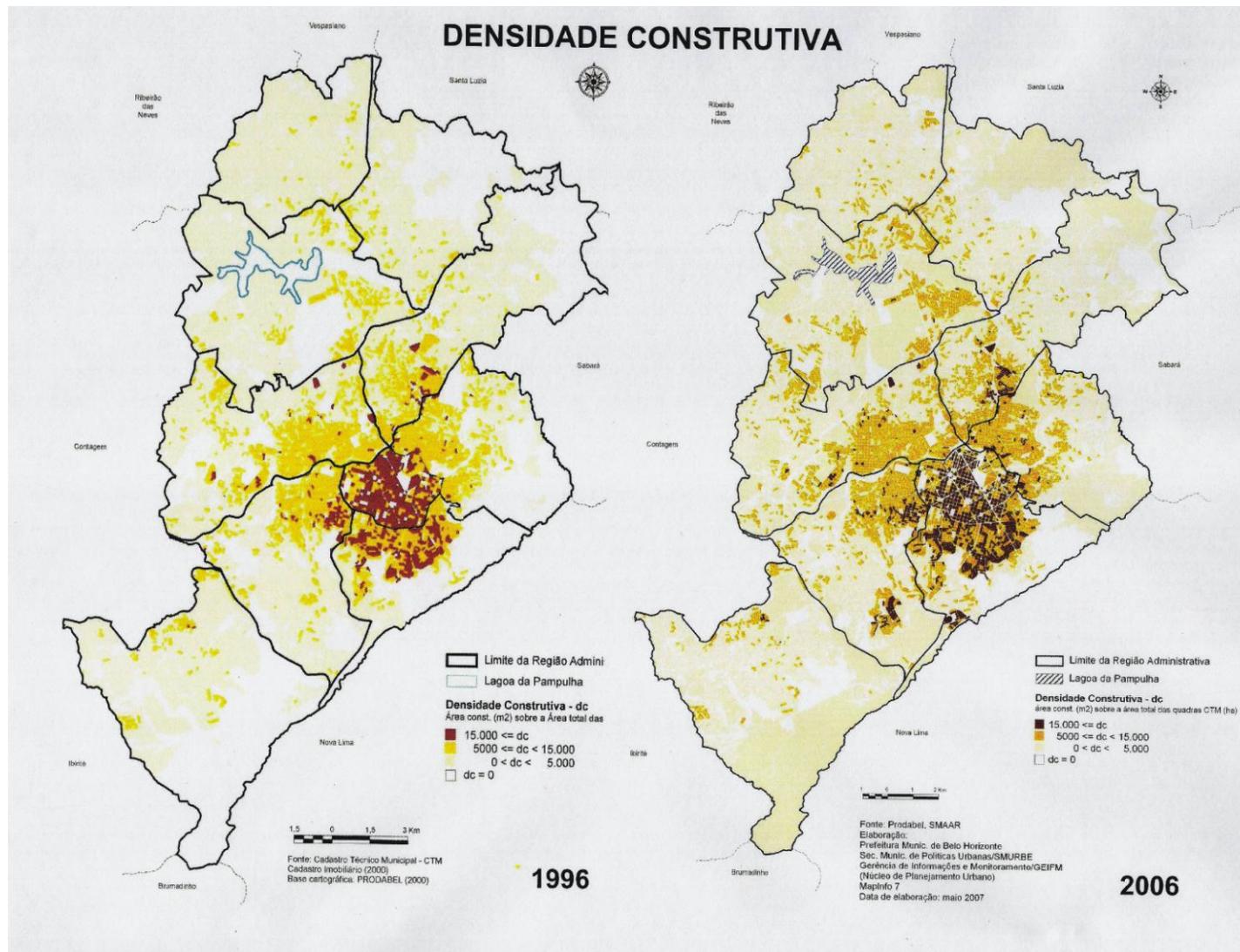


FIGURA 2- Densidade construtiva do município de Belo Horizonte
Fonte: BELO HORIZONTE, 2009b

Prefeitura, pelo menos no que diz respeito à modalidade Projeto Inicial, representada na figura.

A área próxima à região da Pampulha e a próxima à região Centro-Sul, pontuada na FIG. 01, como grande foco de projetos aprovados, possuem uma densidade construtiva que parece equivaler ao foco de número de projetos aprovados. Coincidentemente, são as regiões com melhor padrão construtivo na cidade. As regiões que também sofreram um incremento construtivo, mas não são regiões valorizadas, não possuem um número significativo de projetos aprovados. Assim, confirma-se a afirmação de que a ilegalidade está relacionada com os níveis de pobreza em Belo Horizonte. Como afirma Souza (2003), a cidade é um organismo vivo de alta complexidade e de difícil intervenção para a superação da ilegalidade urbana.

Analisa a autora:

A cidade cresceu para atingir, na atualidade, um ambiente construído fisicamente complexo, caótico, maltratado, de desrepeito aos recursos naturais e às possibilidades dos recursos urbanísticos para benefício da coletividade- uma cidade sem cidadania-, cidade dividida, segmentada entre ricos e pobres e entre cidadãos e não- cidadãos. Enfim, um quadro de difícil intervenção para sua melhoria, que desafia novas formas de pensar e de atuar tecnicamente. Diante da ampla consolidação da informalidade conquistada e das novas solicitações urbanas que se colocam frente à formalidade perdida, certamente novos parâmetros urbanísticos terão de ser definidos (SOUZA, 2003, p. 421).

Souza (2003) defende que é necessário promover nova definição de parâmetros urbanísticos. Assim, a busca pela legalidade da cidade deve ser mais do que uma discussão meramente jurídica; deve-se analisar a cidade sob o ponto de vista de quem a constrói e como se constrói, uma vez que já é comprovado que grande parte da cidade não é produzida seguindo as normatizações da legislação urbana.

3.3 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO EM BELO HORIZONTE – 1895 a 2010

Belo Horizonte foi a primeira cidade a ser pensada tecnicamente por meio de uma Comissão Construtora, organizada para planejar e construir a nova capital de Minas Gerais. Segundo a Fundação João Pinheiro (1997, p. 23), sob a chefia do engenheiro-chefe Aarão Reis, a cidade foi

modelada e “as representações produzidas pela Comissão Construtora expressam, na minúcia de seus desenhos e estudos, a emergente necessidade de se edificar, normatizar e organizar uma cidade”.

Como a nova Capital foi construída no lugar do antigo arraial, já conformado, foi necessário deslocar as construções da população local para o devido cumprimento do Plano de Aarão Reis. Para isso, segundo Fundação João Pinheiro (1997) o Decreto 680, o qual regulamentava a organização da Comissão Construtora, definiu a responsabilidade do engenheiro-chefe em organizar as desapropriações necessárias. Pelo Decreto 712, de 14 de maio de 1894, Aarão Reis obteve a aprovação oficial da planta integrante do relatório da Comissão de Estudos para a implantação de seu projeto de cidade. Com isso, tudo o que tinha sobreposto ao plano, fruto do antigo arraial, foi automaticamente considerado desapropriado.

Ainda segundo a Fundação João Pinheiro (1997), a planta geral da cidade, aprovada em 1895, já definia os setores de ocupação da cidade, em função do status social. Funcionários do Estado, alguns antigos proprietários de terras de Ouro Preto e ex-proprietários do antigo arraial tinham o direito de receber terrenos na nova Capital. Alguns lotes foram colocados à venda, cuja valoração variava em função da localização no tecido urbano, sendo que os mais próximos de edifícios públicos e do centro comercial eram mais valorizados. A produção do espaço urbano já inicia seu processo de fragmentação e segmentação socioespacial, uma vez que terrenos valorizados só eram adquiridos pela camada rica da sociedade.

O original Plano de Aarão Reis (FIG. 03) previa a distinção de três zonas de ocupações: urbana, suburbana e rural. Segundo o PLAMBEL (1986), a zona urbana, caracterizada pela ortogonalidade de seu traçado era destinada à localização dos principais equipamentos coletivos e institucionais da nova Capital. A área urbana era delimitada pela Avenida do Contorno, a qual circundava todo o seu perímetro. A zona suburbana foi idealizada como alternativa de moradia para aqueles que não conseguissem morar na zona urbana. A topografia dessa área era mais acidentada e o traçado já não apresentava toda a rigidez geométrica prevista para a zona urbana. A zona rural era destinada a sítios e pequenas lavouras, sendo responsável pelo abastecimento hortigranjeiro da cidade.

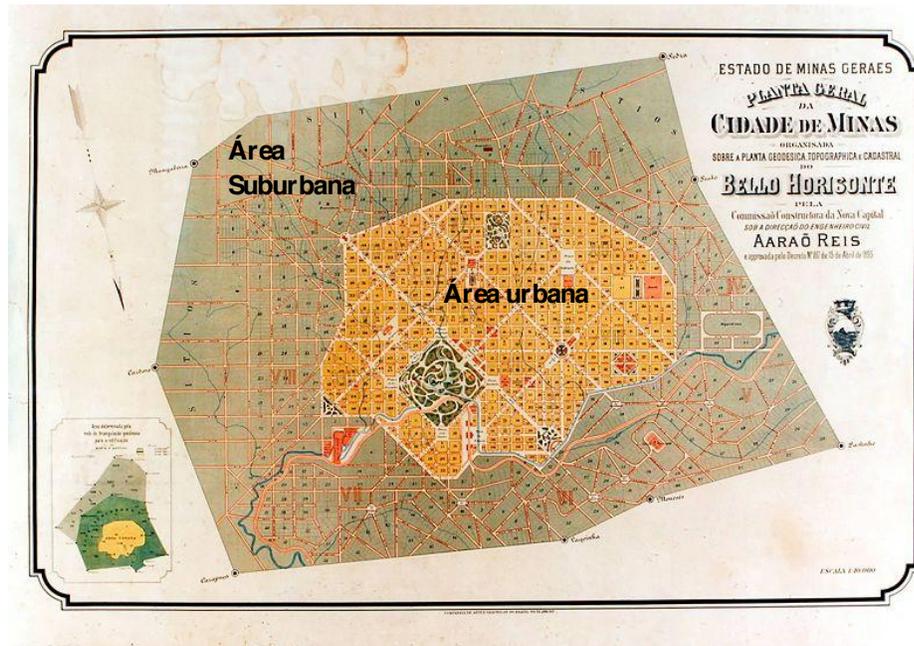


FIGURA 3- Planta geral da cidade de Belo Horizonte em 1895.
 Fonte: ARQUIVO PÚBLICO DA CIDADE DE BELO HORIZONTE, 1895.
 (Houve alteração na figura com acréscimo da denominação das zonas da cidade).

A ocupação da cidade não seguiu fielmente o plano de Aarão Reis. Com isso, segundo a Fundação João Pinheiro (1997), processos de ocupação desordenados e informais no que diz respeito a concessões de terrenos e aberturas de ruas podem ser verificados desde a inauguração da Capital. Para frear tal ocupação foi aprovada, em 15 de setembro de 1922 a lei estadual que pretendia preservar o plano original da cidade. Buscava conciliar o plano original e as alterações nele já sofridas pela população e pela própria Comissão. Ainda segundo a Fundação João Pinheiro (1997), nos anos 1930, a esfera municipal buscava implantar iniciativas de planejamento urbano e um efetivo reconhecimento do espaço urbano já consolidado. Isso pode ser claramente percebido pelas sucessivas tentativas de legitimação e visualização do espaço e da cidade, mediante a elaboração de diversas plantas cadastrais que retratavam a realidade espacial da cidade.

Segundo Tonucci Filho (2009), em 1898 foi aprovada a primeira legislação urbanística para a cidade, o Código de Posturas, o qual tinha por finalidade definir regras distintas entre a zona

urbana da cidade e as demais. Em 1901, foi aprovado o Regulamento das Construções, Reconstruções e Demolições de Obras na Cidade de Minas, que tinha o objetivo de garantir a efetiva implantação do Plano de Aarão Reis para a Capital. Ainda segundo Tonucci Filho, as leis estabeleciam “parâmetros e índices mínimos de iluminação, ventilação, taxas máximas de ocupação de terrenos, além de diretrizes para garantir a estética e qualidade das construções” (TONUCCI FILHO, 2009, p. 8). Em 1933, foi criada a primeira legislação de zoneamento da cidade, a qual reforçava a segregação socioespacial, uma vez que estabelecia diferenciações de ocupação entre as zonas da cidade.

Explica Tonucci Filho (2009):

Todo este aparato regulatório só era válido para a Zona Urbana, que ainda convivía com outras restrições para ser ocupada, tais como o estabelecimento de prazos para a conclusão das construções e a oferta limitada de lotes. Tem origem aí um modelo urbanístico segregador que é comum a todas as grandes metrópoles brasileiras, calcado no excesso de regulação urbanística nas áreas nobres e centrais e a imensa permissividade para com a ocupação desordenada e informal nas periferias da cidade.

Esta regulamentação excessiva na Zona Urbana, somada ao controle sobre a oferta dos lotes – grande parte nas mãos do Estado, outra na de proprietários e especuladores que já faziam “estoques” de terra para vender futuramente – só poderia ter como resultado a expulsão das camadas mais populares desta área, incapazes de pagar pela localização privilegiada e pelos padrões construtivos exigidos. Além disso, a oferta de infra-estrutura urbana básica também era concentrada na Zona Urbana, o que reforçava a intensa diferenciação e fragmentação do espaço urbano (TONUCCI FILHO, 2008, p. 8)

Ainda segundo o autor, não se pode dizer que as desigualdades sociais presentes em Belo Horizonte são consequências diretas do Plano original, ainda que sejam claras suas características segregadoras sócio-espaciais. É mais evidente que a principal fomentadora da segregação seja a legislação urbanística, a qual teve influência direta na valorização do solo urbano e protegeu os interesses burgueses desde a primeira legislação implementada, em 1898.

O PLAMBEL (1986, p. 34) afirma que a cidade já nasce com a marca da segregação social do espaço, sendo fomentada pelas iniciativas do Poder Público, fato que é percebido no decorrer de todo o processo de ocupação da Capital. Assim, pode-se observar “o caráter de estratégia de

dominação política de que se reveste este processo de segregação”. A população pobre era destinada a áreas especiais de ocupação, cujo acesso ao centro urbano era controlado, sendo que as restrições de legislação aguçavam ainda mais as dificuldades de ocupação, devido ao seu caráter restritivo. O documento do PLAMBEL (1986, p. 34) cita o exemplo do então prefeito Olinto Meirelles, que, em 1912, promoveu uma limpeza na cidade, uma vez que para ele era “preferível uma população menos numerosa na área urbana do que verdadeiros bairros chineses, hábitat predileto de todas as moléstias infecto-contagiosas”. No mesmo documento é importante o paralelo entre a aplicação da legislação urbanística e a ocupação da cidade. Em 1912, a população de Belo Horizonte era de 38.000 habitantes, sendo que 70% ocupavam as áreas fora dos limites da zona urbana. O GRÁFICO 1 revela o número de projetos aprovados entre 1900 e 1920. É fácil constatar que, apesar de alguns picos, sobretudo no período que antecede a 1911, o número de projetos aprovados na zona urbana e o de aprovados na zona suburbana caminham juntos. No entanto, a população da zona suburbana era consideravelmente maior do que a da zona urbana, fato que revela o grande número de construções irregulares, pelo ponto de vista legal, na zona suburbana.

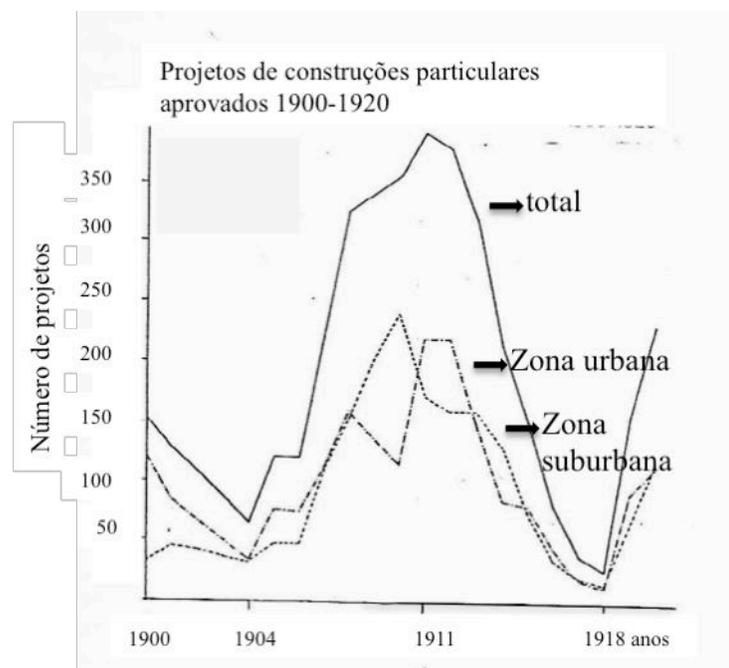


GRÁFICO 1- Número de projetos aprovados entre 1900 e 1920 em Belo Horizonte.

Fonte: PLAMBEL, 1986, p. 35. (Houve alteração na ilustração com acréscimos de setas e descrição das zonas da cidade)

O Estado sempre participou ativamente do processo de expansão de Belo Horizonte, sendo que impulsionou a direção do crescimento da cidade e sua consequente segregação socioespacial. É possível identificar claramente a intervenção do Estado no modelamento da cidade, promovendo as condições necessárias para a reprodução social.

Sobre o papel do Estado na capital Tonucci Filho (2009) conclui:

A história de Belo Horizonte ilustra exemplarmente as desventuras e a trajetória do desigual processo da urbanização no Brasil, assim como as falácias do planejamento físico-territorial tradicional e tecnocrático, hermeticamente fechado à participação popular e distante das reais necessidades dos moradores da cidade. Cidade nascida planejada, filha da Ordem e do Progresso, Belo Horizonte sempre abrigou em sua totalidade histórico-espacial o plano e o antiplano, a ordem e o caos, a centralidade da riqueza e a periferia pobre e segregada (TONUCCI FILHO, 2009, p. 20).

Ao mesmo tempo em que o Estado estimulava a segregação por meio de suas regras e imposições urbanísticas, também tentava inibir a dinâmica da especulação imobiliária, utilizando para isso o mesmo instrumento que incentivava a segregação: a legislação urbanística. Em verdade, a Prefeitura não estava nesse momento tão interessada em inibir a especulação imobiliária, mas sim em concentrar os gastos de infraestrutura urbana, tentando diminuir os altos custos gerados por um espaço urbano disperso.

Essa constatação pode ser verificada pelo do Decreto 3 de 1937:

Considerando que os terrenos urbanos se destinam à construção de casas, cabendo, portanto, ao poder público cercear, pelos meios legais ao seu alcance, quaisquer propósitos que retardem êsse objetivo, que, antes lhe cumpre estimular;

Considerando que a reserva de lotes vagos, à espera de uma valorização que jamais sacia a ambição dos seus proprietários, impõe àqueles que pretendem construir a contingência de fazê-lo em bairros afastados, dispersando assim o crescimento da cidade, com imediata repercussão no orçamento da Prefeitura, pelo acréscimo das obras e serviços municipais, que passam a ser reclamados e com razão, em zonas distantes;

Considerando que os terrenos situados em ruas beneficiadas pelo calçamento e pelos serviços de água e esgoto, atingem, desde logo, um valor em desproporção com os tributos que o proprietário paga, não sendo justo que a coletividade concorra para o enriquecimento de alguém sem equitativa compensação;

Considerando que muitos proprietários de terrenos vagos, não contentes com a valorização que lhes advem do calçamento da rua e dos serviços municipais, ainda mais se locupletam e com a agravante de prejuízo para a estética urbana - descumprindo sistematicamente a obrigação que lhes incumbe de murar a frente do terreno e construir o seu passeio;

Considerando, finalmente, que apesar das sucessivas leis de repressão a essa tendência anti-social dos proprietários, os terrenos vagos ainda se conservam em grande número, até na zona comercial da cidade, provando isso a ineficácia dos meios até agora empregados para evitar o mal; resolve revogar o parágrafo único do art. 18, do decreto municipal nº 57, de 1935, e modificar o seu art. 6, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 6º - A taxa proporcional a que se refere o art. 4 será cobrada do seguinte modo:

- a) lotes, ou frações de lotes com, pelo menos, sete metros de frente e comportando construções, situadas dentro da zona delimitada pela Avenida do Contorno, desde que a rua seja provida ou de calçamento, ou de água, ou de esgoto – 2%; se o terreno não estiver murado na frente mais -1%; faltando o passeio mais - 1%.
- b) lotes ou frações de lotes a que se refere a letra a), quando situados em ruas desprovidas dos três melhoramentos citados - 0,75%;
- c) lotes e terrenos de "vilas", povoações, arraiais, ou sedes de distrito - 0,65%.

§ 1º - Compreendem-se na letra a) os lotes ou frações de lotes, que, embora situado na zona suburbana, dêm frente para a Avenida do Contorno.

§ 2º - Nos casos das letras b e c se o terreno estiver murado e pronto o passeio, o imposto será reduzido a 0,50%.

A legislação urbanística é um dos instrumentos de que o Poder Público dispõe para adequar as normas a suas demandas e ao modelo de reprodução social, tendo como consequência o modelamento da cidade. A legislação urbana funciona como um mecanismo de distribuição socioespacial no território. Ao fixar parâmetros rígidos de ocupação, a lei acaba por selecionar a forma de ocupação e organização da cidade. Nesse sentido, o PLAMBEL (1987) cita que na década de 1960 e no início da 1970, são aprovadas as primeiras leis de loteamento, as quais exigiam percentuais altos de reservas de áreas para a instalação de equipamentos públicos e áreas verdes, além de exigir a instalação da infraestrutura urbana e procedimentos de caucionamento

das obras, com o objetivo de garantir a implantação correta do loteamento. Com isso, ainda segundo o PLAMBEL (1987), ocorreu retração do número de aprovações de loteamentos e aumento do número de loteamentos ilegais, bem como diminuição da oferta de lotes para a população de baixa renda.

Existe, então uma relação entre o rigor da legislação e suas diretrizes de aplicação e o desenvolvimento da ilegalidade urbana. Assim, para clarear essa relação, discutem-se neste capítulo as principais leis urbanas de Belo Horizonte. O QUADRO 1 revela as principais legislações urbanísticas que foram aplicadas na produção do espaço urbano desde o plano de Aarão Reis até os dias atuais.

- **Evolução histórica das leis urbanísticas em Belo Horizonte.**

QUADRO 1
Evolução das principais leis urbanas em Belo Horizonte (1895 a 2010)
(continua)

Ano	Especificação	Objetivo
1895	Plano de Aarão Reis	Plano original para a formação da cidade de Minas Gerais, capital mineira.
1898	Código de Posturas	Garante a aplicação do Plano de Aarão Reis. Estabelece parâmetros e índices mínimos de iluminação, ventilação, taxas máximas de ocupação de terrenos, além de diretrizes para garantir a estética e qualidade das construções.
1901	Regulamento das Construções, Reconstruções e Demolições de Obras na Cidade de Minas	Código de Construções do Município de Belo Horizonte.
1930	Lei 363, de 1930	Aprova o regulamento geral de construções em Belo Horizonte.
1933	Decreto 165, de 1933	Cria restrições diferenciadas às zonas da cidade e cria a Zona Central.
1935	Decreto 54, de 24 de Novembro de 1935	Regula a abertura de ruas e logradouros públicos e o loteamento de terrenos.
1936	Decreto 097, de 23 de junho de 1936	Revoga artigos do Decreto 165.

QUADRO 1

Evolução das principais leis urbanas em Belo Horizonte (1895 a 2010)

(continua)

Ano	Especificação	Objetivo
1937	Decreto 58/1937	Legislação de controle do parcelamento do Solo.
1940	Código de Obras – Decreto-Lei 84, de 21 de dezembro de 1940	Regulamento das Construções da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.
1952	Lei nº 282, 30 de Abril de 1952	Dispõe sobre aprovação de plantas de subdivisão e parcelamento de terrenos e modifica o regulamento de Construções.
1957	Lei 661, de 26 de novembro de 1957	Regula o emprego, nas edificações, de novos materiais ao sistema construtivos.
1976	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano – Lei 2.662, de 29 de novembro de 1976	Dispõe sobre normas de uso e a ocupação do solo no município de Belo Horizonte.
1979	Lei de Parcelamento do Solo - Lei Federal – Lei 6.766, de 19 de novembro de 1979	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.
1981	Lei Piazza – Lei 3403, de 23 de dezembro de 1981	Autoriza o Poder Executivo a regularizar a situação de imóveis.
1985	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano – Lei 4034, de 25 de março de 1985	Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano do município de Belo Horizonte.
1988	Lei da regularização – Lei 5001, de 9 de fevereiro de 1988	Dispõe sobre regularização de construções em situação irregular.
1990	Lei Orgânica do Município – Lei 0, de 21 de março de 1990	Estabelece as regras de funcionamento da cidade e de relacionamento entre os cidadãos.
1993	Lei da regularização – Lei 6452, de 25 de novembro de 1993 Decreto 7.772 de 20 de dezembro de 1993 – regulamenta a Lei 6452/93	Disciplina a regularização de edificações em situação irregular no município de Belo Horizonte.
1996	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano – Lei 7.166, de 27 de agosto de 1996.	Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município.
1996	Plano Diretor do Município de Belo Horizonte – Lei 7.165, de 27 de agosto de 1996	Estabelece diretrizes para a ocupação da cidade.

QUADRO 1

Evolução das principais leis urbanas em Belo Horizonte (1895 a 2010)

(conclusão)

Ano	Especificação	Objetivo
2000	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano – Lei 8.137, de 21 de dezembro de 2000.	Atualiza a Lei 7166/96 – Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano e a Lei 7.165 de 27 de agosto de 1996.
2003	Código de Posturas – Lei 8.616, de 14 de julho de 2003 Decreto 14.060, de 6 de agosto de 2010 – regulamenta a lei 8616/03.	Reúne o conjunto de normas que regulam a utilização do espaço urbano pelos cidadãos. Organizar a cidade, fazendo com que o interesse de todos prevaleça sobre o interesse individual. Normatiza sobre a utilização de passeios públicos, a instalação de mobiliário urbano, o exercício de atividades profissionais ao ar livre e a instalação de faixas e cartazes de publicidade em locais públicos.
2005	Lei da regularização – Lei 9074, de 18 de janeiro de 2005	Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e edificações no município.
2009	Código de Obras – Lei 9725, de 15 de julho de 2009 Decreto 13.842, de 11 de janeiro de 2010 - regulamenta a Lei 9725/09.	Código de Edificações do Município de Belo Horizonte.
2010	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano – Lei 9.959, de 20 de Julho de 2010	Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município

Elaborado pela autora

É possível perceber que Belo Horizonte teve a sua ocupação influenciada por diferentes legislações municipais que ordenavam o uso e ocupação do solo. Outra legislação que afeta diretamente a produção do espaço urbano é a Lei Federal 6.766, aprovada em 1979 e ainda hoje vigente, que disciplina o parcelamento do solo.

A seguir promove-se o detalhamento das principais leis e normas citadas no QUADRO 1. A análise não apresenta as legislações em sua íntegra. Com isso, não contempla todas as normativas das legislações, e sim focaliza os objetivos do estudo. Os parâmetros citados, em sua maioria, dizem respeito apenas aos quesitos importantes e diretamente relacionados com as residências

unifamiliares. Não foram citados todos os parâmetros exigidos para esse tipo de residência, mas aqueles que são válidos para esta análise. A análise da Lei 363, de 1930, é extensa, por se tratar de umas das primeiras leis sobre o uso e ocupação do solo, permitindo a reflexão sobre as publicações posteriores.

A análise do histórico das legislações permite sair da abstração do conceito de ilegalidade urbana e mostrar os parâmetros que regulam e diferenciam o espaço urbano. Assim, pode-se conhecer o que torna as edificações legais ou em ilegais. Importante para essa análise é compreender a essência de cada legislação, os principais aspectos abordados e os interesses ocultos em cada uma. Com esse intuito, as legislações são analisadas buscando revelar os aspectos que fundamentam seus princípios. O objetivo é alcançar a compreensão geral do funcionamento das leis e, seus procedimentos e, com isso, conhecer seus propósitos. Não é objetivo da análise construir uma cartilha de procedimentos e regras de aprovação. Reconhece-se, também, que não é possível esgotar todas as regras e interpretações das legislações. Nesse sentido, são analisados apenas as principais leis que regulam o solo e a construção de edificações.

Para a correta compreensão das leis, é importante esclarecer alguns pontos a respeito dos atuais licenciamentos de projetos de edificações e parcelamentos do solo na PBH. É mister deixar claro, em linhas gerais, como se dão os procedimentos de aprovações e revelar os termos técnicos que serão citados na análise das leis. Primeiro, convém esclarecer que trata-se de dois procedimentos diferentes: licenciamento urbanístico da edificação; e aprovação do parcelamento do solo. É possível aprovar o parcelamento do solo sem que se aprove a edificação, contudo o inverso não é possível, sendo que para se aprovar a edificação o parcelamento do lote deve estar legalizado na Prefeitura. O procedimento de aprovação do parcelamento do solo está relacionado com o terreno do morador, ou seja, com o desenho do seu lote. Os lotes, em geral, ganham seus primeiros contornos com a aprovação de loteamentos. Caso haja alguma alteração desse parcelamento original, devem ser reaprovados na PBH, para legitimar o novo formato. Para a oficialização dos desenhos dos lotes, a PBH utiliza-se de um cadastro, denominado “Cadastro de Planta” (CP). Os processos de licenciamento urbanísticos na PBH obedecem ao seguinte fluxo (FIG. 04):

LICENCIAMENTO URBANÍSTICO DE EDIFICAÇÕES



LICENCIAMENTO URBANÍSTICO DO PARCELAMENTO DO SOLO



FIGURA 4- Fluxo dos processos de licenciamentos urbanísticos na PBH
Elaborado pela autora

A FIG. 04 apresenta o fluxo de processos na PBH sobre o licenciamento urbanístico de edificações via procedimento convencional, com a legislação atual de uso e ocupação do solo e via regularização, Lei 9074/05. No caso do licenciamento da edificação pela Lei de uso e ocupação do solo, no primeiro passo, o requerente protocola o processo na PBH. O segundo passo é a análise técnica do projeto a ser aprovado. Caso o projeto esteja de acordo com as regras legais, é aprovado e emite-se o alvará de construção. Após a construção, o requerente comunica a PBH que o projeto está construído e solicita a vistoria técnica, que consiste em verificar se a

construção seguiu o projeto aprovado na PBH. Em caso afirmativo, é emitido o documento de Baixa e Habite-se. Para o procedimento de regularização, como se trata de uma edificação já construída, a etapa de vistoria técnica antecede a análise técnica, momento em que é verificado se o levantamento da edificação apresentado está conforme a edificação construída. Em caso afirmativo, é feita a análise técnica para a aprovação. Se o projeto estiver de acordo com as regras da Lei 9074/05, é concedida o documento de Baixa e Habite-se.

No que diz respeito ao parcelamento do solo, o fluxo do processo obedece o mesmo caminho do licenciamento da edificação, com a diferença de que não existe a etapa de concessão de alvará de construção para o procedimento convencional, via Lei de uso e ocupação do solo. Os documentos finais do licenciamento urbanístico do parcelamento do solo são a Certidão de origem e o CP.

Os CPs são plantas com o desenho gráfico da conformação dos lotes, com medidas e informações necessárias para a correta localização do lote na cidade. No momento em que o parcelamento é alterado e acontece nova aprovação, é gerado um novo CP, para oficializar a nova conformação. A FIG. 05 representa um exemplo de CP aprovado para a regional Leste de Belo Horizonte.

atividades relacionadas ao campo da construção e determinava, em seu artigo 2º, que todas as construções, fossem iniciais, reconstrução ou demolição de obras, deveriam ser feitas com a prévia licença da Prefeitura.

A lei delimitava a zona rural, sendo que, em seu artigo 8º, estabelece que as construções clandestinas deveriam se enquadrar nos padrões da lei quando forem reformadas. Contudo, estabelece que até a sua data de publicação todas as construções existentes na zona rural eram consideradas aprovadas.

No capítulo III, a lei trata dos “Architectos e Constructores”, regulamentando as atividades dos arquitetos, desenhistas, engenheiros, mestres de obras ou artífices. No artigo 13, esclarece o papel de cada profissional: arquiteto e engenheiro, como sendo os profissionais diplomados; desenhistas, aquelas pessoas habilitadas a projetar, mas que não possuem diploma; mestres de obras, aquelas pessoas habilitadas a dirigir as obras das construções; artífices, pessoas habilitadas para a execução de determinada arte no campo da construção. Para a aprovação do projeto na Prefeitura, só eram permitidos projetos elaborados por engenheiros, arquitetos ou desenhistas que fossem julgados idôneos. Para as construções, reconstruções e demolições, os profissionais legalmente responsáveis também deveriam ser engenheiros e arquitetos, sendo que o mestre de obras legalmente habilitados pela Prefeitura também era habilitado para exercer tal atividade. A lei determinava que após a regulamentação desses profissionais, com base em um caderno de registros, a Prefeitura disponibilizaria uma carteira de habilitação, reconhecida pelo diretor geral de obras.

Com relação ao alvará de construção, a Prefeitura garantia o direito de questionar os parâmetros que lhe convinha. Com isso, além dos parâmetros rígidos e concretos da legislação, se resguardava o juízo de valor a respeito das questões de higiene, salubridade e estética das habitações. No Capítulo IV, sobre os projetos e alvarás de construção, a lei estabelece:

Art.26. Cabe a Prefeitura o direito de indagar os direitos das obras, em seu conjunto e sem seus elementos componentes, e o de recusar aceitação que foram julgados inadequados, ou inconvenientes, sob os pontos de vista da segurança, da hygiene e salubridade, e da esthetica da habitação.

A Prefeitura concentrava em seu domínio a fixação de diretrizes para as construções, muitas vezes, de forma particularizada por lote, sendo delimitadas *in loco*, como também o acompanhamento constante da obra, objetivando fiscalizar se a obra estava condizente com o projeto aprovado e a baixa de construção. O diretor geral de obras se resguardava o direito de autorizar ou não aspectos relacionados à construção, configurando uma lei sujeita a diversas interpretações conforme juízo de valor da Prefeitura.

A análise detalhada da lei revela curiosidades da época da aplicação da lei, 1930. Sua análise conjunta com as leis posteriores demonstra a evolução das preocupações com o espaço urbano. O QUADRO 2 com as principais regras de uso e ocupação do solo da lei em análise.

QUADRO 2
Síntese dos principais parâmetros urbanísticos da Lei 363, de 4 de setembro de 1930

(continua)

Parâmetro	Regra
Capítulo VI- Das edificações	
Condições gerais e particulares	<p>As edificações podem ser construídas nos alinhamentos ou a 3m das vias públicas. No caso de haver corpos salientes, o mais avançado deverá respeitar a mínima estabelecida para o recuo.</p> <p>As fachadas principais dos edifícios devem ser paralelas ao alinhamento da via pública, salvo quando se tratar de esquina.</p> <p>As edificações residenciais não podem ocupar mais de 2/3 da área total do lote. A área não construída deve ser destinada a área descoberta, que permita arejamento e iluminação “francos e abundantes do prédio e de suas dependências”.</p> <p>São proibidas as construções de prédios de um pavimento ou a reconstrução modificação e acréscimo nos existentes em diversas ruas do centro, delimitadas em lei, ou em todas as avenidas asfaltadas ou calçadas a paralelepípedos rejuntados.</p>
	<p>Nos alinhamentos os prédios devem possuir platibanda.</p> <p>Mínima de 5m para edifícios construídos nos alinhamentos das vias públicas.</p>
Altura	<p>As construções devem ser contidas em um sólido. Os traços devem coincidir com as divisas dos lotes e com regras definidas para o dimensionamento da altura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ao lado da rua por um plano com a inclinação de 50° sobre a horizontal, passando a 5m de altura na sua interseção com o plano de alinhamento na faixa oposta da rua; - aos lados por um plano com a inclinação de 50° sobre a horizontal, passando a 5m de altura, na sua interseção com plano passando pelos alinhamentos divisórios;

- nas áreas internas, o mesmo plano a 50° sobre a horizontal partindo da altura de 5m da parede oposta, contados do piso.

QUADRO 2

Síntese dos principais parâmetros urbanísticos da Lei 363, de 4 de setembro de 1930

(continua)

Parâmetro	Regra
Largura dos edifícios	Zona urbana – mínima de 7m em prédios construídos no alinhamento; 6m nos afastados do alinhamento e que tenha dois pavimentos. Zona suburbana – as larguras devem 6m para os construídos no alinhamento e 4m para os recuados.
Pavimento-Pé direito	2.80m – compartimentos de permanência diurna ou noturna 2.50m – compartimentos de permanência diurna ou noturna em prédios com mais de dois pavimentos
Insolação, Iluminação e ventilação	<p>Áreas Internas – deve ter capacidade para conter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - na direção norte-sul, uma reta de comprimento igual, ou superior á altura média das faces que estão voltadas para o sul; - na direção leste-oeste, uma reta de comprimento igual ou superior á quarta parte do comprimento adotado pelo projeto na direção norte-sul, não podendo ser inferior a 2m. <p>Áreas externas – deve satisfazer a descrição acima, sendo apenas de 1/5 a relação entre a largura e o comprimento, se a boca for voltada para o sul, e de 1/6 se for para o norte.</p> <p>Na zona central, quando não for possível a aplicação do descrito acima, em função da orientação ou largura do lote, são permitidas áreas com largura mínima de 2m acrescidas de 0.40m por pavimento. A superfície mínimas dessas áreas é de 10m² e a relação entre a largura e a profundidade não deve ser inferior a 1/6.</p> <p>Adjacente à divisa de cada lote deverá existir uma área livre, sendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 % na zona comercial; - 15% na zona urbana e na parte já com ruas da suburbana. <p>Na zona central, a área de fundo pode ser destinada a latrina e mictórios. Quando a edificação principal ocupar 50% do lote a área de fundo pode ser ocupada com dependências de até 2m.</p>
Obs.	<p>As alturas das vedações da divisa de fundo não podem exceder 1,5m a largura da maior área.</p> <p>Os compartimentos destinados à habitação noturna, devem receber diretamente os raios solares. As dimensões das áreas interiores e exteriores serão justificadas pelo interessado caso o diretor geral de obras considere conveniente.</p> <p>Os “pateos” e áreas do interior dos prédios devem ter o pavimento impermeável, bem como o necessário escoamento da água pluvial. As paredes devem ser pintadas a óleo.</p>
Iluminação e ventilação	<p>Todo compartimento deve ter uma porta, ou janela, em plano vertical, abrindo diretamente para a via pública, áreas ou reentrâncias.</p> <p>As portas e janelas com a finalidade de iluminar compartimentos não podem ser abertas para áreas e passagens, a não ser que estejam a uma distância livre mínima de 1,50m</p>

Todos os compartimentos destinados a dormitórios devem ter nas folhas das janelas ou em qualquer outro ponto circulação ininterrupta de ar.

QUADRO 2

Síntese dos principais parâmetros urbanísticos da Lei 363, de 4 de setembro de 1930

(continua)

Parâmetro	Regra
Iluminação e ventilação	<p>O vão de iluminação, limitada pela face interna dos arcos das portas, ou janelas de cada compartimento, não será inferior a 1/5 da superfície do piso.</p> <p>Para os vãos que foram sob alpendres, pórticos ou cobertos a relação passa a ser de 1/4</p>
Superfícies mínimas	<p>Habitação de classe operária ou militar – localizada nos “arrabaldes” da cidade – salas: 9 m². No caso de um aposento: 12m². De dois e três aposentos: um aposento terá 7 m², demais 5m² cada um.</p> <p>Habitação de classe residencial – aposentos e salas: 9m².</p> <p>Na habitação de classe apartamento: No caso de um aposento: 16m². Uma sala e um aposento: um deve ter 6m² e outro 10m².</p> <p>Todos os aposentos e salas devem ter a forma que contenha em plano, entre os lados opostos ou congruentes, um círculo de 1m de raio.</p> <p>Quando apresentarem paredes congruentes formando um ângulo de 60° ou menor, deve ser concordado por uma terceira de comprimento mínimo de 0,60m</p> <p>Se tiver recantos, estes podem ser aproveitados como armários, desde que não tenham área superior a 2m².</p> <p>Nenhum compartimento pode ser subdivido por meio de arcos, tabiques ou qualquer outro dispositivo fixo sem que cada um dos compartimentos parciais obedeça os parâmetros mínimos desse regulamento.</p>
Pavimentos	<p>Nos andares destinados a habitação diurna e noturna, devem dispor de uma latrina.</p> <p>Em cada grupo de dois pavimentos imediatamente sobrepostos, a latrina deve ser dispensada em um deles quando no outro não tiver mais do que dois compartimentos de habitação noturna.</p> <p>Os atticos* divididos em compartimentos devem obedecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - devem ser iluminados e arejados por janelas medindo, no mínimo, 1/8 da superfície do compartimento - deverão ser forrados <p>*Atticos- andar de pé-direito reduzido que oculta o telhado ou que interpõe a dois andares de ordem elevada.</p>
<p>Capítulo VII- Condições particulares dos compartimentos</p>	
Número de pavimentos	<p>Toda habitação particular deve ter, pelo menos, um aposento, uma cozinha e um compartimento com latrina e banheiro.</p> <p>Em todas as habitações, o acesso a uma, pelo menos, das instalações sanitárias e a cada um dos dormitórios deve ser independente do acesso a outros cômodos.</p>

QUADRO 2
 Síntese dos principais parâmetros urbanísticos da Lei 363, de 4 de setembro de 1930
 (continua)

Parâmetro	Regra
Entrada	A entrada principal de qualquer edificação localizada no alinhamento da rua deve ter no mínimo 1,30m de largura.
Corredor	Nas habitações particulares, os corredores com mais de 10m de comprimento devem receber luz direta e, no mínimo, 1m de largura.
Cozinha	<p>Não podem ter comunicação direta com compartimentos de habitação noturna e latrina.</p> <p>Devem ter área mínima de 6m².</p> <p>O piso deve ser ladrilhado e as paredes devem ter até 1,50m de altura impermeabilizados com material resistente e liso.</p> <p>As cozinhas instaladas nos porões devem ter, além do exposto acima, área mínima de 10m²; as paredes acima da faixa impermeável devem ser revestidas de pintura resistente a frequentes lavagens; teto impermeável e fácil de limpeza; aberturas em duas faces livres, ou dispositivos que garantam ventilação permanente.</p> <p>Todas as chaminés devem ter altura suficiente para que a fumaça não incomode os prédios vizinhos, sendo que a diretora de obras pode, a qualquer tempo, determinar acréscimos, modificações que sejam necessárias para satisfazer essa condição. As seções das chaminés, compreendidas entre forros e telhados, e as que atravessam paredes e tetos de estuque, tela ou de madeira não serão construídas de material metálico. As chaminés de fogões e de pequenos forros, quando feitas de tijolo, devem ter as paredes de meio tijolo, se forem apoiadas ou presas às paredes do prédio; de um tijolo, pelo menos, quando forem isoladas em altura superior a quatro metros. A seção interna deve ter as dimensões necessárias compatíveis com a altura da chaminé e com a capacidade do fogo, não podendo ter menos que 0,11 x 0,25m. A altura livre das chaminés sobre o telhado não deve exceder a 1,50m, sem que sejam reforçadas ou escoradas convenientemente. As chaminés devem exceder a 1m, pelo menos, acima dos telhados. As chaminés devem ser assentadas em bases sólidas e devem ser munidas de portas de ferro convenientes, permitindo a limpeza interna. Os desvios e direção não devem exceder ao ângulo de 45° com a vertical. As chaminés, de qualquer natureza, não podem ter outras aberturas nas paredes laterais, apenas nas portas de limpeza munidas de tampas de ferro, que fechem hermeticamente e que fiquem afastadas mais de 1m de qualquer peça e de material combustível.</p> <p>Os fogões, fornos e fornalhas devem distar das paredes pelo menos 0.20m, podendo ser esse espaço cheio de material incombustível e devem distar das paredes divisórias, pelo menos 0,60m.</p>

Exceto na zona rural, fica proibido cozinhar ou fazer uso do fogo para qualquer fim, no interior

QUADRO 2

Síntese dos principais parâmetros urbanísticos da Lei 363, de 4 de setembro de 1930

(continua)

Parâmetro	Regra
Cozinha	das casas sem a observância das prescrições anteriores, salvo quando for utilizado para aparelhos de iluminação, os de aquecimento por meio de eletricidade e as pequenas lâmpadas de óleo ou álcool.
Copas e despensas	As copas e despensas devem, quando se destinarem a limpeza das louças, etc, ter área mínima de 6m ² , não podem ter comunicação direta com compartimentos de habitação noturna e latrina e os piso deve ser ladrilhado e as paredes devem ter até 1,50m de altura impermeabilizados com material resistente e liso. As despensas só podem comunicar diretamente com a cozinha, copa e passagem.
Banhos e latrinas	Os compartimentos destinados exclusivamente para latrinas devem ter área mínima 2m ² , quando no interior da habitação e 1,20m quando em anexo. Os compartimentos destinados exclusivamente a quarto de banho devem ter área mínima de 3,20m ² . Os compartimentos destinados a latrinas e banheiros conjuntamente devem ter área mínima de 4m ² . Os compartimentos de banho e latrinas devem ter o piso e as paredes até um 1,50m revestidos de material liso e impermeável. Os compartimentos que possuam latrina não podem ter comunicação direta com a cozinha, despensas e quartos de dormir. As latrinas e banheiros podem ser instaladas nos “gabinetes de toucador” obedecendo o disposto acima. Os “gabinetes de toucador” devem ter área mínima de 6m ² .
Galinheiros e Lavadouros	Os galinheiros devem ser instalados fora das habitações, sob o solo, o poleiro impermeabilizado e com as declividades necessárias para o escoamento das águas de lavagem. Os tanques para lavagem devem ser instalados em local arejado, coberto, com o solo revestido de material liso e impermeável, de modo a evitar a infiltração e estagnação das águas. Devem ligar se diretamente a rede de esgoto.
Capítulo VIII- Das Construções nas Vilas, aprovadas pela Prefeitura fora do perímetro da zona suburbana da cidade	
Das licenças	Nenhuma construção ou reconstrução de obras nas subdivisões denominadas “vilas”, fora do perímetro da zona urbana e já aprovadas, pode ser feita sem prévia licença da Prefeitura. A licença será dada pela Diretoria de Obras, gratuitamente, à parte interessada mediante pedido por escrito e apresentação do título de propriedade, provocando o seu domínio de posse, visado pela Diretoria de Patrimônio, ou então com um autorização do proprietário do terreno, com

firma reconhecida, autorizando gravar o imóvel com benfeitorias.

QUADRO 2

Síntese dos principais parâmetros urbanísticos da Lei 363, de 4 de setembro de 1930

(continua)

Parâmetro	Regra
Das licenças	<p>A Prefeitura organizará vários tipos de projetos para construção de vilas e zonas rurais, fornecendo aos interessados quando solicitados licença de construção. A Prefeitura, por meio da fiscalização de obras, irá verificar a exatidão da construção conforme projeto.</p> <p>As construções devem ter o afastamento de 5m do alinhamento da via pública, não sendo permitida a construção no alinhamento.</p> <p>Para dirigir a construção, não é necessário a responsabilidade de um construtor matriculado.</p>
Das edificações	<p>As construções destinadas a habitação popular devem ter, pelo menos, um aposento, uma cozinha e um compartimento destinado a instalações sanitárias, podendo este último constituir cômodo isolado.</p> <p>Devem ter pé-direito mínimo 2,50m. Todos os compartimentos devem possuir abertura para o exterior, que assegure ventilação e iluminação conveniente. As paredes internas e externas podem ser construídas de adobe, devendo ser rebocadas e não possuírem frestas. A cobertura deve ser de material incombustível. As construções devem ser assentadas em terreno seco ou artificialmente enxutos, rodeados sempre de terrenos livres.</p> <p>Quando, não houver rede de esgoto, a instalação sanitária deve ser feita em cômodo a parte da construção, pelo menos, 5m da moradia e com o mesmo acabamento previsto acima. O pé-direito deve ser de 2m. A fossa deve ser afastada da casa no mínimo 10m da cisterna, poço ou casinha, do local que for retirado a água necessária á moradia.</p>
Capítulo XI – Das Vilas	
<p>Os grupos de habitações denominadas vilas devem ocupar interior de terrenos, cujas frentes, no alinhamento das vias públicas, devem ser ocupadas por edifícios construídos conforme este regulamento.</p> <p>As casas de vilas devem apresentar fachadas para a rua ou praça interna. A rua deve ter a largura mínima de 6m e a praça deve comportar uma circunferência de 6m de raio.</p> <p>As entradas das vilas devem ter a largura mínima de 2,50m.</p> <p>A rua ou praça interior deve ser calçada, iluminada e drenada pelo proprietário, sendo que cabe ao proprietário o ônus de manter o recinto perfeitamente limpo e de colocar junto ao portão de entrada os depósitos de lixo de todas as habitações.</p> <p>O proprietário não pode construir grupos de mais de duas casas geminada.</p>	
Capítulo XX- Da arquitetura das fachadas	
<p>Todos os projetos para construção de edifícios devem ser submetidos á apreciação da Seção Técnica, na parte referente a fachadas visíveis dos logradouros públicos.</p> <p>As fachadas que se caracterizem por único motivo arquitetônico não poderão receber pintura de várias cores, que perturbem a harmonia do conjunto.</p> <p>As fachadas secundárias visíveis dos logradouros públicos devem estar em harmonia com o estilo da fachada principal</p>	

QUADRO 2
Síntese dos principais parâmetros urbanísticos da Lei 363, de 4 de setembro de 1930
(conclusão)

Parâmetro

As pinturas externas decorativas ou figurativas só podem ser executadas após a aprovação da Diretoria Geral de Obras.

É livre o estilo ou motivo arquitetônico das fachadas. A Prefeitura só pode intervir para impedir nas construções de ordem técnicas e estéticas, ouvindo uma comissão de profissionais.

Fonte: BELO HORIZONTE, 1930.

Elaborado pela autora.

A lei foi detalhada para que fosse possível esclarecer seus parâmetros restritivos e para revelar as preocupações da Prefeitura no ordenamento do espaço urbano no momento da publicação da lei, em 1930. Pela análise dos principais parâmetros urbanísticos da lei, é possível perceber que, embora a cidade não fosse separada em zoneamentos, possuía uma fragmentação socioespacial clara, com regras diferenciadas entre zonas e classes. A lei aborda quatro zonas e define o perímetro de cada uma: zona central, zona urbana, zona suburbana e zona rural. Existia a preocupação em restringir o uso e a ocupação do solo com regras distintas entre as zonas e, muitas vezes, mais restritivas na zona central e urbana, o que pode ser visto no parâmetro “Largura dos Edifícios”, em que eram fixados padrões distintos de afastamentos. A lei também criou padrões diferentes para as classes sociais. Definia por camada social a forma de uso e ocupação do solo. No parâmetro “Superfícies mínimas”, era exigida uma área mínima para cômodos conforme a distinção social: classe operária ou militar e classe residencial. Nesse item, também havia diferença entre zonas, uma vez que a classe operária ou militar que se enquadrava nesse parâmetro era localizada “em arrabaldes das cidade”.

As regras da lei eram sobretudo voltadas para a parte privada das edificações, normatizando padrões que interferiam na forma como as pessoas utilizam o seu espaço residencial. Tais restrições são bem claras quando se analisam os padrões exigidos para os “banhos e latrinas” ou para a “cozinha”. Havia grande preocupação com a higiene e o saneamento nas construções residenciais, como também questões voltadas para a segurança, sobretudo ao se fixarem padrões no ordenamento na cozinha, com regras rígidas para fogão e chaminé.

A lei era pautada por parâmetros urbanísticos, muitas vezes, de difícil leitura para grande parte da população sem o devido auxílio técnico, apropriando-se de regras matemáticas e geométricas para criar suas diretrizes de construção, sobretudo com relação aos parâmetros de insolação, ventilação e áreas mínimas dos compartimentos, conforme QUADRO 2.

Outra preocupação da lei era garantir um padrão estético para a cidade. Assim, no capítulo XX, fixava regras para a cor e a ornamentação, principalmente nas fachadas de frente para a via pública. A Prefeitura resguardava o direito de intervir nas fachadas que não estavam condizentes com o padrão estético e que influenciavam na harmonia do conjunto das edificações.

Ainda aliada à questão da estética e harmonia do conjunto arquitetônico, a lei fixava padrões para o fechamento dos terrenos (muros, gradis, etc.), sendo que nos terrenos urbanos ou suburbanos era obrigatório o fechamento no alinhamento da via pública por meio de muros de alvenaria ou de concreto, gradis ou balaustradas. Na zona urbana, não era permitido o uso de cercas de madeira ou arame, nem mesmo muros de taipa ou adobe na frente dos terrenos. A altura dos muros era de 1,80m. Quando de alvenaria, deveria ser de tijolos, rebocados e caiados. Nos prédios afastados do alinhamento e nos alinhamentos das avenidas e praças, era obrigatória a colocação de gradis, balaustradas, cercas-vivas ou jardineiras em pelo menos metade da frente do terreno. A Prefeitura também exigia a constante manutenção desses jardins por parte dos proprietários.

Para as questões relativas ao parcelamentos do solo a lei é bem sucinta ao fixar que em casos de terrenos não demarcados na planta oficial da cidade era necessária a citação dos números da folha e do livro de registro da escritura constante no Patrimônio da Prefeitura. Com a recente implantação da cidade, acreditava-se na planta oficial como instrumento condizente com a realidade urbana. Com relação à propriedade do terreno, a lei também não fixava padrões rígidos de comprovação. Contudo, já apresentava algum tipo de controle da relação propriedade *versus* uso e ocupação do solo, como é citado no capítulo XI, em que os proprietários das vilas são os responsáveis pelo seu ordenamento interno.

No capítulo VIII, a lei trata das construções nas vilas fora do perímetro da zona suburbana da cidade e da questão da propriedade. Ela dita a necessidade da comprovação do título de propriedade, visado pela Diretoria de Patrimônio. Esse capítulo fixa diretrizes para construções de vilas com características populares. É possível perceber que existia incentivo da Prefeitura para a construção dessas vilas. Tal fato pode ser percebido pela doação de projetos para a construção das edificações, como também pela ausência de solicitação de alinhamento e nivelamento e pela não necessidade de um construtor legalmente reconhecido pela Prefeitura. Com isso, a Prefeitura incentivava que a iniciativa privada assumisse o comando das construções de habitação popular e, mais uma vez, revelava padrões distintos para as construções em função do padrão econômico-social.

Além das características de forma, composição e definições espaciais, a lei trata das questões relativas à estabilidade das construções e material utilizado. No capítulo XIII aborda os materiais de construção, criando diretrizes para tijolos, areia, cal, cimento, madeira, ferro e aço. As características dos materiais de construção poderiam ser verificadas a qualquer momento pela Diretoria Geral de Obras, com ônus para o proprietário. A lei também trata das resistências dos materiais, fixando normas, por exemplo, para as paredes, pisos e vigamentos, concreto armado, alicerces e sobrecargas e coeficientes de segurança. Também cita as questões de saneamento e as instalações das edificações, como: ligações de água, instalações prediais, contribuição dos esgotos, instalações sanitárias e destinação das águas pluviais.

Pode-se dizer que a lei busca normatizar e fiscalizar todos os aspectos que envolviam as construções de edificações, garantindo pouca liberdade de atuação para o projetista e construtor.

- **DECRETO nº 165, de 1º de setembro 1933**

O Decreto 165 modifica a Lei 363, de 1930.

As modificações não foram de grande relevância, destacando-se a menor restrição para construções de um pavimento, modificação, acréscimo e reconstrução das existentes em algumas áreas da cidade. Na lei 363, era maior o número de ruas que sofriam essa restrição. O Decreto 165 exige que na Avenida Afonso Pena, entre a Praça Rio Branco e Rua Guajajaras, nas praças

Rio Branco e 7 de Setembro e em algumas ruas da área urbana os prédios construídos devam ter no mínimo três pavimentos. Com isso, a legislação afirma o seu papel principal de gerador da morfologia urbana da cidade. A restrição pode ser vista como uma maneira de obter melhor aproveitamento da infraestrutura instalada: ou seja, incentivar o adensamento de regiões já constituídas do ponto de vista de sua infraestrutura viária e de saneamento.

O decreto modifica as larguras das edificações na zona suburbana, sendo de 6 e 3,5m para os prédios construídos no alinhamento e para os recuados, e insere uma nova norma com relação à largura dos prédios, facultando ao Poder Público nas ruas já servidas por linhas de bondes exigir para os prédios recuados a largura mínima de 6m.

Quanto a insolação, insere novas diretrizes (QUADRO 3):

QUADRO 3	
Principais diretrizes de insolação do Decreto nº 165, de 1º de Setembro 1933	
Capítulo VI- Da edificação	
Áreas Insolação	<p>Nos compartimentos destinados a permanência diurna, os raios de sol devem “oscular” no dia mais curto do ano, dentro da rua ou áreas:</p> <p>a) no plano do piso do “rez do chão”, loja ou andar térreo, quando sobre eles não existir outros pavimentos;</p> <p>b) no plano de piso do 1º andar, quando houver este pavimento.</p> <p>Nos compartimentos destinados à habitação noturna, em qualquer pavimento, devem os raios do sol banhar continuamente, no dia mais curto do ano, dentro da rua ou áreas, o plano do respectivo piso, durante uma hora no mínimo.</p> <p>As áreas laterais ou de passagem devem ter, no mínimo, 1,50m de largura.</p> <p>Nas áreas interiores, a menor dimensão nunca será inferior a um terço da altura da parede com o mínimo de três metros.</p> <p>Na zona central não serão permitidas áreas de frente.</p> <p>Área de frente = área entre a frente a fachada e o alinhamento do edifício.</p>

Fonte: BELO HORIZONTE, 1933.

Elaborado pela autora.

A superfície iluminante, limitada pela face interna dos arcos das portas, ou janelas, não poderia ser inferior a 1/7 da superfície do piso. Com relação às superfícies mínimas, o decreto não mais define por classe social, categorizando apenas por tipo de uso: residencial, apartamento e hotel. As superfícies mínimas dos aposentos e salas são alteradas para área mínima de 8m² e permitem um cômodo de 6m² para cada grupo de dois cômodos com os mínimos fixados. Com relação à entrada da edificação, altera para 1m a entrada principal de qualquer edifício. Com relação a cozinha, altera a forma de verificar a superfície mínima e insere nova diretriz: áreas que circunscrevam um círculo de raio igual a 1m. A área dos compartimentos destinados ao uso exclusivo das latrinas também é alterado para 1m², assim como os compartimentos destinados exclusivamente a quarto de banho, que passa a ter 3m² e os compartimentos destinados a latrinas e banheiros, conjuntamente, que passam a ter área mínima de 3,20m². As alterações estabelecidas visavam à diminuição do padrão mínimo exigido. Assim, quase todas as alterações dizem respeito ao estabelecimento de novas regras para áreas mínimas de superfícies, de iluminação e ventilação.

QUADRO 4

Principais alterações da Lei 363, de 4 de setembro de 1930 para o Decreto 165, de 1º de setembro 1933

(contínua)

Lei 363, de 4 de setembro de 1930	Decreto 165, de 1º de setembro 1933
Largura das edificações Zona suburbana – as larguras devem ser de 6m para os construídos no alinhamento e 4m para os recuados.	Zona suburbana – as larguras devem ser de 6m para os construídos no alinhamento e 3,50m para os recuados.
Iluminação e ventilação O vão de iluminação, limitada pela face interna dos arcos das portas, ou janelas de cada compartimento, não será inferior a 1/5 da superfície do piso.	1/7.
Superfícies mínimas Habitação de classe residencial – aposentos e salas: 9m ² .	8m ² : flexível um cômodo de 6m ² para cada grupo de dois cômodos com os mínimos fixados.
Entrada A entrada principal de qualquer edificação localizada no alinhamento da rua deve ter no mínimo 1,30m de largura.	1m

QUADRO 4	
Principais alterações da Lei 363, de 4 de setembro de 1930 para o Decreto 165, de 1º de setembro 1933	
(conclusão)	
Lei 363, de 4 de setembro de 1930	Decreto 165, de 1º de setembro 1933
Cozinhas Devem ter área mínima de 6m ² .	Deve ter área que circunscreva um círculo de raio igual a 1m.
Compartimentos de banhos e latrinas Os destinados exclusivamente para latrinas devem ter 2m ² de área mínima, quando no interior da edificação.	1m ²
Os destinados de uso exclusivo a quarto de banho devem ter área mínima de 3,20m ²	3m ²
Os destinados a latrinas e banheiros conjuntamente passam a ter área mínima de mínima de 4m ²	3,20m ²
Fonte: BELO HORIZONTE, 1930. BELO HORIZONTE, 1933. Elaborado pela autora.	

Com a análise das alterações de áreas mínimas, é possível perceber que não se tratou de grandes alterações, sendo que, muitas vezes, sem representatividade alguma, como variações de até 20 cm², fato que revela a grande importância que se dava aos padrões mínimos e aos cálculos matemáticos.

Com relação à construção das vilas, o decreto modifica a largura da mínima da via, passando para 10m e a praça interna passa a ter 15m de circunferência. As alterações das vias possivelmente são em função do aumento do fluxo de veículos na cidade.

O decreto não aborda os materiais de construção conforme a lei anterior, enfatizando em seu capítulo XIII os elementos da construção. Contudo, insere novas e detalhadas diretrizes para o uso do concreto armado, adotando as instruções estabelecidas pela Associação Brasileira de Concreto e citando regras de apresentação detalhada de projetos, com uma série de cálculos para edifícios que utilizem o concreto armado. Não cita as questões relativas às instalações prediais e saneamento, que são abordadas na lei anterior.

Quanto à divisão da cidade em zonas, o decreto continua a distinguir quatro tipos distintos: zona central ou comercial, zona urbana ou residencial, zona suburbana e zona rural. Na descrição dos perímetros altera apenas a descrição da zona suburbana.

- **Decreto 54, de 24 de novembro 1935**

Esse decreto regula a abertura das ruas e logradouros públicos e o loteamento de terrenos. No capítulo I, define que qualquer tipo de “abertura de ruas, estradas e outros logradouros públicos e o loteamento dos terrenos marginais, para a constituição de vilas e arrabaldes” deve preceder da licença prévia da Prefeitura. Na lista de documentos a ser apresentado para a emissão da licença aparece a questão da propriedade do terreno, devendo ser comprovada por documento oficial. A figura do responsável técnico (RT) também já está similar ao modelo atual, sendo que a planta do parcelamento do solo deveria estar assinada por um profissional habilitado.

O artigo 3º demonstra a clara preocupação do Poder Público com a ampliação do espaço urbano e fixa que caberá a ele a determinação das vias públicas e dos espaços livres que julgar necessário para o bem público e a articulação do terreno com o plano da cidade. O decreto já introduz áreas não parceláveis de acordo com a localização do terreno e fixa regras condizentes com as normas atuais, sendo que no artigo 5º cita que não poderão ser arruados e loteados “terrenos baixos, alagadiços ou sujeitos a inundação, antes de feitas as obras necessárias á sua drenagem e escoamento das águas [...] Não será também permitido o arruamento e subdivisão de terreno aterrado com material insalubre sem o prévio saneamento”.

Sobre a venda dos lotes provenientes dos loteamentos o artigo 7º do Decreto cita que o proprietário não poderá fornecer nenhum documento oficial de venda, como a escritura do lote, antes de todas as obras concluídas. Também é função do proprietário citar em todas as promessas de compra e venda a data e o número do decreto de aprovação da planta, como também em todos os anúncios de divulgação da venda dos lotes. Esse artigo é em 1948, alterado e simplificado, retirando as questões pertinentes à venda dos lotes. A falta da correta aprovação do loteamento fez com que alguns moradores comprassem seus terrenos ilegais sem saber da situação de não oficial perante a Prefeitura e órgãos competentes. Os reflexos ainda podem ser sentidos até hoje,

quando moradores, quando motivados pela necessidade de algum serviço da Prefeitura, descobrem o seu loteamento é clandestino.

O decreto cita ainda porcentagens destinadas a espaços públicos, sendo que o espaço destinado a ruas, avenidas e outras vias não deve ser inferior a 20% da área total do terreno e 8% da área devem ser destinados a praças e jardins. Com relação as vias, o artigo 13 classifica em função de seu fluxo e fixa a largura e as declividades máximas para as ruas, sendo:

Art. 13 - Para os efeitos deste decreto ficam as ruas classificadas em:

- a) residências - com nove a doze metros de largura;
- b) secundárias - com doze a dezoito metros;
- c) principais - com dezoito a vinte e cinco metros;
- d) avenidas - com mais de vinte e cinco metros de largura.

Com relação ao tamanho dos lotes, o artigo 21 cita:

Art. 21 - O retalhamento das quadras em lotes deve ser feito observando-se as condições seguintes:

I - Se o terreno fôr urbano ou suburbano, os lotes devem ter, no mínimo, 12 metros de frente e 360 metros quadrados de área; si fôr situado na zona rural, as dimensões mínimas serão 15 e 525 metros, respectivamente.

II - Na divisão em quarteirões destinados a habitação, o traçado das ruas deve ser feito de modo a que fiquem distantes, em media, 200 metros uma da outra, num sentido e 60 metros, no outro, com a superfície media de 10 a 12.000 metros quadrados por quarteirão.

III - Os quarteirões destinados a estabelecimentos industriais devem ficar entre ruas distantes 250 metros, em media, num sentido, e 100 metros, também em média, no outro, com a superfície aproximada de 25.000 metros quadrados.

O decreto fixa o período de três meses para a regularização dos loteamentos ilegais, mas já requeridos na Prefeitura, sendo que, findado este prazo, não irá conceder licença para a construção de edificações nos lotes ainda não regularizados, como também não será implantado sistema de água e esgoto.

O decreto já apresenta algumas regras que perdurariam até a última legislação de parcelamento do solo, por exemplo, a impossibilidade de se aprovar uma edificação sem que o lote esteja

formalmente legal perante a PBH. Outras regras foram alteradas, tornando-se mais explícitas e mais restritivas. Conceitualmente, o decreto já é um esboço do modelo atual.

- **Decreto nº 097, de junho de 1936**

Este Decreto estabelece que, em função da integração das vilas à cidade e por estas já receberem serviços municipais, não mais se justifica o regime de exceção estabelecido pelo decreto 165, de 1933, para a construção ou reconstrução de casas nas vilas localizadas na zona suburbana da cidade. Com isso, revoga os artigos 148 a 153, que tratavam da normatização da criação dessas vilas. Assim, a construção de vilas e casas populares passam a ser normatizadas pela regra geral para a cidade.

O incentivo da Prefeitura para a construção e reconstrução de vilas, a doação de projetos de edificações para casas populares e a não necessidade da contratação de um construtor matriculado para a obra, conforme regras estipuladas pelos artigos então revogados, deixam de existir. Com o decreto é possível perceber que a zona urbana já estava se integrando à zona suburbana de forma definitiva e que os serviços da Prefeitura, pelo menos na teoria, já contemplavam toda a cidade.

- **Decreto-lei n. 84, de 21 de dezembro de 1940**

O Decreto-lei 84 aprova o regulamento de construções da Prefeitura de Belo Horizonte. Sofre alterações posteriores das leis 1.301 de 1966; 2.317, de 1974; 7.225 de 1996, 7.166, de 1996; 6.190, de 1992; e decreto 3.616/1979. A análise será feita desconsiderando os artigos revogados e os artigos inseridos, uma vez que a investigação tem por pressuposto analisar o que estava sendo normatizado em 1940.

Segundo Cota (2002), a partir deste decreto-lei todas as edificações passam a ser regulamentadas em função da sua taxa de ocupação, altura e condições gerais de construções das edificações. A lei ainda era vinculada ao plano local da edificação e não abordava nenhum plano de estruturação do espaço urbano.

Neste decreto-lei, aparece a figura do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura. A partir daí, a Prefeitura estabelece que apenas os profissionais habilitados e legitimados pelo Conselho podem se inscrever no livro especial para registro de pessoas habilitadas para a elaboração de projetos de construções e execuções públicas e particulares. Não aparece mais as figuras do desenhista, mestre de obras e artífices, configurando a exclusividade para a aprovação de projetos e execução de obras ao arquiteto e ao engenheiro.

O capítulo VI – Condições Gerais das Edificações faz referência a um decreto de zoneamento, mencionando que o recuo do edifício, medido normalmente ao alinhamento do logradouro, deve obedecer ao estipulado pelo zoneamento da cidade. Neste capítulo, é alterada a forma de normatização dos corpos salientes em edifícios, estipulando-se que seus limites não ultrapassem no máximo 0.80m, formando um recinto fechado, bem como a soma de suas projeções em plano vertical paralelo à frente não excedam a $\frac{1}{4}$ da superfície total correspondente. Com isso, a diretriz de avanço do edifício torna-se mais restritiva do que ocorria na lei anterior. Outra alteração deste capítulo diz respeito ao limite de altura das edificações em determinadas áreas da zona urbana, sendo que na lei anterior não era permitida a construção e ou reconstrução de prédios de um pavimento em vias determinadas por lei. Neste decreto não é citada tal restrição. Ainda com relação à altura das edificações, diferentemente das regras anteriores, não cita o tópico “Altura das edificações”, excluindo algumas regras matemáticas da aplicação dessa diretriz.

Com relação às áreas de iluminação e ventilação inserem-se novas regras em seu Capítulo VII – Áreas, Iluminação e Ventilação. As áreas são classificadas em duas categorias: principais e secundárias, sendo definidas como:

Área – parte do lote não ocupada por edificação, sendo a área principal quando se destina a iluminar e ventilar compartimento de permanência prolongada (diurna ou noturna); e secundária quando tem por finalidade ventilar e iluminar compartimento de utilização transitória.

Área fechada – área delimitada por paredes em todo o seu perímetro.

Área aberta – área cujo perímetro é aberto em um dos lados, sendo delimitada nos outros por paredes de edifício ou divisas do lote.

O decreto-lei também classifica os compartimentos em três categorias: permanência prolongada (dormitórios, refeitórios, salas de estar, escritórios etc.); utilização transitória (vestíbulos, corredor, cozinha, copa, banheiro, arquivo, depósito, etc); e utilização especial que dispensem aberturas para o exterior (armários, câmara escura, adega, etc.). A norma também cita que a destinação dos compartimentos será verificada tanto pela designação em projeto quanto pela sua finalidade lógica em decorrência da disposição em planta. Essa é uma diretriz que será considerada em todas as outras posteriores legislações, o que demonstra grande ocorrência de destinação equivocadas dos compartimentos nos projetos de aprovação. Tal fato pode ser entendido como uma tentativa dos construtores de aproveitar parâmetros estipulados em lei em compartimentos que tais parâmetros não seriam permitidos, por exemplo, classificar como depósito um compartimento que na verdade será utilizado como dormitório. Assim, com a análise da finalidade lógica do posicionamento do compartimento em planta, a Prefeitura resguarda para si o direito de indagar a respeito da aplicação dos parâmetros condizentes com o compartimento (QUADRO 5).

QUADRO 5

Principais alterações do Decreto-lei 84, de 21 de dezembro de 1940 com relação o Decreto 165, de 1º de setembro de 1933

(contínua)

Capítulo VII- Áreas, Iluminação e Ventilação

Áreas

Toda a área principal fechada deve satisfazer as seguintes diretrizes:

- ser de 2m, no mínimo, o afastamento de qualquer vão à face da parede que lhe fique oposta, afastamento este medido sobre a perpendicular traçada, em plano horizontal, ao meio do peitoril ou soleira do vão interessado;
- permitir a inscrição de, no mínimo, um círculo de 2m de diâmetro;
- ter a área mínima de 10m²;
- permitir, acima do segundo pavimento, ao nível de cada piso, a inscrição de um círculo cujo diâmetro mínimo D seja dado pela fórmula $D = 2m + h/b$, em que 'h' representa a distância do piso considerado ao piso do segundo pavimento e 'b'= 4.

Toda a área secundária deve satisfazer as seguintes condições:

- ser de 1,50m, no mínimo, o afastamento de qualquer vão à face da parede que lhe fique oposta, afastamento este medido sobre a perpendicular traçada, em plano horizontal, ao meio do peitoril ou soleira do vão interessado;
 - permitir a inscrição de um círculo de 1,50m de diâmetro;
 - ter a área mínima de 6m²;
-

QUADRO 5

Principais alterações do Decreto-lei 84, de 21 de dezembro de 1940 com relação o Decreto 165, de 1º de setembro de 1933

(contínua)

Áreas	<p>- permitir acima do 2º pavimento, ao nível de cada piso, a inscrição de um círculo cujo diâmetro mínimo D seja dado pela fórmula $D = 1,50m + h/10$, na qual represente a distância do piso considerado ao piso do 2º pavimento.</p> <p>Será tolerada a cobertura das áreas desde que a área efetiva de ventilação e iluminação ser corresponde à metade da superfície da área</p>
Iluminação e ventilação	<p>Todo o compartimento deverá ter em plano vertical, no mínimo, um vão aberto diretamente para o logradouro público ou uma área ou reentrâncias, sendo que o total das superfícies abertas não pode ser inferior a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1/6 da superfície do piso nos dormitórios; - 1/8 da superfície do piso nas salas de estar, refeitórios, escritórios, bibliotecas, cozinhas, copas, banheiros, WC, etc. <p>A relação só é estabelecida quando os vãos abrirem para as áreas cobertas, varandas, pórticos, alpendres ou marquises e não houver parede oposta à superfície desses vãos a 1,50m do limite da cobertura da área da varanda, do pórtico, do alpendre e da marquise. A seguinte regra não se aplica às varandas, pórticos, alpendres e marquises não excedam a 1m de largura, desde que não exista parede nas condições indicadas. Os vãos que se encontrarem sob pórticos, alpendres ou varandas de largura superior a 3m são considerados nulos para efeito de iluminação.</p> <p>Em cada compartimento uma das aberturas, pelo menos, terá a sua verga distanciada do teto no máximo 1/6 do pé-direito, com exceção do caso de compartimentos situados em sótão.</p> <p>Nenhum vão deve ser considerado ponto de iluminação e ventilação se dele distem mais de duas vezes o valor do pé-direito, quando o mesmo vão abrir para área fechada e duas vezes e meia esse valor, nos demais casos.</p> <p>A iluminação através de claraboias pode ser permitida em compartimentos destinados a escadas, copa, despensa e armazém para depósito, desde que a área de iluminação e ventilação seja igual a metade da área total do compartimento.</p>

Capítulo XIV- Casas Operárias de Tipo Econômico

A construção de pequenas casas destinadas ao lar próprio das classes operárias, localizadas em pontos afastados da zona urbana, constituídas de 1 único pavimento, com área até 60m², fica sujeita apenas ao pagamento de um alvará simples e isenta de quaisquer emolumentos e taxas.

Alem das regras já definidas nesse regulamento as construções devem:

- ter afastamento de no mínimo 6m entre as construções e o alinhamento, só podendo ser reduzido, sem ser anulado, em casa de dificuldade insuperável do terreno, a juízo da Prefeitura.
 - a construção assentará em terreno seco ou artificialmente enxuto, rodeada sempre de áreas livres.
 - o piso deverá ser impermeabilizado com uma camada contínua de concreto, no traço 1:4:8m de 0,10m de espessura
 - permitido as paredes de meia vez de tijolo, reforçadas com pilares de uma vez, quando houver pano contínuo de mais de 4m sem a amarração de parede divisória.
-

QUADRO 5

Principais alterações do Decreto-lei 84, de 21 de dezembro de 1940 com relação o Decreto 165, de 1º de setembro de 1933

(conclusão)

- a cobertura deve ser de material incombustível, não sendo permitido o emprego de coberturas metálicas;
 - quando não houver rede de esgoto, a instalação sanitária deverá ficar em cômodo isolado, distante pelo menos de 10m da moradia.
-

Capítulo XV- Lotes em condições de serem edificados

Para que seja permitida a edificação no lote é permitida que ele preenche uma das seguintes condições:

- faça parte da subdivisão de terreno aprovado pela Prefeitura;
- faça frente para logradouro público, que tenha, no mínimo, 10m de testada, e tenha sido vendido ou tenha ficado sob promessa de venda, em data anterior à deste regulamento.

Os atuais terrenos construídos e os de prédios demolidos ou desocupados são considerados aceitos, com dimensões constantes das respectivas escrituras podem receber edificação.

Os terrenos entre prédios situados na zona comercial são passíveis de construção com as dimensões que tiverem.

Em cada lote de subdivisão de terreno aprovada pela Prefeitura só será permitida a construção de um prédio. No entanto, quando o lote apresentar testada de 20m a 30m será permitido construir dois prédios. Os lotes com mais de 30m de testada podem receber vários edifícios, desde que o proprietário submeta previamente à aprovação da Prefeitura, a planta de seu parcelamento em lotes menores. Os lotes com mais de 24m de testada podem ser parcelados em lotes que satisfaçam as exigências mínimas de área e testada.

Se no lado do quarteirão em que está localizado o terreno houver lotes com testada inferior ao mínimo de 12m (Decreto 54, de 1935), permite-se o seu parcelamento em até três lotes, no máximo, com 10m de testada mínima, em áreas de, no mínimo, 300m².

Fonte: BELO HORIZONTE, 1940.

Elaborado pela autora

Assim como nas regras anteriores, a lei exige que seja destinada uma área livre de 15% na porção do fundo do lote, na área adjacente à fachada posterior do edifício, sendo esta medida normalmente a divisa do fundo. No entanto, a regra é alterada em função do zoneamento da cidade, valendo a regra agora apenas para zonas residenciais. Com relação aos corredores, a lei altera a regra e exige que para habitações particulares os corredores de até 5m de comprimento devem ter, no mínimo, 0.90m de largura. Quando tiverem comprimento maior do que 5m, devem receber luz direta e no mínimo 1m de largura. Com relação aos banheiros, a regra é alterada para compartimentos destinados ao uso exclusivo de chuveiros, que passa a ser de 1.20m² e aos destinados de uso exclusivo a banheiras, de 3m².

Com relação a estética das fachadas, no Capítulo X, a lei fixa, assim como as normatizações anteriores, que qualquer construção, reconstrução, acréscimo e reforma dos edifícios podem ser passíveis de censura da Prefeitura, com relação não apenas às fachadas visíveis dos logradouros, mas também à harmonia com as construções vizinhas. As fachadas secundárias que são visíveis aos logradouros públicos devem se harmonizar, no estilo, com a fachada principal. Outra regra diz respeito à casa de máquinas, às escadas, aos reservatórios de água ou a qualquer outro “corpo acessório” visível acima da cobertura ou terraço, os quais devem ser incorporados à massa arquitetônica do edifício. Além das restrições das leis anteriores com relação aos motivos arquitetônicos que não deveriam perturbar a harmonia do conjunto e que quando possuírem mais de dois motivos arquitetônicos não poderiam ser pintados de duas cores, a lei estabelece que não se devem pintar as fachadas e os muros de alinhamento de cores berrantes e nem da cor preta. Esse capítulo demonstra a grande importância da Prefeitura em normatizar acerca da estética das construções, sem que com isso assuma que o conceito de beleza é abstrato e subjetivo, não se tratando de uma única verdade. Com isso, a Prefeitura se resguardava o juízo de valor do que é o harmonicamente belo e já julgava a cor preta como não apropriada às construções da cidade.

No capítulo XIII, sobre vilas, a alteração feita foi com relação ao raio da circunferência da praça interna, que passa a ser de 10m. No capítulo seguinte, a lei trata das casas operárias de tipo econômico. Assim, apesar de o Decreto 097, de junho de 1936, ter revogado os artigos 148 e 153 do Decreto 165, de 1933, que tratava de diretrizes especiais para a construção de vilas operárias na zona suburbana, o Decreto-lei 84/40 define novas diretrizes especiais. As novas diretrizes ainda reconhecem a construção das casas operárias do tipo econômico em locais afastados na zona suburbana e exige que, além das regras já definidas pelo regulamento, as construções para tal finalidade devem obedecer a diretrizes específicas, conforme pode ser verificado no QUADRO 5. Uma nova regra é estabelecida e já compõe regras para o parcelamento do solo: em cada lote de subdivisão de terreno aprovado é permitida a construção de uma casa, não sendo admitida a existência de mais de uma habitação distinta em uma casa nem a construção de cômodos ou anexos que possam servir de habitação independente dentro do mesmo lote. O Decreto-lei trata como exceção os lotes que apresentarem de 20m a 30m de testada, sendo nesses

casos permitida a construção de dois prédios. Essa regra também visa à não construção de cortiços ou diversas casas em um único lote, com isso, deixando de observar a dinâmica da produção do espaço urbano da cidade, o que fomenta as formas de perversão da lei.

Com relação ao parcelamento do solo, as regras também são mais bem definidas, sendo que no capítulo XV é citam-se normas para os lotes em condições de serem edificados, conforme pode ser verificado no QUADRO 5.

No que diz respeito a materiais de construção, elementos e estabilidade das construções, a lei trata nos Capítulos XXI – Partes Componentes da Construção, XXII – Materiais de Construção, Coeficientes de Segurança e Sobrecarga em Edifícios e XXIII – Concreto armado. As leis anteriores apresentam maior detalhamento destas questões, sendo o Decreto-lei 84/40 mais sucinto e com menor número de cálculos para a apresentação de projetos. Com relação ao concreto armado, a norma estabelece, em seu artigo 22, que deve ser apresentada justificativa para a sua utilização, bem como memórias de cálculo, além de seguir as instruções estabelecidas pela Associação Brasileira de Concreto.

- **Lei 282, de 30 de abril de 1952**

Esta Lei dispõe sobre a aprovação de plantas de subdivisão de parcelamentos de terrenos e modifica o artigo 384 do Decreto-lei 84/40. O artigo modificado diz respeito ao Capítulo XXIV – das Instalações Sanitárias Domiciliares e insere prazo para o proprietário se adequar às normas exigidas. Esta lei sofreu alterações também pela Lei 7.225, de 1996.

Com relação ao parcelamento, a lei permite ao prefeito ratificar, após o estudo de cada caso, as aprovações de subdivisão ou parcelamentos de terrenos feitos em administrações posteriores e que não respeitam as exigências legais com relação às áreas e às testadas dos lotes mínimos. Ainda, cita que estão incluídas nesta norma as aprovações que, depois de produzirem efeito, foram anuladas por terem partido do Departamento de Engenharia.

Pode-se dizer que esta lei é um reflexo da complexidade urbana, sobretudo sobre a ocupação da cidade e as regras de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, aparecem a figura do prefeito e os possíveis conflitos de interesses que podem acontecer na gerência das administrações públicas, o que interfere diretamente na produção do espaço urbano.

- **Lei 661, de 26 de novembro de 1957**

Esta Lei regulamenta o emprego de novos materiais no sistema construtivo nas edificações não previstos em outras legislações. Prevê que para a construção com esses novos materiais deve ser apresentada uma série de desenhos construtivos, além da construção de um protótipo, que deve ser submetido a exames de verificação. No artigo 4º, fixa os parâmetros de análise: resistência e estabilidade, isolamento térmico e acústico, penetração da umidade, risco de incêndio, conservação e durabilidade, infestação de insetos.

A lei demonstra a tradição da Prefeitura em normatizar acerca dos materiais empregados na construções e em utilizar materiais convencionais. A evidente preocupação da Prefeitura em assegurar padrões mínimos de qualidade nas construções também pode ser constatada com a aplicação dessa lei, podendo ser reflexo de um momento de inovações na construção civil e ainda sem regras claras de normatizações de segurança dos materiais de construção.

- **Lei nº 2.622, de 29 de novembro de 1976**

O estudo do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte realizado pelo PLAMBEL em 1976 investigou o momento de transição entre as leis que vigoravam no espaço urbano e apresentou novas propostas, que culminaram na publicação desta lei, que dispõe sobre as normas de uso e ocupação do solo em Belo Horizonte. Segundo Cota (2002), sua publicação foi decorrente do movimento de planejamento urbano que se instaurava no País. Em Belo Horizonte, esse movimento gerou a elaboração do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana, que, em conjunto com o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte, constituiu a base para a publicação da lei de 1976, que com isso, inaugura o processo de investigação da questão metropolitana e teve como principal finalidade, o controle da

especulação imobiliária. Cota (2002) afirma que a lei teve como princípio básico a fixação de um zoneamento funcionalista e racional. Segundo o PLAMBEL (1987), a fixação do zoneamento partiu de três elementos normativos: categorias de uso (residencial, comercial, industrial e institucional) modelos de assentamento; e modelos de parcelamento. Constitui a principal característica operacional da lei o fato de a combinação diferenciada destes três elementos garantir no espaço urbano zonas com características de restrições diferenciadas.

Segundo o documento do PLAMBEL (1976), são dois os tipos de instrumentos que regulam a produção do espaço urbano. O primeiro, atua por meio de normas técnicas que disciplinam acerca do parcelamento da terra, da ocupação dos lotes, do uso do solo urbano e das características das construções. O segundo atua por meio da legislação tributária, que estimula ou desestimula os usos do solo ou as formas de ocupação por meio de incentivos fiscais.

Com relação ao parcelamento do solo, ainda segundo consta no documento do PLAMBEL (1976), a legislação que estava em vigor na época era o Decreto 54, de 24 de novembro de 1935, o qual se baseava em um modelo antigo de legislação do Rio de Janeiro. A lei era pouco clara e deixava diversas brechas de interpretação, além de ser pouco adaptada à realidade urbana, o que pode ser comprovado pelo grande número de loteamentos não legalizados que aconteciam naquele período. Também, não existia naquele momento, uma política de expansão urbana. Esclarece o PLAMBEL (1976):

Pela inexistência de uma política de expansão urbana, a incorporação de novos loteamentos ao tecido urbano se dá de forma descontínua: na falta de critérios de articulação de novos loteamentos com o plano geral da cidade, a iniciativa privada, na medida de seus interesses, acaba dirigindo todo o processo de assentamento urbano. O poder público sofre o ônus de corrigir traçados, a posteriori, à custa de desapropriações e obras que, de outra forma, seriam necessárias (PLAMBEL, 1976, p. 82).

Com relação à ocupação do solo, o estudo do PLAMBEL (1976) afirma que era regulamentado por duas normas: o Decreto 165/33 e o Decreto-lei 84/40, que era uma colcha de retalhos, com o conteúdo reescrito ao longo do tempo, buscando se adequar às novas realidades das construções. Contudo, tornou-se de difícil manuseio e aplicação, o que provocou resultados “estranhos” na

paisagem urbana. Ainda sobre os efeitos da legislação vigente sobre o espaço urbano, o estudo afirma que, calcada em critérios muito rígidos de ocupação, a legislação produziu na área central uma paisagem monótona e fechada. Além disso, não cumpriu seus objetivos no que diz respeito à ventilação e iluminação.

A possibilidade de ocupação, para uso comercial, de 100% do terreno e a não exigência de gabaritos laterais e de fundos na zona comercial tornam imprescindíveis, perante a preferência pela ocupação máxima, as áreas de ventilação que, a partir de certo limite de altura, tornam-se ineficazes, o que afeta profundamente as condições internas dos edifícios.

A interpretação errônea da regulamentação sobre taxas de ocupação ocasionou a construção, segundo a taxa de ocupação comercial, de prédios residenciais que, destinados à comercialização, foram considerados como de uso comercial.

Aliados à taxa de ocupação comercial máxima, os gabaritos produzem pesados volumes, com alto aproveitamento do terreno, resultando em altas densidades (PLAMBEL, 1976, p. 93).

Sobre o documento do PLAMBEL (1976) cita-se ainda a crítica à inexistência de um arcabouço jurídico que regulasse cada área da cidade. Da forma como estava sendo aplicada, o controle do uso do solo se fazia de maneira “empírica e casuística”. A lei era aplicada por meio de normas pulverizadas e de forma paliativa para conter graves problemas urbanos, além de algumas exigências de normativas antigas que já estavam obsoletas para a realidade urbana daquele momento.

Descreve o documento:

Os mínimos regulamentados para larguras e alturas em alguns casos se revestem de uma pretensão estética de época, ultrapassada com o avanço tecnológico. No que tange a largura mínima; há uma preocupação em proporcionar uma certa imponência de volumes; em se tratando de construções no alinhamento, é exigida não só uma largura mínima como também um mínimo de altura e uma platibanda. Tais exigências vinculam-se a um estilo arquitetônico já em desuso e sua observância hoje implica muitas vezes criar soluções falsas apenas para aprovar projetos.

Outra pretensão paisagística da legislação diz respeito à exigência de paralelismo à via pública das fachadas principais das edificações, medida muito questionável, além de extremamente rígida (PLAMBEL, 1976, p. 96).

O documento do PLAMBEL ainda questiona outros parâmetros importantes da legislação como a incapacidade de controlar densidades – ou seja, a falta de parâmetros para controlar o adensamento urbano em determinadas regiões – conclui afirmando que o grande número de construções ilegais na cidade, 40% do total das edificações, comprova a inadequação das legislações vigentes naquele período e a realidade urbana. Também, enfatiza que o exemplo que mais demonstra essa inadequação é a construção, muito comum, do barracão no fundo do lote. Essas construções não são permitidas, uma vez que a legislação define que só é permitida a construção de uma unidade residencial por lote, sendo que essa é, muitas vezes, a única alternativa de moradia para os estratos de baixa renda ou como geração de renda.

A partir dessas considerações e de outras reflexões, o estudo do PLAMBEL (1976) apresenta novas diretrizes de uso e ocupação do solo, o que culminou com a publicação da Lei 2.622, de 29 de novembro de 1976, cuja análise se apresenta a seguir.

Com relação à distinção em zonas da cidade, a Lei 2.662/76 trata de forma distinta as leis e os decretos anteriores, instaurando o perímetro urbano. Ela define o perímetro urbano como a área urbana e de expansão urbana. Para efeitos da norma, a área urbana deve contar com, no mínimo, dois dos seguintes atributos:

- meio fio ou pavimentação, com ou sem canalização de águas pluviais,
- abastecimento de água
- sistema de esgotos sanitários
- sedes de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- escola primária ou posto de saúde a uma distância de 3km da parte considerada.

Já a área de expansão urbana deve ser considerada como a área não urbanizada do perímetro urbano.

A Lei classifica a cidade em seis tipos de zoneamento:

ZR – Zona Residencial

ZC – Zona Comercial

ZI – Zona Industrial

SE – Setores Especiais

ZEU – Zona de Expansão Urbana

ZUE – Zona de Uso Especial

Para os propósitos desta pesquisa o estudo se concentrará na área residencial (ZR), uma vez que o foco e o objeto de estudo partem da investigação das residências unifamiliares. A ZR subdivide-se em seis zonas residenciais: Zona Residencial 1 (ZR-1), Zona Residencial 2 (ZR-2), Zona Residencial 3 (ZR-3), Zona Residencial 4 (ZR-4), Zona Residencial 5 (ZR-5) e Zona Residencial 6 (ZR-6). Cada uma tem objetivos específicos que, alinhavados como o modelo de assentamento (MA) definem o modelo construtivo permitido, que, em decorrência da área e da frente mínima dos lotes, estabelecem as regras para: taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, afastamentos e áreas de estacionamento.⁶

Nos modelos de assentamentos estabelecidos, aqueles que são importantes para a pesquisa são: MA.1, MA.2, MA.3 e MA.18. O MA.1 e o MA.2 são destinados à habitação permanente, sendo uma habitação por lote ou conjunto de lotes, e o MA.3 é destinado à habitação permanente, sendo mais de uma habitação por lote ou conjunto de lotes, isoladas ou não, podendo ter até dois pavimentos. O modelo MA.18 é destinado às habitações permanentes que ocupem mais de uma unidade por lote, podendo ser agrupadas verticalmente ou não em lotes cujas dimensões, área e frente não se enquadrem nos demais modelos de assentamento. Os demais modelos, MA.4 até o MA.19, com exceção do modelo MA.18, tratam de residências multifamiliares, mistas, comerciais, industriais e equipamentos públicos (QUADRO 6).

Sobre as condições dos terrenos passíveis de receberem projetos de edificação, a lei define que é necessário se enquadrar nas características das Zonas de Uso e Ocupação do Solo e nos Modelos de Assentamento, como também,

⁶ Segundo a lei nº 2.662 de 1976, o termo taxa de ocupação corresponde a relação entre a projeção horizontal da área edificada e a área do lote e coeficiente de aproveitamento a relação entre a área total edificada e a área do lote.

- a) ser parte de parcelamento do solo aprovada pela Prefeitura Municipal;
- b) ter frente para logradouro público com as dimensões que tiver e tenha sido vendido ou ficado sob promessa de venda em data anterior a vigência do Decreto Lei Municipal no 84, de 21 de dezembro de 1940, comprovada a venda ou a promessa por documento hábil

QUADRO 6

Modalidades de assentamentos urbanos do município de Belo Horizonte – Lei 2.262 de 1976

Variáveis	Área do lote	Taxa de Ocupação	Coefficiente de aproveitamento	Frente do lote	Afastamento lateral	Afastamento de fundos	Afastamento Frontal	área de estacion.
Sigla/ limite	Mínimo	Máximo	Máximo	Mínimo	Mínimo	Mínimo	Mínimo	Mínimo
MA-1	..	0.50	1.0	..	..	..	..	1 vaga p/unid.
MA-2	1.000m2	0.40	0.8	20m	3m	3m	5m	1 vaga p/unid.
MA-3	360	0.50	1.0	12	..	..	3m	..
MA-18	..	0.6	1.2	..	1.5m	1.5m	3m	Ver art.45

Observações:

1. Não será permitida altura maior que 5.0m nas divisas para os modelos MA.1 e MA.3, MA.12 e MA.13, quando situados na zona residencial;
2. Quando houver afastamento laterais ou de fundos nos modelos MA.1, MA.3, MA.8, MA.12, MA.13 estes deverão ter no mínimo 1.50m.

Fonte: BELO HORIZONTE, 1976.

Com relação ao parcelamento do solo, a lei define regras claras de aprovação e de exigências de parâmetros mínimos. Para isso, delimita quatro modelos de parcelamento do solo: arruamento, loteamento, desmembramento e remembramento. Cada um com finalidades e exigências específicas (QUADRO 7).

QUADRO 7	
Modalidades parcelamento do solo da lei 2.262 de 1976	
Arruamento	Divisão do solo mediante a abertura de vias de circulação e a formação de quadras
Loteamento	Divisão de quadras e lotes com frente para logradouro públicos
Desmembramento	Separação ou subdivisão de quadras e/ou lotes já aprovados, constando alteração ou não no sistema viário e resultando ou não em alteração nas quadras e/ou lotes.
Remembramento	Modificação da subdivisão de uma quadra, devido ao reagrupamento de lotes e/ou partes de lotes e que resulte em uma nova distribuição de unidades ou áreas dos lotes.

Fonte: BELO HORIZONTE, 1976.

Elaborado pela autora

A lei define quais áreas não são passíveis de ocupação, sendo que em seu artigo 21 cita que nenhum parcelamento será aprovado em terreno:

- I baixo, alagadiço e sujeito a inundação, antes de tomadas as providências para assegurar-lhe o escoamento das águas;
- II aterrado com materiais nocivos à saúde pública, sem que tenha sido previamente saneado;
- III com declividade igual ou superior a 30%

A Lei define os modelos de parcelamento urbano (MP) que funcionam em função das áreas mínimas de frente dos lotes, do cumprimento das quadras, dos percentuais de áreas verdes de vias e da localização das vias de pedestres. Com isso, cria regras distintas para cada modelo de parcelamento utilizado, criando padrões de parcelamento, diferentemente das leis anteriores, que utilizavam critérios pouco padronizados e, muitas vezes, individualizados. Contudo, a norma estabelece que todo projeto de parcelamento do solo deve receber diretrizes específicas para sua formatação, o que confere novamente o caráter de unicidade a cada projeto. As diretrizes eram dadas em função da finalidade de cada projeto de parcelamento do solo, sua localização, demanda de serviços urbanos, etc.

Sobre a aplicação da Lei 2.262/76, o PLAMBEL (1987) realizou um estudo que aponta importantes reflexões sobre sua repercussão na cidade, segundo o qual apurou que as medidas

restritivas de uso e ocupação do solo e sobretudo aquelas que se referem aos parcelamentos de terrenos nas áreas de expansão surtiram efeito contrário ao esperado.

Pontifica o PLAMBEL:

As medidas de restrição ao uso e ocupação solo, já consubstanciada em lei no município de Belo Horizonte, tem conseqüências muito sérias sobre os valores dos terrenos e sobre a estruturação urbana. As medidas, deste modo, merecem um acompanhamento avaliativo sistemático. Além disso, estas medidas supõem densidades máximas de ocupação, a partir dos índices propostos, que representam diferentes custos de urbanização “per capita”. É verdade que a densidade de ocupação atual é muito baixa, inviabilizando a implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos, mas além de uma certa densidade, a implantação ou remodelação de infraestrutura passa a consumir recursos cada vez mais vultuosos. A relação entre densidades e custo de urbanização precisa ser melhor qualificada.

Por outro lado, as restrições ao parcelamento de terreno, em lugar de maximizar a utilização de equipamentos e infraestrutura urbana e orientar a ocupação para as áreas mais adequadas, têm reforçado a elitização do mercado, o deslocamento das frentes de expansão para muito mais longe (chegando a situar-se fora da Região Metropolitana, onde os mecanismos de controle são inexistentes) e as tendências de aumento dos preços dos terrenos (PLAMBEL, 1987, p. 190, 191).

No documento do PLAMBEL (1987) consta que deveria haver o aumento da importância do número de diretrizes para à adequação dos loteamentos às exigências urbanísticas. No entanto, ao mesmo tempo, deveria haver o aumento na agilização da avaliação por parte da Prefeitura na aprovação desses projetos, sendo que, muitas vezes, a morosidade da Prefeitura nessa avaliação é a principal causa da implantação dos loteamentos de forma irregular, uma vez que a demora representa custos importantes ao loteador.

- **Lei 6.766, de 19 de novembro de 1979**

Trata-se de uma lei federal criada para normatizar sobre o parcelamento do solo urbano. Como tal a é soberana perante as legislações estaduais e municipais. Assim, as leis municipais e estaduais podem ser mais restritivas do que uma lei federal, mas nunca mais permissivas. A Lei 9.785, de 1999, inseriu novos artigos e nova redação à lei 6.766/79.

A lei estabelece que o parcelamento do solo urbano pode ser feito mediante dois procedimentos:

- a) Loteamento – subdivisão de uma gleba em lotes⁷ destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.
- b) Desmembramento – subdivisão de uma gleba em lotes destinados a edificação com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

O parcelamento do solo passa a não ser permitido em:

- I- em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II- em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- III- em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- IV- em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- V- em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

A lei determina padrões mínimos de requisitos urbanísticos para loteamento, em seu Capítulo II, sendo, entre outros:

- lotes com área mínima de 125m² e frente mínima de 5m, com exceção nos casos em que a legislação estadual ou municipal estabelecerem maiores exigências ou loteamentos com fins específicos, por exemplo destinar a edificações de interesse social;
- exigência de uma faixa não – edificável de 15m de cada lado ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, salvo maiores exigências de leis específicas.

Para o caso de loteamento, a lei prevê que uma Comissão irá analisar o projeto de loteamento e emitir Diretrizes específicas para o uso do solo na área objeto do projeto de parcelamento. Com

⁷ A Lei define o lote como sendo o terreno cujas dimensões estejam condizentes com o fixado pelo plano ou lei municipal em função de sua localização e com servido de infraestrutura urbana.

isso, o município tenta equacionar problemas urbanos advindos de loteamentos mal planejados e pouco articulados com o contexto que se pretendem inserir no espaço urbano.

A propriedade da terra objeto do parcelamento do solo, segundo a lei, é documento imprescindível para a aprovação do projeto, seja nos casos de desmembramento ou de loteamento. Deve ser comprovada por meio de documento expedido pelo Cartório de Registro de Imóveis. Em seu artigo 18, a lei cita, que após a aprovação do loteamento ou o desmembramento, cabe ao loteador submetê-lo ao registro imobiliário no prazo de 180 dias. Caso contrário, pode ocorrer a caducidade da aprovação. Ou seja, ela não tem mais efeito legal. Esta diretriz pode ser geradora de ilegalidade urbana, sendo que atualmente é possível encontrar loteamentos nesta condição, em que não forma respeitados o prazo para o devido registro, e com isso tornaram-se ilegais perante o ponto de vista da legislação urbanística. O proprietário do imóvel, o qual adquiriu do loteador, desconhece essa ilegalidade ao efetuar a compra de um lote e descobre a caducidade do loteamento ao tentar algum serviço na Prefeitura que demande o documento de propriedade. Apesar de o artigo 37 da lei fixar que é “vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado”, ainda é possível perceber reflexos dos loteamentos clandestinos.

- **Lei 3.403, de 23 de dezembro de 1981**

Esta lei autoriza a Prefeitura a regularizar edificações em discordância com parâmetros urbanísticos exigidos em lei. Prevê que construções com acréscimo de áreas em desacordo com o projeto aprovado ou que aprovadas em conformidade com o Decreto- lei 84/40 e que já foram iniciadas com alvará de início vencido são passíveis de regularização. Com isso, os acréscimos de áreas são passíveis de multa para a regularização e é fornecida a certidão de Baixa e Habite-se. Ou seja, tornam-se em plena conformidade com a lei. O acréscimo de área é calculado, e o seu resultado possui uma relação direta com um valor a ser pago, legitimado como uma multa, ao Poder Público. A regra prevê a concessão da regularização apenas para projetos e edificações clandestinas existentes até a data do levantamento aerofotogramétrico do primeiro semestre de 1981.

A lei responsabiliza o responsável técnico, engenheiro ou arquiteto, pelo cometimento da infração, sendo que a Prefeitura, dependendo da gravidade da irregularidade, pode suspender o registro do responsável técnico pelo prazo de um a doze meses.

A lei teve o seu artigo 6º vetado. A justificativa para o veto revela o possível conflito gerado para a aprovação de procedimentos de regularização. Nesse sentido, apesar de não citar o conteúdo do artigo 6º, os motivos que levaram ao veto também são importantes instrumentos de análise.

A justificativa apresenta-se da seguinte forma, segundo a lei:

A Proposição de Lei nº 117/81, sob uma apreciação global, os propósitos sadios, da nobre Edilidade belo-horizontinos quais objetivam à equação de alguns dos problemas sociais gerados pela inobservância dos preceitos contidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 2662/76), por parte de algumas empresas construtoras e profissionais ligados à construção civil.

Foi construída uma série de prédios, com os respectivos alvarás de construção, vencidos em desacordo com as normas, permanecendo esses prédios, após a sua conclusão, em situação de insolvência, uma vez que os mesmo não tem condição de receber a "Baixa" e o "Habite-se".

O que é mais grave é o fato desses prédios, em sua maioria, já terem sido vendidos para terceiros, que, desavisadamente, os adquiriram em boa-fé. No entanto, o art. 6º foge completamente a essa preocupação e expõe propósitos não condizentes com a preocupação básica da Proposição, além de significar, em termos práticos, perdas irreparáveis para os objetivos preconizados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Admitir hoje a possibilidade de renovação de um alvará de construção em desacordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo, e que perdeu sua validade há cerca de quatro anos, justamente por não ter exercido em tempo hábil o direito de construir que lhe fora concedido, não chegando sequer a iniciar efetivamente a construção, seria, violentar os interesses da comunidade em benefício do interesse econômico de uma minoria.

Tal constatação obriga-nos a vetar o art. 6º e seu respectivo parágrafo.

Nesse sentido, é possível perceber um conflito entre os interesses da Prefeitura e os da indústria imobiliária. O veto reconhece como necessário o cumprimento do ordenamento urbanístico preconizados pela Lei 2.662/76 e questiona a posição das construtoras que não obedeceram aos procedimentos necessários para a concessão do documento de “Baixa e Habite-se”. A análise do

questionamento surgido a partir da aplicação da lei demonstra que a cada nova lei e mudanças de regras é gerado um novo conjunto de prédios irregulares, uma vez que os procedimentos e as regras, apesar de não terem se alterado muito ao longo do tempo, possuem um limiar de regular ou irregular muito curto. Ou seja, ou o morador está completamente de acordo com as normas ou está irregular. Aliado a isso, tem-se o processo de aprovação na Prefeitura, que é burocrático e demorado, compreendendo uma série de etapas a serem vencidas, o que contribui para a produção de edificações ilegais, ao não cumprirem alguma etapa do processo ou ao pararem no meio do procedimento. Essa constatação não sugere que o procedimento correto seja a regularização das edificações, conforme estipulado pela Lei 3.403 de 1981, nem que as construtoras citadas na razão do veto estejam corretas, mas reconhece que a rigidez e a pouca flexibilidade das leis que normatizam o solo urbano geram uma produção ilegal do espaço urbano e que a cada nova alteração de lei essa produção aumenta.

- **LEI 4034, de 25 de março de 1985**

Esta lei trata do uso e ocupação do solo urbano de Belo Horizonte. Foi uma revisão da lei então em vigência, Lei 2.662, de 1976, uma vez que manteve o mesmo caráter funcionalista. Para Cota (2002), as alterações com relação ao uso foram bem marcadas na transição entre as leis. A Lei de 1985 ampliou as possibilidades de localização das atividades econômicas nas diferentes zonas. Com relação aos parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo, a lei, ainda segundo a autora, tornou-se mais permissiva, o que favoreceu a atuação do mercado imobiliário em diferentes áreas da cidade. Não apresentou alteração significativa com relação a forma de ocupação, sendo que as alterações se concentraram nas possibilidades de uso.

Com relação ao zoneamento, a lei continuou a estabelecer seis tipos de zoneamento. No entanto, diferentemente da lei de uso e ocupação do solo anterior, exclui a Zona de Uso Especial (ZUE) e estabelece a Zona Rural e a classifica como sendo a zona localizada entre o perímetro urbano e os limites do município, proibido o seu parcelamento para fins urbanos. A Zona Residencial (ZR), foco deste estudo, assim como a lei anterior continua a ser fracionada em seis zoneamentos distintos.

No artigo 13, é citado que todo loteamento deve transferir ao Poder Público municipal o equivalente a 35% da área total parcelada, destinados a vias públicas, vias de circulação, espaços livres de uso público e área para equipamentos urbanos e comunitários. Entende-se por equipamento urbano equipamentos públicos destinados a abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. Equipamento comunitário como sendo equipamentos públicos destinados à educação, lazer, saúde e similares.

As modalidades de parcelamento do solo continuam sendo as mesmas da lei municipal anterior, com a exclusão da modalidade “Arruamento”. Com relação as áreas não passíveis de parcelamento do solo, a lei permanece com as modalidades da lei municipal anterior, inserindo diretrizes da Lei federal 6.766/79 e acrescenta novas diretrizes, sendo o resultado final:

Art. 18- Não será permitido o parcelamento do solo urbano em terreno:

- I- alagadiço e sujeito à inundação, antes de tomadas as providências para assegurar-lhe o escoamento das águas;
- II- aterrado com materiais nocivos à saúde pública, sem que tenha sido previamente saneado;
- III- com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento)
- IV- onde em virtude das condições geológicas, for desaconselhável fazer-se edificações;
- V- considerado necessário à preservação ecológica;
- VI- onde a poluição impeça condições sanitárias, até a sua correção;
- VII- contíguo a mananciais, cursos d’água, represas e demais recursos hídricos, sem prévia manifestação dos órgãos competentes;
- VIII- necessário ao desenvolvimento do Município, à defesa das reservas naturais, à preservação de interesse cultural e histórico e à manutenção dos aspectos paisagísticos, de acordo com o planejamento urbano municipal.

Ainda no artigo 18, a Lei insere uma nova diretriz com relação a declividades dos terrenos e define que áreas com declividade entre 30% e 47% podem ser parceladas, desde que atendidas as condições especiais fixadas por órgãos competentes, sejam eles municipais, estaduais ou federais. Esta regra, possivelmente, foi estabelecida devido à alta declividade de alguns terrenos em Belo Horizonte, sendo a topografia da cidade tipicamente acidentada.

No que diz respeito aos assentamentos, a lei continua a dirigir o espaço urbano com base em modelos de assentamento de parcelamento do solo e modelos de assentamento de edificações. Os

modelos de assentamento urbanos que dizem respeito às residências unifamiliares, foco desta pesquisa, são os MA.1 e MA.2, os quais se caracterizam por edificações destinadas à habitação permanente com uma habitação por lote ou conjunto de lotes. Com relação aos modelos de parcelamento do solo, a lei não traz alterações significativas, alterando o comprimento máximo de quadra e os percentuais mínimos de transferência para o município

Com relação as áreas de iluminação, a lei define que todos os modelos de assentamento devem cumprir aos requisitos dispostos no Decreto-lei 84, de 21 de dezembro de 1940, com exceção de alguns modelos que não tratam da questão residencial unifamiliar (MA. 4, MA.5, MA.8 e MA.12), aos quais se permite, no mínimo, a metade do diâmetro estipulado para as áreas compreendidas entre as divisas dos terrenos e a edificação, sendo essas áreas consideradas como principais.

Sobre as condições para assentamento de edificação, a lei estabelece que só podem ser edificados terrenos dentro do perímetro urbano de Belo Horizonte que atendam à seguinte condição: ser localizada em lote ou conjunto de lotes que pertençam a parcelamentos do solo aprovados pela Prefeitura e que obedeça ao disposto no artigo 264 do Decreto- lei 84, de 21 de dezembro de 1940. Tal artigo diz que, para ser edificado, o lote deve atender, pelo menos, a uma das seguintes diretrizes: fazer parte de um parcelamento aprovado pela Prefeitura, ter testada mínima de 10m e ter sido vendido ou ter promessa de compra e venda, em data anterior à deste regulamento. O QUADRO 8 cita os principais parâmetros para as residências unifamiliares.

QUADRO 8								
Características modelos de assentamento Lei 4.034, de 25 de Março de 1984 – residências unifamiliares								
Variáveis	Área do lote	Taxa de Ocupação	Coefficiente de Aproveitamento	Frente do lote	Afastamento lateral	Afastamento fundos	Afastamento Frontal	área de estacion.
Sigla/ limite	Mínimo	Máximo	Máximo	Mínimo	Mínimo	Mínimo	Mínimo	Mínimo
MA-1	---	0.50	1.0	---	---	---	3 - 4 m	---
MA-2	1.000m ²	0.40	0.8	20 m	3m	3m	5m	---

Fonte: BELO HORIZONTE, 1984.

Com relação a responsabilidade do arquiteto, engenheiro ou construtor a lei cita que a regularização da edificação mediante o pagamento de multa não os isenta de suas responsabilidades técnicas, podendo ter registros suspensos na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte pelo período de um até doze meses, variando em função da gravidade da infração cometida.

A Lei 4.034/84, após oito anos da publicação da legislação de uso e ocupação do solo anterior (Lei 2.662/76) e após a publicação da legislação federal 6.766/79, que disciplina sobre o parcelamento do solo urbano, não apresentou alterações significativas que alterassem o modo de pensar o espaço urbano. Ela é uma atualização da legislação anterior, mas não sugere parâmetros urbanísticos reflexos da crítica feita pelo estudo do PLAMBEL (1976), conforme citado na análise da lei anterior. A cidade continua a ser modelada com base em uma dinâmica fechada de modelos de assentamento de parcelamento e de modelos de assentamento de edificações, com isso, influenciando de forma significativa a morfologia urbana da cidade.

- **Lei 5.001, de 9 de fevereiro de 1988 – alterada e complementada pela Lei 5.060, de 25 de março de 1988/ regulamentada pelo Decreto 5.948, de 25 de maio de 1988**

Esta lei dispõe sobre a regularização de edificações no município de Belo Horizonte. Em seu artigo 1º, define que qualquer edificação construída com característica irregulares e que até a data da publicação da lei não são enquadráveis nos modelos de assentamentos previstos na lei em vigor são passíveis de regularização, desde que apresentem condições de segurança, higiene, salubridade e estética, observando os requisitos desse regulamento. A regularização só é permitida se estiverem em conformidade com os usos previstos na Lei 4.034, de 1985.

Conforme o artigo 2º, não são passíveis de regularização as edificações que se encontram nos seguintes casos:

- 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 de 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.

A data fixada no artigo 4º refere-se a 90 dias para o pedido de regularização pelo proprietário do imóvel após a data de publicação da lei.

No artigo 9º, a Lei determina que a regularização das construções mediante o recolhimento de taxas isenta o arquiteto, engenheiro ou a construtora das penalidades estabelecidas no Decreto-lei 84/10. Este artigo é revogado na Lei 5.060, de 1988, ou seja, apenas pouco dias depois da publicação da Lei 5.001 de 1988. Esse fato demonstra quão polêmica é a questão da responsabilidade técnica dos arquitetos, engenheiros e construtores na produção do espaço urbano.

A Lei 5.060 de 1988, estipula os valores de multa em decorrência de cada do tipo de uso e padrão de acabamento. Sendo os prédios residenciais (casas e apartamentos) são classificados em tipos diversos em função do seu padrão de acabamento: padrão luxo, padrão alto, padrão normal, padrão baixo e padrão popular. Cada padrão possui uma forma de cálculo específico, sendo que em escalas progressivas de multa, a mais cara para o padrão luxo e a mais baixa para o padrão popular. Com isso, as ilegalidades cometidas pelos ricos valem mais que as cometidas pelos pobres.

O Decreto 5.948, de 25 de maio de 1988, regulamenta a Lei 5.001, de 1988. Em seu artigo 1º, esclarece que as condições de segurança, higiene, salubridade e estética tratadas nos termos dessa regularização são as dispostas no Decreto-lei 84, de 21 de dezembro de 1940. No artigo 4º, a lei determina que as edificações residenciais aprovadas anteriormente à vigência da Lei 2.662, de 29 de novembro de 1976, e iniciadas fora do tempo hábil podem ser beneficiadas pelos procedimentos de regularização, desde que situadas em zonas de uso permitida pela Lei 4.034, de 1985, Lei de uso e ocupação do solo em vigor.

- **Lei 6.452, de 26 de novembro de 1993/ regulamentada pelo Decreto 7.772, de 20 de novembro de 1993.**

Trata-se de uma nova lei de regularização de edificações em situação irregular com relação aos parâmetros urbanísticos municipais. A lei revoga os artigos que estão em contrário a suas diretrizes, em especial a Lei no 5.001, de 9 de fevereiro de 1988. No artigo 1º, cita quais edificações são passíveis de regularização:

- 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 a 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 localizados em espaços destinados à implantação de projetos especiais;
- IX- não ofereçam risco a seus moradores 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.

A lei esclarece que edificações construídas são aquelas que apresentam paredes erguidas e inteiramente revestidas, possuindo cobertura e instalações hidráulicas e elétricas em pleno funcionamento.

Para o cálculo da multa assim como orientava a lei anterior, utiliza-se o padrão de acabamento do imóvel e sua relação com a zona em que se encontra o imóvel. Contudo, a lei estabelece que nos imóveis de padrão de acabamento situados nas zonas fiscais D e E (zonas classificados pelo Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU), de padrão de acabamento popular e baixo, e que possuam renda familiar até 5 salários mínimos e que não possuam projeto aprovado, a Prefeitura poderá prestar assistência técnica gratuita para a confecção dos levantamentos exigidos para o processo de regularização. No entanto, a restrição quanto à aprovação do parcelamento do solo ainda se estende nesta lei, sendo que os imóveis localizados em bairros ou loteamentos não aprovados possuem o direito previsto na lei de regularização assim que obtiverem a aprovação do bairro ou do loteamento.

Com relação à multa, o artigo 7º cita que o requerente que se denunciar espontaneamente a Prefeitura – ou seja, procurar a Prefeitura para obter a regularização do seu imóvel – poderá ter o parcelamento da multa em função da ilegalidade.

Os cálculos para efeito de multa e regularização do imóvel eram feitos em função de índices que variavam conforme o tipo de irregularidade da edificação. A lei cita os seguintes índices:

1. Índice aplicado ao m² de área excedente da área excedente ao coeficiente de aproveitamento em edificação residencial
2. Índice aplicado ao m² de área excedente da área excedente ao coeficiente de aproveitamento em edificação não residencial, inclusive sobreloja
3. Índice aplicado ao m² de área construída com qualquer irregularidade exceto as relativas ao coeficiente de aproveitamento;
4. Índice aplicado a cada 10cm inferior/superior à dimensão mínima/máxima permitida;
5. Índice aplicado em caso de construção em desacordo com a altura permitida na divisa do lote;

6. Índice aplicado a cada irregularidade relativas aos parâmetros estabelecidos para conforto e higiene da habitação, sendo considerados intercomunicação de cômodos, insuficiência de iluminação/ventilação, falta de passeio, escada fora de padrão e outros por semelhança;
7. Índice aplicado ao cálculo dos preços públicos, renovação de alvará e cálculo do início da obra aplicado para aqueles que estão com imóvel pronto regular e não possuem Baixa e Habite-se, excluindo as edificações nas zonas fiscais D e E com padrão baixo e popular.

O Decreto 7.772 regulamenta a Lei 6.452, de 1993, e estabelece que os procedimentos de regularização previstos nessa lei compõem o Programa de Regularização de Edificações More Certo do Plano BH Legal. Estabelece também a obrigatoriedade da participação de um responsável técnico com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), documento gerado pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA). O decreto legitima a responsabilidade do vizinho no processo de regularização e afirma que quando a irregularidade se trata de abertura de vãos sem o devido afastamento frontal deverá ser apresentada a anuência do vizinho afetado, juntamente com a comprovação de propriedade ou certidão de decisão judicial favorável.

3.4 A LEGISLAÇÃO DE 1996 A 2010

Essa separação temporal da dissertação em subcapítulos visa à identificação das últimas legislações aplicadas no espaço urbano. As Leis 7.166/96 e 7.165/96 tiveram sua vigência pelo período de 1996 a 2010, ou seja, 14 anos ditando as regras de produção do espaço urbano. Com isso, grande parte da massa construtiva da cidade obedeceu ou não obedeceu a seus parâmetros urbanísticos, em conjunto com os códigos de obras e posturas do município.

Segundo Cota (2008), as Leis 7.165/96 e 7.166/96, Plano Diretor Municipal e Lei de Uso e Ocupação do Solo, respectivamente, foram responsáveis por uma mudança na lógica do ordenamento e de ocupação do espaço urbano. Segundo Cota (2008) eram objetivos destas duas leis:

- promover a desconcentração urbana e garantir multiplicidade das atividades urbanas no território através do estímulo ao surgimento e fortalecimento de centros fora da Área Central e à sua articulação, de modo a romper com a problemática organização radioconcêntrica;
- separar parâmetros relativos à ocupação daqueles associados ao uso do solo urbano;
- estabelecer parâmetros urbanísticos de ocupação, considerando as condições de adensamento de cada área, em especial as condições de acessibilidade e a disponibilidade de infra-estrutura, além dos condicionantes ambientais e de produção histórica e paisagística. (COTA, 2008, p. 208)

- **Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996**

Esta lei institui o Plano Diretor Municipal do município de Belo Horizonte. O plano, posteriormente, sofreu alterações pela Lei 8.137, de 21 de dezembro de 2000. Segundo o estudo realizado por Belo Horizonte (1995), as propostas da lei de uso e ocupação do solo desta lei romperam com o esquema funcionalista por atividades que vinha sendo praticado pelas legislações anteriores. A proposta agora era flexibilizar o uso do espaço urbano, fixando diretrizes que permitissem a instalação dos usos não residenciais e residenciais por todo o território urbano.

Em seu artigo 1º a Lei 7.165 define os princípios básicos do Plano Diretor:

O Plano Diretor do Município de Belo Horizonte é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano – sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, objetivando o desenvolvimento sustentado do Município, tendo em vista as aspirações da coletividade – e de orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada.

E em seu artigo 3º, define os seus objetivos:

Art. 3º - São objetivos do Plano Diretor:

- I - ordenar o pleno desenvolvimento do Município no plano social, adequando a ocupação e o uso do solo urbano à função social da propriedade;
- II - melhorar a qualidade de vida urbana, garantindo o bem-estar dos munícipes;
- III - promover a adequada distribuição dos contingentes populacionais, conciliando-a às diversas atividades urbanas instaladas;
- IV - promover a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado;

V - promover a compatibilização da política urbana municipal com a metropolitana, a estadual e a federal;

VI - preservar, proteger e recuperar o meio ambiente e o patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico municipal;

VII - promover a integração e a complementaridade das atividades urbanas e rurais na região polarizada pelo Município - visando, dentre outros, à redução da migração para este -, mediante o adequado planejamento do desenvolvimento regional.

O Plano Diretor fixa regras em nível superior de planejamento urbano, visando ao desenvolvimento integrado de toda a cidade, em conjunto com o pensamento metropolitano, e estabelece uma série de ações estratégicas para a melhoria das condições de vida da população da cidade. Para isso, estabelece instrumentos de política urbana fomentados pela Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade.

- **Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996**

Trata-se da Lei de uso e ocupação do solo aprovada em 1996, alterada pela Lei 8.137, de 2000, e recentemente alterada pela Lei 9.959, de 20 de julho de 2010. A publicação da Lei 7.166/96 foi um reflexo dos princípios da política urbana da Constituição Federal de 1988.

Cota (2002) afirma que anteriormente à aprovação da Lei, aconteceu um *boom* de aprovações de projetos na PBH, o que refletiu uma reação defensiva com relação aos novos parâmetros estipulados pela lei. Os empreendedores imobiliários se anteciparam à publicação da lei para garantir os benefícios estipulados pela legislação anterior. Segundo a autora, o principal receio era com relação à região Centro-Sul, que sofreu alterações restritivas quanto a seu uso e ocupação do solo. Outro agravante para justificar o movimento dos empreendedores imobiliários foi a aprovação no mesmo ano do Plano Diretor Municipal.

Para Cota (2002, p. 74), a aprovação do Plano na Câmara dos Vereadores trouxe à tona o grande conflito de interesses presentes na cidade “entre os que se empenhavam por uma cidade efetivamente pública e forças privatistas, indiferentes aos direitos de moradia e à necessidade de se garantir melhor qualidade de vida à grande parcela da população”.

Diferentemente das Leis de uso e ocupação do solo urbano anteriores, a Lei nº 7.166/96 tem como objetivo, alinhavado com os princípios do Plano Diretor Municipal, descentralizar os usos no território urbano e, com isso, melhorar aproveitamento dos serviços e a infraestrutura urbana. Nesse sentido, a classificação do zoneamento não obedece mais às categorias em função do tipo de uso, e sim da potencialidade e disponibilidade de serviços e infraestrutura urbana para cada zoneamento. Assim, a divisão da área urbana (considerando como todo o território urbano) é classificado em, segundo o artigo 5º da lei (QUADRO 9).

- I- Zona de Preservação Ambiental – ZPAM
- II- Zona de Proteção – ZP
- III- Zona de Adensamento Restrito – ZAR
- IV- Zona de Adensamento Preferencial – ZAP
- V- Zona Central – ZC
- VI- Zona Adensada – ZA
- VII- Zona de Especial Interesse Social – ZEIS
- VIII- Zona de Grandes Equipamentos – ZE

QUADRO 9
Zoneamento- Lei nº 7.166 de 27 de Agosto de 1996.

(contínua)

Zoneamento	Características	Parâmetros
ZPAM	Regiões que por suas características e tipicidade da vegetação deve destinar-se à preservação de ecossistemas;	Proibido à ocupação que não se destine a seu serviço de apoio e manutenção
ZP	Regiões que devem ter baixa densidade de ocupação e maior taxa de permeabilização. ZP-1: regiões, predominantemente desocupadas, de proteção ambiental e preservação do patrimônio histórico cultural, arqueológico ou paisagístico ou em que haja risco geológico, nas quais a ocupação é permitida mediante condições especiais; ZP-2: regiões, predominantemente ocupadas, de proteção ambiental, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística ou em que existam condições topográficas ou geológicas desfavoráveis, onde devem ser mantidos baixos índices de densidade demográfica;	ZP-1- lotes com área mínima de 10.000m ² ZP-2- lotes com área mínima de 1.000m ²

QUADRO 9
Zoneamento- Lei nº 7.166 de 27 de Agosto de 1996.

(contínua)

Zoneamento	Características	Parâmetros
ZP	ZP-3, regiões em processo de ocupação, que será controlado visando à proteção ambiental e preservação paisagística.	
ZAR	Regiões em que são desestimuladas à ocupação, em virtude da ausência ou deficiência de infraestrutura de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, de precariedade ou saturação da articulação viária interna ou externa ou de adversidade das condições topográficas. ZAR-1: regiões com articulação viária precária ou saturada, em que faz necessário manter baixa densidade demográfica; ZAR-2: regiões em que as condições de infraestrutura e as topográficas ou de articulação viária exigem a restrição da ocupação.	
ZAP	Regiões passíveis de adensamento, em virtude de condições favoráveis de infra-estrutura e de topografia.	
ZC	Regiões em que são permitidas maior adensamento demográfico e maior verticalização das edificações, devido à infraestrutura e topografia favoráveis. ZHIP- Zona Hipercentral ZCBH- Zona Central de Belo Horizonte ZCBA- Zona Central do Barreiro ZCVN- Zona Central de Venda Nova	
ZA	Regiões em que o adensamento deve ser contido, por apresentarem alta densidade demográfica e intensa utilização de infraestrutura urbana.	
ZEIS	Regiões em que há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que estão sujeitas a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo. ZEIS I- regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda em que há o interesse do poder público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária urbanística e jurídica; ZEIS-2- regiões não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias ou terrenos urbanizados de interesse social; ZEIS- 3- regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social.	

QUADRO 9
Zoneamento- Lei nº 7.166 de 27 de Agosto de 1996.

(conclusão)

Zona- mento	Características	Parâmetros
ZE	Regiões ocupadas por grandes equipamentos públicos ou de interesse municipal.	

Fonte: BELO HORIZONTE, 1996

Elaborado pela autora

Além do zoneamento, a lei também estabelece as Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs), as quais delimitam áreas que por características distintas demandem a implementação de políticas específicas e que tratem dos parâmetros urbanísticos, fiscais e de funcionamento de atividades. As regras exigidas para as áreas de ADEs se sobrepõem às regras do zoneamento. A lei limita as seguintes ADEs: ADE da Serra, ADE da Bacia da Pampulha, ADE Residencial Central, ADE Vale do Arrudas, ADE do Estoril, ADE do Mangabeiras, ADE do Belvedere, ADE do São Bento, ADE do Santa Lúcia, ADE da Cidade Jardim, ADE de Santa Tereza, ADE da Savassi, ADE Hospitalar, ADE de Interesse Ambiental, ADE de Venda Nova, ADE da Lagoinha, ADE do Belvedere III, ADE do Trevo, ADE do Primeiro de Maio e ADE do Buritis. A fixação de ADEs não é um processo estanque, sendo contínuo ao longo do tempo e de acordo com a necessidade de novas diretrizes para um determinado território. As ADEs citadas são aquelas que constam na Lei 7166/96 alterada pela Lei 8137/00. As diretrizes específicas de cada ADE não serão detalhadas neste estudo, uma vez que a intenção da investigação não é elaborar uma cartilha de aprovação nem detalhar todos os parâmetros urbanísticos, e sim propiciar uma compreensão global do seu funcionamento.

Segundo Cota (2008), a lei inseriu novos instrumentos de controle urbano e, com relação aos parâmetros urbanísticos, passou a adotar quota de terreno por unidade habitacional e taxa de permeabilização. Alguns parâmetros das legislações anteriores foram revistos, como: exigência de afastamentos proporcionais à altura das edificações e retirada do parâmetro de taxa de ocupação em algumas zonas, visando com isso obter a maior liberdade de concepção volumétrica das edificações.

Com relação ao parcelamento do solo, assim como determina a Lei 6.766/96 e a Lei 4.034/85, esta lei o classifica em duas modalidades: loteamento e desmembramento. Contudo, altera a modalidade “remembramento”, fixada pela Lei 4.034/85, para a modalidade “modificação de parcelamento”, com as mesmas características estruturais, e insere a modalidade “reparcelamento”, a qual se caracteriza, segundo o art. 40, por ser a “redivisão de parte ou de todo o parcelamento que implique alteração do sistema viário, dos espaços livres de uso público ou das áreas destinadas à instalação de equipamentos urbanos e comunitários”. Com relação às áreas em que não é permitido o parcelamento do solo, a lei não altera significativamente os parâmetros, sendo que em alguns casos apenas a redação é alterada, conforme o artigo 16:

Art.16- Não é permitido o parcelamento do solo em terrenos:

- I- sujeitos a inundações , enquanto não forem tomadas providências que assegurem o escoamento das águas; (NR) [cf. art.48 da lei 8137/00]
- II- que tenham sido aterradas com material nocivo à saúde pública; (NR) [cf.art.48 da lei 8137/00]
- III- naturais com declividade superior a 47% (quarenta e sete por cento)
- IV- nas áreas degradadas ou naquelas que seja tecnicamente comprovado que as condições geológicas não aconselham edificação, (NR) [cf.art.48 da lei 8137/00]
- V- contíguos a mananciais, cursos d’água, represas e demais recursos hídricos, sem a prévia manifestação dos órgãos competentes;
- VI- (revogado pelo art. 48 da Lei 8137/00)
- VII- em que a poluição impeça a existência de condições sanitárias suportáveis (NR) [cf.art.48 da lei 8137/00]
- VIII- terrenos alagadiços. (acrescido pelo art. 49 da Lei 8137/00)

No artigo 17, a lei fixa as diretrizes para os parcelamentos:

- I – extensão máxima da somatória das testadas de lotes ou terrenos contíguos compreendendo entre duas vias transversais não pode ser superior a 200m (duzentos metros) (NR) [cf.art.48 da lei 8137/00]
- II- os lotes devem ter área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e máxima de 5.000m² (cinco mil metros quadrados) com, no mínimo, 5.00m (cinco metros) de frente e relação entre a profundidade e testada não superior a 5 (cinco)
- III- é obrigatório a reserva de faixas non aedificandae estabelecidas com fundamento em parecer técnico:
 - a) ao longo de águas correntes ou dormentes, com largura mínima de 30,00m (trinta metros) em cada lado, a partir da margem;
 - b) num raio de 50m (cinquenta metros) ao redor de nascentes ou olhos d’água, ainda que intermitentes (NR) [cf.art.48 da lei 8137/00];

IV- o plano de arruamento deve ser elaborado considerando as condições topográficas locais e observando as diretrizes do sistema viário e a condição mais favorável à insolação dos lotes;

V- as vias previstas no plano de arruamento do loteamento devem ser articuladas com as adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizadas com a topografia local.

Para os casos de loteamento, a lei prevê que uma área do objeto do parcelamento deve ser transferida ao município da seguinte forma: 35% para sistemas de circulação viária, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público. Já os desmembramentos, as glebas com áreas superiores a 800m², a parcela a ser transferida para o município é de 15%.

Na modalidade “modificação de parcelamento do solo” a lei permite que aconteça a regularização de parte de lotes sem a participação no processo de aprovação de outros proprietários do terreno, ou seja, proprietário das demais partes. Esta regra é importante para os lotes que possuem dois ou mais proprietários, sendo que com a sua aplicação o proprietário, de forma individual, ou seja, proprietário de apenas uma parte do lote, pode regularizar sua propriedade. Contudo, para a aplicação desta regra é necessário que a forma, as dimensões e a localização da parte a ser parcelada estejam claramente caracterizadas no documento de propriedade do terreno, legitimado pelo cartório de registro de imóveis. Essa diretriz faz com que aqueles terrenos divididos de forma autônoma pelos proprietários e não oficializados em cartório não sejam passíveis de regularização de forma isolada. Com isso, casos típicos de lotes com grandes dimensões e que são fragmentados para atender à demanda da família ou à necessidade de renda com o aluguel do imóvel, e que cuja a venda funcione de forma informal, não são passíveis de regularização sem a participação de todos os envolvidos. Esta diretriz demonstra como a propriedade da terra e as exatas definições de sua localização e dimensões oficializadas pelo cartório de registro de imóveis são importantes para a aprovação na Prefeitura. A propriedade, no caso do parcelamento do solo, não é documento essencial apenas para as regularizações de parte de lote, mas imprescindível em qualquer modalidade. Com isso, a Prefeitura espera se resguardar de possíveis conflitos de interesses entre os moradores do parcelamento em questão.

Para a aprovação do parcelamento, a lei determina que partes de lotes claramente identificadas na planta cadastral de Belo Horizonte de 1942, realizada pelo então prefeito Juscelino Kubitschek,

são consideradas lotes aprovados. Ou seja, o terreno que esteja com as mesmas dimensões desde 1942 e conforme planta cadastral do mesmo ano são considerados lotes aprovados. A aprovação do lote, nesse caso, acontece de forma simplificada, e é oficializado exatamente o desenho gráfico que consta na planta cadastral de 1942. Outra brecha na aprovação do parcelamento diz respeito aos lotes comprovadamente formalizados antes de 1979, por meio de registro em cartório, escrituras, contrato de compra e venda, levantamento aerofotogramétrico ou documento similar. Os loteamentos que se encontram nessa situação e estejam em acordo com a legislação vigente da época são considerados aprovados.

Com relação aos parâmetros urbanísticos, a lei fixa novas regras em função de cada zoneamento e das características esperadas para as regiões da cidade. Os parâmetros urbanísticos adotados dizem respeito a: coeficiente de aproveitamento (CA), quota de terreno por unidade habitacional (QT), taxa de ocupação (TO), taxa de permeabilização (TP), afastamento frontal, afastamento laterais e de fundo e altura na divisa, que são:

COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO – este parâmetro determina o potencial construtivo de um determinado terreno. O cálculo do potencial construtivo é feito pela multiplicação da área do terreno pelo coeficiente de aproveitamento. Para o cálculo do CA, várias áreas não são computadas. Para efeito das áreas residenciais unifamiliares, são elas:

1. as varandas abertas, desde que tenham área total equivalente a 10% da área do pavimento;
2. caixa d'água, casa de máquinas e a subestação;
3. os compartimentos de depósito de lixo;
4. a área das jardineiras, sendo contada da fachada da edificação até 60cm de projeção

QUOTA DE TERRENO POR UNIDADE HABITACIONAL – tem por finalidade controlar o nível de adensamento de edificações destinadas ao fim residencial. O cálculo segue o QUADRO 10.

TAXA DE OCUPAÇÃO – é calculada pela relação entre a área de projeção horizontal da edificação e a área do terreno. Para efeito de cálculo, não são computadas as áreas de jardineiras,

conforme o item 4 da explicação do coeficiente de aproveitamento. O cálculo segue QUADRO 10.

TAXA DE PERMEABILIZAÇÃO – é caracterizada pela área descoberta e permeável do terreno em relação a área total do terreno. O cálculo segue QUADRO 10.

AFASTAMENTO FRONTAL – é medido em função da classificação viária em que o lote se encontra, da seguinte forma: 4.00m para vias de ligação regional e arteriais e 3.00m para as demais vias. No afastamento frontal, é permitido em vias locais e coletoras a construção de guaritas que não excedam a 6m² ou que tenham até 10% da área total do afastamento.

AFASTAMENTO LATERAIS E DE FUNDO – são medidos com base nas seguintes diretrizes:

- 1,50m para os pavimentos com H, distância vertical medidas em metros entre a laje de cobertura de cada pavimento e a laje de piso do primeiro pavimento acima da cota altimétrica média do passeio lindeiro ao alinhamento, menor que 6.00m;
- 2,30m para os pavimentos com H entre 6m e 12m.

Para os casos com lotes com testadas inferiores a 12m e H inferior a 12m permite-se como afastamento lateral mínimo 1,50m, desde que os lotes estejam aprovados na data da publicação desta lei, a edificação não ultrapasse a taxa de ocupação de 50% do terreno e o ponto médio de referência para o cálculo do H seja no ponto médio do passeio.

Nos casos em que a edificação for situada em ZA, ZCBH ou em vias de ligação regional ou arteriais, o H deve ser medido a partir da laje de cobertura do último pavimento abaixo da altura máxima permitida na divisa ou, nas situações em que houver aberturas laterais e de fundo, em altura inferior a partir do piso mais baixo destes.

Para os casos com altura superior a 13m, a lei fixa uma regra para os afastamentos mínimos e laterais e de fundo baseados em uma fórmula citada no Anexo VII da Lei e apresenta já

calculadas as dimensões dos afastamentos em função da altura da edificação. Essa tabela não será detalhada nesta análise por não se tratar de alturas condizentes com residências unifamiliares.

ALTURA NA DIVISA – as edificações podem ser construídas sem afastamento lateral e de fundo até as alturas máximas descritas no QUADRO 10. Para o cálculo da altura na divisa devem-se observar as seguintes regras para os níveis de referência:

- a cota do passeio no ponto de encontro da divisa lateral com o alinhamento, nos casos em que a divisa lateral com terreno lateral plano ou em declive em relação a cota;
- a média aritmética dos níveis do terreno natural que correspondam aos pontos limítrofes da parte da edificação construída em cada divisa lateral, para os casos em que os terrenos estejam em aclive em relação à cota prevista no item anterior;
- o terreno natural em seus respectivos pontos, para o caso de divisa lateral de fundos.

Não é permitida a construção de nenhum elemento construtivo da edificação acima da altura máxima da divisa permitida, como também não é permitida a construção sem a observância dos devidos afastamentos laterais e de fundo quando existirem aberturas voltadas para as divisas.

Sobre os parâmetros de iluminação, ventilação e insolação, o documento desenvolvido por Belo Horizonte (1995) revela um estudo detalhado para a definição desses parâmetros. O estudo culminou nos seguintes parâmetros para residências unifamiliares por zoneamento:

QUADRO 10
Parâmetros Urbanísticos - Anexo VI da Lei nº 7.166 de 27 de Agosto de 1996
(contínua)

	CO	QT m ² /un	TO	TP	Altura na divisa	Observações
ZP-1	0.05	2.500	0.2	95%		..
ZP-2	0.3	1.000	0.5	70%	5.0m (exceto na ADEs da Cidade Jardim e Pampulha)	..
ZP-3	1.5	90	0.5	30%	5.0m	..
ZAR-1	1.0	180	..	20%	5.0m	..
ZAR-2	1.0	45	-	20%	5.0m	

QUADRO 10
Parâmetros Urbanísticos - Anexo VI da Lei nº 7.166 de 27 de Agosto de 1996
(conclusão)

Zoneamento	CO	QT m ² /un	TO	TP	Altura na divisa	Observações
ZA	1.5	40	..	20%	5.0m	CA=1 para edificações de uso misto
ZA	2	70	..	-	-	-
Para lotes com testada => 20 m e área => 800m ²						
ZAP	1.7	25	..	20%	5.0m	..
ZHIP	3.0	10	..	20%	10,8m (para divisa de fundo)	Edificações residências e de uso misto (parte não residencial < 2 x a área líquida do pavimento tipo) CA = 3.5
ZCBH	3.0	20	..	20%	10,8m (exceto para na ADE-Residencial Central)	..
ZCBA	2.0	25	..	20%	9.0m	..
ZCVN	2.0	25	..	20%	9.0m	..

Fonte: BELO HORIZONTE, 2009a
 Elaborado pela autora

Com relação às construções feitas em desacordo com a lei, a Seção III – Das Penalidades por Infrações a Normas de Edificação cita que, em função da irregularidade cometida, o proprietário do imóvel está sujeito ao pagamento de multa, sendo os valores fixados em lei de acordo com a características da infração. Para a construção sem projeto aprovado na Prefeitura, a lei determina o pagamento de multa e o embargo da obra ou interdição da construção até que a situação do imóvel esteja regularizada, ou seja, aprovado o projeto arquitetônico na Prefeitura.

- **Lei 8.137, de 21 de dezembro de 2000**

Esta lei atualiza a Leis 7.165/96 e a Lei 7.166/96, Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do

Solo, respectivamente. Ela não trouxe alterações significativas, permanecendo os princípios norteadores das outras legislações. Segundo Cota (2008), as principais alterações podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) correção de limites entre zoneamentos e criação de novas ADEs (Área de Diretrizes Especiais)
- b) maior flexibilização relativa do uso do solo, acompanhada da definição de medidas mitigadoras ou da exigência de licenciamento ambiental para usos não residenciais, além da revisão dos grupos de atividades e de suas possibilidades de localização em diversas áreas da cidade;
- c) alteração de várias exigências relativas à ocupação do solo que, em seu conjunto, proporcionaram maior permissividade, tais como: redução do pé-direito mínimo exigido, aumento da distância vertical máxima sem obrigatoriedade de elevador, extinção do gabarito, desconsideração da área de máquinas para cálculo da altura das edificações, ampliação das áreas não computáveis no coeficiente de aproveitamento, compensações para construções em terrenos sujeitos a recuo de alinhamento e taxa de permeabilização, dentre outras. Os parâmetros relativos à ocupação dos zoneamentos não sofreram alteração, porém algumas modificações (especialmente as aqui descritas) acabaram por resultar em maior adensamento construtivo de tais áreas. (COTA, 2008, p. 211)

- **Lei 8.616, de 14 de julho de 2003**

Trata-se da lei que contém o Código de Posturas do município de Belo Horizonte. Em seu artigo 1º, define seus propósitos como sendo “promover a harmonia e o equilíbrio no espaço urbano por meio do disciplinamento dos comportamentos, das condutas e dos procedimentos dos cidadãos no Município de Belo Horizonte”. O Código sofreu alterações da Lei 9.845, de 8 de abril de 2010. A lei disciplina sobre:

- Artigo 2º – As posturas de que se trata o art. 1º regulam:
- I- as operações de construção, conservação e manutenção e o uso do logradouro público;
 - II- as operações de construção, conservação e manutenção e o uso da propriedade pública ou particular, quando tais operações e uso afetarem o interesse público.
 - III- o uso do espaço aéreo e do subsolo.

A lei determina que é proibida a instalação de qualquer elemento, exceto o mobiliário urbano, que obstrua, total ou parcialmente, o logradouro público. O passeio deve ter a superfície contínua, sem ressaltos ou depressões, garantido por um revestimento antiderrapante. Sobre a arborização,

a lei fixa que é obrigatório o plantio de árvores nos passeios, sendo resguardadas as áreas de trânsito de pedestre. Pode ser proibido o corte de qualquer árvore da cidade devido a sua localização, raridade ou antiguidade, interesse paisagístico ou histórico, ou por ser porta-semente, sendo a sua proteção função do poder Executivo. Para a aprovação do projeto arquitetônico da edificação na PBH, é necessário comprovar a localização das árvores do passeio, a descrição de sua espécie, a distância entre as árvores a serem plantadas e das outras árvores, bem como das esquinas, postes de luz e outros elementos do passeio.

Além das questões relativas à construção do passeio, a lei normatiza as manifestações em ambiente público, como a colocação de bancas, mesas e cadeira em passeios, atividades econômicas que possam acontecer no ambiente público etc.

- **Lei 9074, de 25 de Janeiro de 2005**

Trata-se da lei de regularização de parcelamentos do solo e edificações do município de Belo Horizonte. A Lei 9074, de 2005, denominada “Lei da Regularização ou Anistia”, flexibiliza a aplicação de parâmetros urbanísticos municipais. A norma funciona para parcelamentos do solo e edificações comprovadamente construídos anteriormente à vigência da lei, ou seja, 18 de janeiro de 2005.

Nos casos de regularização do parcelamento do solo, mediante avaliação do Poder Executivo e aprovação do Conselho Municipal de Política Urbana, é possível a consideração de parâmetros diferenciados dos fixados pela legislação urbana, desde que devidamente avaliados quanto a acessibilidade, disponibilidade de equipamento público e infraestrutura da região. O proprietário ou o possuidor do compromisso de compra e venda, cessão, promessa de compra e venda ou outro documento equivalente ou, até mesmo, o Poder Executivo podem solicitar o parcelamento do solo mediante a análise pela lei 9074/05. Contudo, a certidão emitida pelo Prefeitura irá figurar como proprietário aquele que esteja inscrito no registro imobiliário ou que comprovar a propriedade de forma inequívoca, sem que com isso a PBH certifique a propriedade do imóvel. A diferença de até 5% entre o local e o Cadastro de Planta (CP) será tolerada conforme registros nos termos do art. 500, §1º, da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que contém o Código Civil.

Para a regularização, a lei fixa, em seu artigo 14, que não é passível de regularização a 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;

II - esteja *sub judice* em decorrência de litígio entre particulares, relacionado à execução de obras irregulares.

A aplicação da lei é feita por meio de dois procedimentos: 1º) Programa de Regularização de Edificações de Caráter Social e 2º) Regularização onerosa, com solicitação do proprietário. O primeiro caso, de forma não onerosa, é dividido em dois tipos de programa:

a) Iniciativa da própria Prefeitura, que, com base em um cronograma de atuação em áreas com caráter de interesse social, regulariza as edificações e os parcelamentos do solo que se enquadrem nos parâmetros urbanísticos da Lei 9074/05 e que possuam valores venais inferiores a R\$30.000,00, comprovados pela guia de IPTU (exercício de 2004). O morador que atenda às diretrizes do programa mas que não tenha sido contemplado no cronograma da PBH pode se inscrever. No entanto, a Prefeitura costuma ser lenta na regularização destes caso. O programa que enquadra essa forma de aplicação da lei é denominado Programa Cidade Legal.

Em seu artigo 17, a lei fixa que, independentemente da solicitação ou protocolo de requerimento, as edificações de uso exclusivo residencial que estejam construídas em lote aprovado, inscritas no Cadastro Imobiliário Municipal e cuja a somatória das unidades situadas no lote não seja maior do que R\$30.000,00 no lançamento fiscal do exercício de 2004 são consideradas aprovadas. As edificações que não se enquadram nesta regra acontecem quando o proprietário possuir mais de um imóvel ou esteja em desacordo com a legislação federal ou municipal vigente e outros casos previstos em lei. Para essas edificações passíveis de regularização, a lei prevê que será enviada comprovação de regularidade para o endereço citado no IPTU e ainda fixa a assistência técnica e jurídica gratuita para aqueles que, comprovadamente, não podem pagar pelos serviços.

b) Para valores venais inferiores a R\$50.000,00 e acima de R\$30.000,00, comprovados pela guia de IPTU (exercício de 2004), o requerente solicita a regularização e não paga multa pelas infrações. Neste caso, a regularização é feita por meio de procedimento simplificado. O proprietário não pode possuir mais de um imóvel. O artigo 18 define que são passíveis da aplicação dessa regra:

I - destinada ao uso exclusivamente residencial, excluídos os casos enquadrados no art. 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 art. 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 art. 13 desta Lei.

Na segunda forma de aplicação da lei, a onerosa, o próprio morador se dirige à Prefeitura e paga pelos custos do processo. As irregularidades passíveis de regularização, ou seja, que infligem apenas parâmetros urbanísticos municipais, são motivos de multa. Com isso, é concedido o alvará de ocupação (Baixa e Habite-se). Importante observar que os processos de edificação só podem ser efetivamente regularizados se o parcelamento do solo for aprovado. No caso do parcelamento do solo, as irregularidades não são passíveis de multa. Contudo, pode-se dizer que a aplicação da lei também não abrange de forma plena a população de baixa renda, uma vez que, apesar de terem isenção nas taxas e a efetivação de programas sociais, a burocracia e a documentação necessária para dar entrada ao processo de aprovação são impeditivas e complicadoras. Para o parcelamento do solo, a PBH também possui uma prática de inclusão social, na qual a regularização é feita via levantamento e aprovação por decreto os parcelamentos clandestinos e ou irregulares. O programa possui um cronograma de atuação na cidade, o qual ainda não possui reflexos significativos na busca pela legalidade do espaço urbano. O QUADRO 11 demonstra quais os parâmetros urbanísticos municipais referentes à construção de edificações são flexibilizados pela Lei 9074/05.

QUADRO 11

Síntese das regularidades nas edificações passíveis de regularização por meio da Lei 9074/05
(contínua)

Parâmetro	Procedimento de regularização
Coeficiente de aproveitamento	Artigo 21 de Lei 9074/05: Valor a ser pago pela regularização: 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 Zona Hiper Central Hiper ou na Zona Central de Belo Horizonte. 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 Zona Hiper Central (ZHIP) ou na Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH)
Afastamentos frontal, laterais e de fundo	Artigo 22 da Lei 9074/05: Valor a ser pago pela regularização: 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.
Aberturas a menos de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros) das divisas laterais e de fundos	Artigo 22 da Lei 9074/05: Anuência expressa do proprietário do terreno limítrofe.
Altura máxima na divisa	Artigo 23 da Lei 9074/05: Valor a ser pago pela regularização: 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.
Permeabilidade – para edificações construídas após a vigência da Lei 7166/96	Artigo 24 da Lei 9074/05: Valor a ser pago pela regularização: 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;

QUADRO 11

Síntese das regularidades nas edificações passíveis de regularização por meio da Lei 9074/05
(conclusão)

Parâmetro	Procedimento de regularização
Número mínimo de vagas para estacionamento de veículos	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. Artigo 25 da Lei 9074/05: Valor a ser pago pela regularização: Cálculo: multiplicação do número de vagas não atendidas por 2 (duas) vezes o valor do metro quadrado do terreno.
Fechamento de varanda construída irregularmente em edificação vertical	Artigo 26 da Lei 9074/05: Caso a edificação não tenha possibilidade de utilizar o Coeficiente de Aproveitamento, deverá adquirir Unidades de Transferência do Direito de Construir - UTDC

Fonte: BELO HORIZONTE, 2005

Elaborado pela autora

A lei fixa que para a regularização onerosa o valor a ser pago em multas pela regularização não pode exceder a 10% do valor venal do imóvel. O artigo 29 prevê que aquele contribuinte que se autodenunciar quanto ao descumprimento das legislações urbanísticas poderá ser beneficiado com o parcelamento do seu débito.

- **Lei 9.725, de 15 de julho de 2009**

Esta lei dispõe sobre o Código de Edificações do município de Belo Horizonte, revogando o Decreto-lei 84, de 21 de dezembro de 1940, que então disciplinava sobre o mesmo assunto até o momento. O Decreto 13.842, de 11 de janeiro de 2010, regulamenta a Lei 9.725/09, a qual define em seu artigo 1º os seus propósitos e no artigo 2º os parâmetros considerados para atingir os seus objetivos.

Art.1º – Esta Lei estabelece as normas e as condições para execução, por agente particular ou público de toda e qualquer construção, modificação ou demolição de edificações, assim como para o licenciamento das mesmas no Município.

Art. 2º – Os parâmetros técnicos estabelecidos nesta Lei buscam assegurar às edificações e instalações condições mínimas de segurança, conforto ambiental, higiene, salubridade, harmonia e estética e acessibilidade.

A Lei 9.725/09 não trata de todas as questões previstas no decreto-lei anterior, abordando os parâmetros com base em uma nova leitura e responsabilizando o responsável técnico, profissional legalmente habilitado com registro no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), por suas especificações técnicas referentes ao projeto arquitetônico e à execução da obra da edificação.

No capítulo II, a Lei trata das responsabilidades e em sua seção I, da responsabilidade do profissional, fixando que estão aptos a elaborar projetos e executar obras de edificações aqueles que estejam legalmente habilitados para o exercício profissional, denominando-os de “responsáveis técnicos” (RT). No artigo 4º é citado que cabe ao RT, seja ele responsável pelo projeto ou pela obra, tratar com o Executivo dos assuntos técnicos pertinentes à sua responsabilidade. O RT deve assegurar-se que a legislação esteja sendo cumprida e atender a todas as exigências de prazos estipulados, cabendo-lhe a responsabilidade técnica e civil pelo projeto e ou obra a ser executada.

Após a concessão da certidão de Baixa e Habite-se e o vencimento do prazo legal de responsabilidade do responsável técnico, cabe ao proprietário zelar pela manutenção do imóvel e respeitar as regras descritas na lei, resguardando as condições de salubridade e segurança dos ocupantes do imóvel, vizinhos e transeuntes.

Na seção II, a lei insere os deveres do proprietário do imóvel, caracterizando a responsabilidade do proprietário no processo de aprovação de projetos e execução da obra, bem como o dever de garantir que todo o processo seja cumprido de acordo com as normas da Lei. No artigo 16 da mesma seção, a lei trata das discrepâncias entre o parcelamento aprovado e a implantação do terreno no local. Segundo o artigo, poderão existir divergências e os parâmetros urbanísticos devem ser considerados da seguinte forma:

I – as dimensões apuradas no levantamento topográfico da situação existente, para o caso em que estas sejam menores que as constantes da planta de parcelamento aprovada, conforme Cadastro de Plantas - CP,

II – as dimensões constantes da planta de parcelamento aprovada, conforme Cadastro de Plantas- CP – o caso em que estas sejam menores que as dimensões apuradas no levantamento topográfico da situação existente.

Para o cálculo do potencial construtivo e da área permeável, parâmetros definidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, deve ser considerado o constante no CP.

A lei ainda cita que essas regras são válidas para áreas consolidadas, ou seja, para lotes em que os vizinhos já possuam suas divisas definidas. Ainda, para reafirmar a imparcialidade da PBH perante a implantação e divisas do lote, é exigido um termo de responsabilidade que isente a Prefeitura de responsabilidades perante terceiros. Também com esse intuito, o artigo 17 cita que “a aprovação do projeto de construção não significa o reconhecimento de legitimidade dos direitos de posse, domínio ou quaisquer outros sobre o lote ou conjunto de lotes, nem a regularidade do uso da edificação”. A não necessidade de reaprovação do lote que possui um conflito entre o parcelamento aprovado e o CP, regra de leis anteriores, foi um avanço dessa lei, uma vez que o CP, na maioria dos casos, não representa exatamente a realidade do local.

No capítulo V, a lei determina que todas as construções, demolições, reconstruções, movimentações de terra e entulho, e supressão de vegetação (conforme o regulamento) estão sujeitas à aprovação de projeto e licenciamento de obras. Com relação as residências unifamiliares menores que 70m², é dada a possibilidade da aprovação mediante um processo simplificado de licenciamento.

No que diz respeito à aprovação do projeto, o Poder Executivo se resguarda o direito de questionar a finalidade de determinada obra, em seu conjunto ou em partes, podendo recusar o que considerar inadequado ou inconveniente sob o ponto de vista da segurança, higiene, salubridade e adequação à legislação vigente.

Sobre os alvarás de construção, a lei define que nenhuma obra poder ser iniciada sem a devida obtenção do seu alvará de construção. O artigo 21 determina que, para fins de regularização de

edificação executada sem prévia licença ou construída sem respeitar o projeto aprovado, a análise do projeto será feita conforme os critérios da legislação vigente. As edificações construídas até a data de publicação da lei, comprovadamente, poderão se enquadrar no processo de aprovação por meio da Lei 9.074. Com isso, amplia-se o leque de possibilidades de edificações possíveis de enquadramento na Lei 9074/05, uma vez que anteriormente as edificações deveriam ser comprovadamente construídas até 18 de janeiro de 2005, passando com a aprovação desta lei para 15 de Julho de 2009, data de publicação da Lei 9.725/09.

A edificação só pode ser habitada após a concessão do documento de Certidão de Baixa e Habite-se. O artigo 32 cita que a edificação só pode ser considerada concluída se atender, cumulativamente, às seguintes condições:

- I – tenham instalações hidrossanitárias e elétricas executadas e devidamente ligadas à rede pública, bem como áreas permeável vegetada, pisos e paredes impermeáveis em ambientes de preparo de alimentos e higiene, vagas de estacionamento demarcadas e passeios públicos executados ao longo do meio-fio em frente ao lote, conforme exigências técnicas da legislação em vigor;
- II – apresentarem condições mínimas de habitabilidade e segurança, quais sejam:
 - a) contrapiso concluído;
 - b) paredes rebocadas;
 - c) cobertura concluída;
 - d) revestimento externo acabado e impermeabilizado;
 - e) esquadrias instaladas;
 - f) instalações de combate a incêndio executadas, quando necessário;
 - g) condições de acessibilidade garantidas de acordo com as normas técnicas vigentes;
 - h) concordância com o projeto aprovado.

O capítulo VI trata dos parâmetros de construção das edificações e define o que é considerado área construída.

- Artigo 37- considera-se área construída a área coberta, à exceção de:
- I – área sob beiral e marquise, desde que esses tenham dimensões máxima de 1.20m (um metro e vinte centímetros), não ultrapassem a metade do afastamento mínimo e estejam de acordo com o Código de Posturas;
 - II – áreas para uso de guarda de material, armário, cabine de gás e abrigo de animais, com altura igual ou inferior a 1.80m (um metro e oitenta centímetros);
 - III – área aberta sob pérgula em edificação residencial;

- IV – saliências, nos termos do §1º do art. 42 desta lei;
- V – área sob toldo, conforme previsto no Código de Posturas;
- VI – área sem utilização sob projeção da edificação;
- VII – área de jardineiras, contada da fachada da edificação até 0.60m (sessenta centímetros) de projeção.

A seção II aborda os “Elementos Construtivos” e os “Materiais de Construção”. Diferentemente do decreto-lei anterior e de outras leis, não define regras rígidas para as partes componentes das construções, materiais de construção, coeficientes de segurança e sobrecargas em edifícios. No artigo 38, responsabiliza o responsável técnico pela especificação correta e segura dos materiais e elementos construtivos, sendo estruturais ou não.

Com relação a fachadas, a lei não trata da estética e da harmonia do conjunto, assim como as legislações anteriores sobre o mesmo assunto. Apenas determina que, para não comprometer a paisagem urbana, os terrenos em declive devem receber tratamento paisagístico ou construtivo, nos casos em que a ocupação gerar espaços não utilizados.

Como já citado em leis anteriores sobre ambientes e compartimentos, a lei determina que estes serão considerados conforme a sua destinação em projeto, como também pela sua finalidade lógica. A finalidade lógica será verificada em decorrência da posição em planta, sendo que em caso de conflito entre o caracterizado em planta no projeto arquitetônico e sua finalidade lógica prevalecerá a finalidade lógica. Os compartimentos são classificados em dois tipos: de permanência prolongada (repouso, estar ou lazer, trabalho, reunião e recreação, entre outros) e de utilização transitória (circulação, higiene, guarda de veículos e guarda de materiais). A lei define para todos os tipos de edificação, em seu artigo 48:

- I – nos casos de teto inclinado, o pé direito é definido pela média das alturas máxima e mínima do compartimento, respeitada, nas edificações de uso residencial, a altura máxima de 2.10m (dois metros e dez centímetros);
- II – nenhum compartimento poderá ser substituído com prejuízo das áreas e dimensões mínimas estabelecidas nesta lei;
- III – é obrigatória a instalação de guarda-corpo com altura mínima de 0.90m (noventa centímetros), sempre que houver desnível superior a 1.00m (um metro) entre pisos;
- IV – os vãos de acesso não poderão ter altura inferior a 2.10m (dois metros e dez centímetros).

A lei não estabelece cálculos para iluminação e ventilação seguindo o mesmo raciocínio das leis anteriores que disciplinavam sobre o mesmo assunto. O QUADRO 12 revela os parâmetros relativos aos compartimentos das unidades residenciais unifamiliares.

QUADRO 12						
Parâmetros relativos aos compartimentos das edificações de uso residencial unifamiliar						
Lei 9.725/09						
Compartimentos	Área mínima	Dimensão Mínima	Área Mínima de Vão de Iluminação e Relação à Área do Piso do Compartimento	Pé- Direito Mínimo (m)	Largura Mínima dos Vãos de Acesso (m)	Observações
Permanência Transitória	-	-	-	2,30	0,80*	*largura exigida apenas para vãos de acesso externo de ambientes de preparo de alimentos
Permanência Prolongada	-	-	1/6 ou 1/5*	2,60	0,80**	* Quando o compartimento estiver sendo iluminado através de varanda ** largura mínima exigida apenas para um dos vãos de acesso externo

Fonte: BELO HORIZONTE, 2009, Anexo II.

Com relação às dimensões mínimas dos cômodos, a lei também estabelece uma nova forma de normatização, sendo que as dimensões passam a ser verificadas com base no leiaute do mobiliário nos cômodos definidos como principal e secundário. Ou seja, os dormitórios devem comportar adequadamente o mobiliário especificado para atender aos pré-requisitos de dimensões mínimas (QUADRO 13).

QUADRO 13
Parâmetros relativos aos compartimentos das edificações de uso residencial unifamiliar-
Lei nº 9.725/09

Compartimento	Mobiliário Mínimo			Circulação (m)
	Móvel ou equipamento	Dimensões (m)		
		Largura	Profundidade	
Dormitório Principal	Duas camas de solteiro	0.80 cada	1.90 (cada)	Circulação mínima entre o mobiliário e/ou paredes de 0.70m, respeitado o raio de abertura das portas
	Criado- mudo	0.50	0.50	
	Guarda- roupa	1.50	0.60	
Dormitório Secundário	Cama de solteiro	0.80	1.90	
	Criado- mudo	0.50	0.50	
	Guarda- roupa	1.50	0.60	

Fonte: BELO HORIZONTE, 2009, Anexo II.

A verificação da disposição do leiaute mínimo listado no QUADRO 14 é de responsabilidade do RT. Ou seja, o RT é o responsável por projetar espaços que atendam aos requisitos mínimos estipulados na lei. Com isso, na análise dos processos de edificação não são observados os parâmetros estipulados pelo Código de Edificações, sendo que nessa análise é verificada a obediência com relação à Lei de Uso e Ocupação do Solo.

No capítulo VII, são fixadas penalidades caso ocorram infrações, que são: multa, embargo da obra, cassação de documento de licenciamento, interdição da edificação, demolição e suspensão de novo licenciamento.

A NOVA LEGISLAÇÃO 2010

A nova Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Belo Horizonte – Lei 9.959 – foi aprovada no dia 20 de julho de 2010. Sua análise é importante para o entendimento da evolução do aparato urbanístico em Belo Horizonte. Nesse sentido, assim como ocorre com as primeiras

legislações que disciplinam sobre a produção do espaço urbano, é importante analisar a última aprovação, já em aplicação.

A lei altera dispositivos da Lei nº 7.165/96 (Plano Diretor Municipal) e Lei nº 7.166/96 (Lei de Uso e Ocupação do Solo do município de Belo Horizonte). Com relação ao Plano Diretor, as principais alterações estão no Título IV – Dos Instrumentos de Política Urbana, Título V – Das Áreas de Diretrizes Especiais, Título V-A – Das Áreas de Especial Interesse Social e Título VI – Da Gestão Urbana.

Analisando as alterações que impactam diretamente as construções de edificações residenciais unifamiliares, é importante citar as alterações do instrumento da transferência do direito de construir, sendo que a lei altera as formas de realização da transferência. No artigo 60, a lei caracteriza a transferência do direito de construir (TDC) como sendo o “instrumento pelo qual o Poder Público Municipal autoriza o proprietário do imóvel urbano a alienar ou a exercer em outro local, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na Lei de Uso e Ocupação do Solo relativo ao Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAb)”. Ainda no artigo 60, é citado que o potencial construtivo gerado a partir do TDC poderá provocar aumento do número de unidades residenciais do imóvel receptor. Sobre esse instrumento, a lei ainda define quais imóveis são passíveis de gerar TDC e de receber TDC.

No Capítulo VI – Do Parcelamento, Da Edificação e da Utilização Compulsórios, Do IPTU Progressivo e DA Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública, a lei trata de instrumentos de política urbana inspirados na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) como a aplicação da função social da propriedade. No artigo 74-B, é fixado que o Poder Executivo tem a autoridade de determinar:

o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não utilizado ou subutilizado, observados as potencialidades e vocações das diferentes zonas e unidades de planejamento do município, visando ao cumprimento de sua função social.

Putro instrumento importante detalhado na lei é a outorga onerosa do direito de construir (ODC), que no artigo 74-J esclarece que é a forma pela qual é possível construir acima do coeficiente de aproveitamento, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Com isso, a lei fixa os coeficientes de aproveitamento básico e máximo, sendo:

- I – coeficiente de aproveitamento Básico (CAb): é aquele que resulta do potencial construtivo atribuído às diversas zonas, nos termos da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;
 II – coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM): é aquele que poderá ser atingido mediante ODC e/ou TDC.

QUADRO 14		
Coeficientes de Aproveitamento Básico e Máximo		
Zoneamento	Coeficiente de aproveitamento básico	Coeficiente de aproveitamento máximo
ZP-1	0.3	0.3
ZP-2	1	1
ZP-3	1.5	1.8
ZAR-1	1	1.3
ZAR-2	1	1.3
ZA	1.4	1.8
ZAP	1.5	2
ZHIP	2.7	3.4
ZCBH	2.7	3.4
ZCBA	1.8	2.3
ZCVN	1.8	2.3

Fonte: BELO HORIZONTE, 2010c, ANEXO V.

Com relação as alterações da Lei 7.166/96, foi inserida um novo artigo, o qual altera o raciocínio que vinha sendo adotado em todas as leis anteriores sobre a comprovação da propriedade do imóvel por meio de registro de imóveis. Em seu artigo 15, a lei fixa:

Art. 15- A – O exame de regularidade dominial ou possessória não compete ao Executivo.

Parágrafo único- A apresentação dos títulos de domínio ou posse perante ao Município destina-se apenas a indicar a localização, o formato, a dimensão e as características do imóvel, cabendo ao Executivo apenas o exame da regularidade técnica e urbanística do projeto de parcelamento.

Pode-se dizer que essa alteração simplifica o processo de edificações, sobretudo o processo de aprovação do parcelamento do solo. Com isso, possibilita o maior número de aprovações, uma vez que a comprovação da propriedade sempre foi um dos grandes entraves para se regularizar o solo urbano.

No que diz respeito às condições necessárias para o parcelamento do solo, a lei respeita a área mínima de lote fixada pela Lei 6.766/79, com 125 m² e frente mínima de 5m e relação entre profundidade e testada não superior a 5. Contudo, altera a área máxima de lote, que passa a ser de 10.000m². Com relação à modalidade loteamento de parcelamento do solo, a lei diminui para 15% da gleba a área destinada para a transferência para o município, para a instalação de equipamentos urbanos e comunitários, e espaços livres de uso público, além da área destinada à implantação do sistema de circulação do loteamento. Com isso, a lei também define novas regras para essa doação ao município.

Com relação aos parâmetros urbanísticos, a lei altera a redação que caracteriza o coeficiente de aproveitamento (CA), passando a ser:

Art. 45. o potencial construtivo é calculado mediante a multiplicação da área total do terreno pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico do zoneamento em que se situa.

Para o cálculo do CA em edificações residenciais unifamiliares, é revogado o artigo XV, o qual tratava da não computação das áreas de jardineiras contadas da fachada da edificação até 60cm de projeção. Com relação à taxa de permeabilidade, a lei fixa que para os terrenos que não estejam na ADE da Bacia da Pampulha e que os terrenos não estejam em ZP-1 e ZPAM, será de 10% para aqueles com área menor ou igual a 360m² e 20% para terrenos maiores que 360m². Outra alteração é a possibilidade de impermeabilizar até 100% do terreno para aqueles não situados em ZPs ou ZPAM. Para isso a lei, em seu artigo 50, fixa as seguintes regras:

§ 2º – as edificações, exceto as localizadas em ZPAM e nas ZPs, podem impermeabilizar até 100% (cem por cento) da área do terreno, desde que:

I- nelas haja área descoberta- equivalente à área de permeabilidade mínima- dotada de vegetação que contribua para o equilíbrio climático;

II- seja construída caixa de captação e drenagem que retarde o lançamento das águas pluviais provenientes da área de que se trata o inciso I desde parágrafo.

§3º - A caixa referida no inciso II do parágrafo anterior deve possibilitar a retenção de até 30l (trinta litros) de água pluvial por metro quadrado de terreno impermeabilizado que exceda o limite previsto no caput.

§4º – Podem ser utilizadas, simultaneamente, as áreas permeáveis de terreno e os mecanismos previstos de parece técnico, seja desaconselhável a permeabilização do terreno.

§5º – Pode ser dispensada a taxa prevista neste artigo nos casos em que comprovadamente, por meio de parecer técnico, seja desaconselhável a permeabilização do terreno.

§6º – Quando exigido o recuo do alinhamento, não será considerada, para a aplicação da Taxa de Permeabilidade, a área do terreno resultante do referido recuo.

§7º – A Taxa de Permeabilidade estará atendida com a manutenção de área descoberta e permeável, podendo a área dotada de vegetação situar-se em área equivalente à permeável sobre lajes, jardineira ou pavimentos elevados.

§8º – A área permeável, livre e vegetada, implantada no afastamento frontal de edificação e inteiramente visível do logradouro público, poderá ser convertida em pagamento do potencial construtivo adicional utilizado no próprio lote, observadas as demais exigências legais.

§9º – Aplica-se a permissão prevista no §8 desse artigo aos terrenos lindeiros a vias arteriais, exceto nas ruas que apresentem intenso fluxo de pedestres, conforme dispuser o regulamento.

Com isso, a taxa de permeabilidade se torna mais flexível do ponto de vista de sua aplicação, uma vez que se tem diferentes formas de a implantar conforme as normas. Os parâmetros urbanísticos que interferem nas aprovações da residências unifamiliares foram alterados da seguinte forma:

QUADRO 15

Parâmetros urbanísticos – Lei 9.959, de 20 de Julho de 2010

(contínua)

Zoneamento	Quota de terreno por unidade habitacional (m2/un)	Taxa de ocupação	Taxas de permeabilidade	de Altura máxima na divisa
ZP-1	2.500	-	70%	5.0m
ZP-2	1.000	-	30%	5.0m
ZP-3	200	-	30%	5.0m
ZAR-1	180	-	Conforme Art. 50 da lei	5.0m

QUADRO 15
Parâmetros urbanísticos – Lei 9.959, de 20 de Julho de 2010

(conclusão)

Zoneamento	Quota de terreno por unidade habitacional (m ² /un)	Taxa de Ocupação	Taxas de Permeabilidade	Altura Máxima na Divisa
ZAR-2	45	-		5.0m
ZA*	40	-		5.0m
ZAP	40	-		5.0m
ZHIP	08	-		10.8m**
ZCBH	20	-		10.8m
ZCBA	25	-		9.0m
ZCVN	25	-		9.0m

* As edificações de uso residencial situadas em terrenos de ZA que tenham testada igual ou superior a 20,00m e área igual ou maior que 800m² poderão ser construídas utilizando-se de CAB igual a 1,8 e CAm igual a 2,3, conforme previsto no Plano Diretor, desde que observada a quota de terreno por unidade habitacional igual a 70 m²/un.

** Parâmetro somente aplicável em relação à divisa de fundo.

Fonte: BELO HORIZONTE, 2010c, Anexo VI.

No que diz respeito às penalidades pelo descumprimento da lei, o artigo 95 cita que o parcelamento irregular será motivo de embargo da obra ou de interdição do parcelamento concluído, sendo parcelamento irregular caracterizado como aquele que iniciou as obras sem o devido alvará de urbanização ou implantado em desacordo com a legislação. A não obediência às penalidades acarretará multas para o infrator, proprietário e empresa contratada. Quanto à construção da edificação, o descumprimento dos parâmetros urbanísticos também é motivo de penalidades, e com isso, multas.

A lei nova traz algumas novidades com relação às legislações anteriores: simplifica alguns procedimentos de aprovação, sobretudo no caso da residências unifamiliares. O procedimento de análise dos projetos de edificações não leva mais em conta a área privativa das edificações, sendo observados apenas os parâmetros urbanísticos fixados nesta lei. A lei insere o responsável técnico (RT) de forma mais efetiva nos processos de licenciamento de edificações e exime a PBH de

responsabilidades que até então eram legitimadas por legislações anteriores. O RT torna-se o responsável pela aplicação das leis no espaço urbano e é punido caso esteja envolvido em construções ilegais. Esta norma não é novidade, sendo que já aparecia em legislações anteriores. Contudo, na Lei 9.995/10 é colocado de forma mais enfática e com punições mais severas.

As análises das legislações tiveram por objetivo principal materializar o que é a legalidade urbana, quais são os parâmetros a serem cumpridos e como se dá a operacionalização da aplicação das leis na PBH. Com isso, é facilmente constatado o que é a ilegalidade urbana tratada nesta pesquisa. A análise busca sair da abstração da ilegalidade e discutir objetivamente o que é estar fora das regras urbanas, com todas as suas normas rígidas, cálculos matemáticos e dimensões mínimas, sem que com isso fomente a ideia de que a ilegalidade trata-se apenas da incorporação de todas essas regras na produção do espaço urbano. Como já foi discutido nos capítulos anteriores, trata-se de um sistema complexo de funcionamento das formas de reprodução social.

4 ESTUDO DE CASO

4.1 A UNIDADE DE ESTUDO

4.1.1 Critérios de seleção

A unidade de estudo escolhida para a análise da aplicação da legislação foi a regional Leste. A escolha de uma regional de Belo Horizonte deve-se ao fato de grande parte dos dados coletados nos órgãos públicos com relação ao licenciamento de projetos referir-se a este recorte espacial da cidade. Belo Horizonte é dividida em nove regionais, com características distintas, conforme a FIGURA 6:



FIGURA 6 – Distribuição regional no município de Belo Horizonte.
Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte⁸.

Para a escolha da unidade de estudo, foram analisados todas as regionais de Belo Horizonte com base nos seguintes aspectos: número de unidades residenciais (casa), classe de rendimento nominal mensal por pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, número de

⁸ Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/>> Acesso em: 04 jan. 2011

aprovações de parcelamento e edificações aprovados pela Lei 9074/05 e por leis de uso e ocupação do solo urbano. A comparação, entre regionais teve por objetivo selecionar a unidade de estudo com características diversas em cada aspecto. Ou seja, a unidade de estudo deveria possuir: espaço urbano diverso com relação a diversidade social: aplicação da legislação urbanística; possuir edificações e parcelamentos aprovados com base em cada lei abordada nesta pesquisa; como também edificações e lotes não aprovados; e apresentar um número significativo de edificações residenciais unifamiliares. A FIG. 7 estabelece a comparação entre o número de unidades casas por regional em relação ao universo do município de Belo Horizonte.

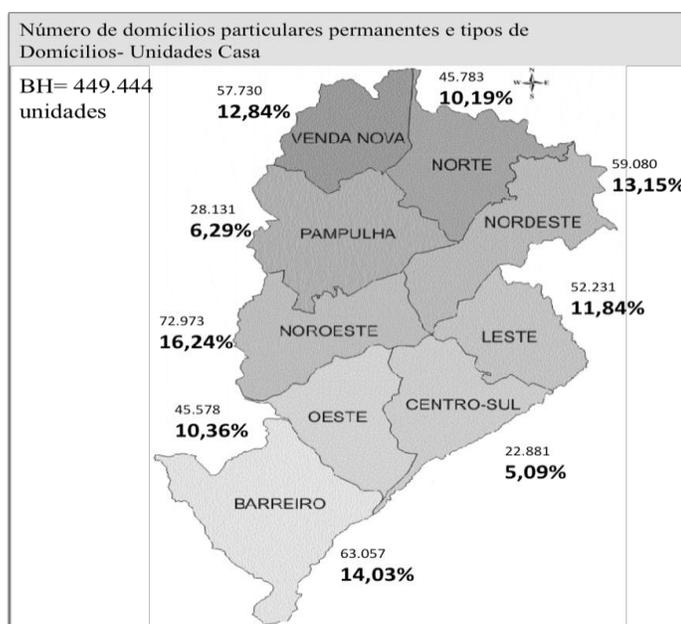


FIGURA 7- Distribuição do número de residências unifamiliares em Belo Horizonte, por regional
Fonte: IBGE, 2000⁹

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE¹⁰ (houve alteração na ilustração com acréscimo dos dados acerca do número de residências por regional)

A seguir procede-se à análise dos estratos sociais, por regional, que, em conjunto com o número de casas, foi fundamental para a seleção da regional Leste como recorte de estudo.

⁹ Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em : 04 jan. 2011

¹⁰ Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/>> Acesso em : 04 jan. 2011

TABELA 1- Dados estratos sociais por regional em comparação com o universo de Belo Horizonte.

(contínua)

Domicílios particulares permanentes		Domicílios particulares permanentes e tipo do domicílio-UNIDADES CASA	
64.896	10,33%	57.730	12,84%

Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes por classes de rendimento nominal mensal		
Até 1/4 de salário mínimo a 2 salários mínimos	23.514	13,50%
Mais de 2 a 10 salários mínimos	31.992	11,41%
Mais de 10 a 20 salários mínimos	3.524	4,74%
Mais de 20 a mais de 30 salários mínimos	819	1,47%
sem rendimento	5.047	11,56%



Mapa do regional Venda Nova, destacando sua localização geográfica em Belo Horizonte.

Domicílios particulares permanentes		Domicílios particulares permanentes e tipo do domicílio-UNIDADES CASA	
50.780	8,08%	45.783	10,19%

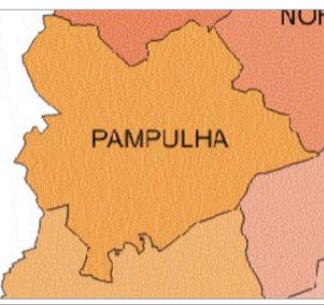
Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes por classes de rendimento nominal mensal		
Até 1/4 de salário mínimo a 2 salários mínimos	19.405	11,14%
Mais de 2 a 10 salários mínimos	23.749	8,47%
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2.701	3,63%
Mais de 20 a mais de 30 salários mínimos	689	1,23%
sem rendimento	4.236	9,70%



Mapa do regional Norte, destacando sua localização geográfica em Belo Horizonte.

Domicílios particulares permanentes		Domicílios particulares permanentes e tipo do domicílio-UNIDADES CASA	
38.859	6,34%	28.131	6,29%

Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes por classes de rendimento nominal mensal		
Até 1/4 de salário mínimo a 2 salários mínimos	7.879	4,52%
Mais de 2 a 10 salários mínimos	18.053	6,44%
Mais de 10 a 20 salários mínimos	7.184	9,66%
Mais de 20 a mais de 30 salários mínimos	4.578	8,20%
sem rendimento	2.165	4,96%



Mapa do regional Pampulha, destacando sua localização geográfica em Belo Horizonte.

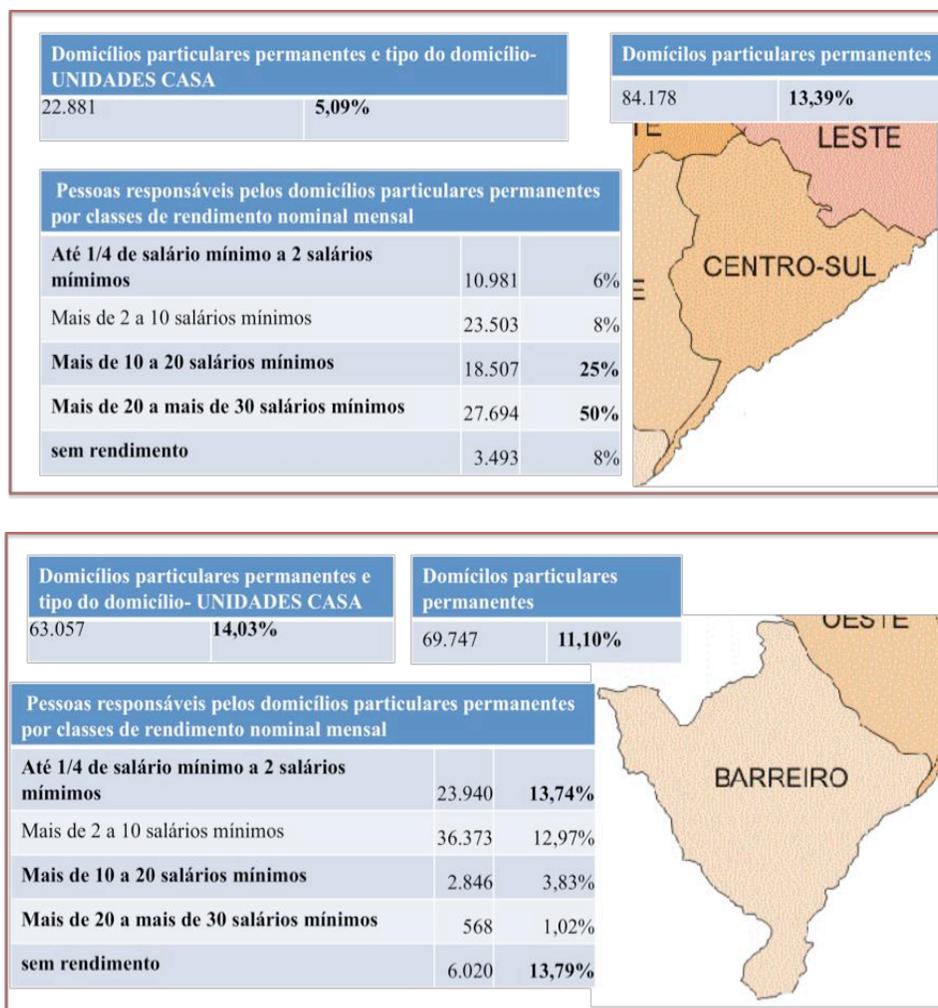
TABELA 1- Dados estratos sociais por regional em comparação com o universo de Belo Horizonte.

(contínua)

Domicílios particulares permanentes e tipo do domicílio- UNIDADES CASA 59.080 13,15%		Domicílios particulares permanentes 75.465 12,01%		
Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes por classes de rendimento nominal mensal				
Até 1/4 de salário mínimo a 2 salários mínimos	23.354	13,41%		
Mais de 2 a 10 salários mínimos	34.404	12,27%		
Mais de 10 a 20 salários mínimos	7.657	10,29%		
Mais de 20 a mais de 30 salários mínimos	4.295	7,70%		
sem rendimento	5.755	13,18%		
Domicílios particulares permanentes 95.725 15,23%		Domicílios particulares permanentes e tipo do domicílio- UNIDADES CASA 72.973 16,24%		
Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes por classes de rendimento nominal mensal				
Até 1/4 de salário mínimo a 2 salários mínimos	26.560	15,25%		
Mais de 2 a 10 salários mínimos	47.078	16,79%		
Mais de 10 a 20 salários mínimos	11.186	15,04%		
Mais de 20 a mais de 30 salários mínimos	4.460	7,90%		
sem rendimento	6.441	14,76%		
Domicílios particulares permanentes 76.949 12,24%		Domicílios particulares permanentes e tipo do domicílio- UNIDADES CASA 46.578 10,36%		
Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes por classes de rendimento nominal mensal				
Até 1/4 de salário mínimo a 2 salários mínimos	20.065	11,52%		
Mais de 2 a 10 salários mínimos	31.489	11,23%		
Mais de 10 a 20 salários mínimos	11.578	15,56%		
Mais de 20 a mais de 30 salários mínimos	8.394	15,04%		
sem rendimento	5.423	12,42%		

TABELA 1- Dados estratos sociais por regional em comparação com o universo de Belo Horizonte.

(conclusão)



Fonte Fonte: IBGE ¹¹

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE¹²

Elaborado pela autora

A análise da TAB. 1 revela que algumas regionais, como a de Venda Nova e Norte, possuem a concentração dos estratos com renda entre 1/4 de salário mínimo até 10 salários mínimos por

¹¹ Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em : 04 jan. 2011

¹² Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/>> Acesso em : 04 jan. 2011

pessoa responsável pelo domicílio particular permanente, além de concentrarem o estrato sem rendimento. Já as regionais Pampulha e Centro-Sul, possuem a maior concentração dos estratos com rendimento entre mais de 10 a 30 salários mínimos, fato que revela uma ocupação mais elitizada. As regionais Noroeste e Nordeste apresentam distribuição semelhante com pouca concentração do estrato entre 20 a 30 salários mínimos e com pouca diferença nos outros estratos. A regional Oeste apresenta uniformidade entre todos os estratos classificados, e assim como a regional Leste, apresenta números significativos em todos os estratos, fato importante para a seleção do recorte de estudo. Nesse sentido, a escolha da regional Leste foi feita a partir do cruzamentos de dados e da correspondência entre a realidade urbana da região e os objetivos que a pesquisa se propõe.

Analisando a regional leste tem se que (QUADRO 16):

QUADRO 16
Dados urbanos sobre a Regional Leste

(contínua)

Características	Universo Regional Leste		Em BH
Unidades casa	14.743		...
classes de rendimento nominal	Até 1/4 de salário mínimo a 2 salários mínimos	11.575 (6,65%)*	174.173
mensal por pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes	Mais de 2 a 10 salários mínimos	33.800 (12,05%)*	280.441
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	9.203 (12,37%)*	74.386
	Mais de 20 a mais de 30 salários mínimos	4.299 (7,70%)*	55.796
	sem rendimento	5.071 (11,62%)*	43.651
Licenciamento edificações residenciais unifamiliares	Leis de Uso e Ocupação do Solo (11/12/1992 a 20/12/2010)	416	...
	Lei 9074/05 (11/12/1992 a 20/12/2010)	155	...
	Lei 9074/05 – Caráter social (11/12/1992 a 20/12/2010)	238	...
Licenciamento parcelamentos do solo	Leis de Uso e Ocupação do Solo	35.670 lotes	...
	Lei 9074/05	21 lotes	...

QUADRO 16
Dados urbanos sobre a Regional Leste

(conclusão)

Características	Universo Regional Leste	Em BH
Licenciamento parcelamentos do solo	Lei 9074/05 – procedimento oneroso- valor venal imóvel IPTU abaixo R\$30.000,00 (exercício de 2004)	4 lotes ...

* Comparação com o universo de Belo Horizonte.

Fonte: IBGE¹³

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 2010a.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal, 2010b.

O QUADRO 16 revela que a regional Leste apresenta a diversidade urbana necessária para a análise, sendo que possui todas os estratos sociais e a realidade urbana que se pretende abordar na pesquisa.

Com a análise do QUADRO 16 e da FIG. 7 é possível perceber que houve um decréscimo do número de casas com relação aos dados pesquisados em 2000 e 2010 na regional Leste. Pode-se dizer que esse decréscimo, provavelmente, se deve ao aumento do número de construções de prédios, tendência que vem ocorrendo em todo o município. Para isso, pode-se afirmar que casas foram demolidas para a construção de prédios residências multifamiliares, bem como para a instalação de edificações comerciais.

4.1.2 Panorama histórico

A regional leste é composta de 51 bairros populares, distribuídos da seguinte forma (FIG. 8):

¹³ Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=185&z=cd&o=4&i=P>>. Acesso em Mar. 2011

formação da regional Leste se dá a partir desses povoados. Segundo Arreguy e Ribeiro (2008), as ocupações mais antigas caracterizaram os bairros hoje denominados Floresta, Santa Efigênia, Santa Tereza, Colégio Batista, São Lucas e Novo São Lucas.

O bairro Floresta foi o mais antigo da região e o primeiro a se formar na zona suburbana da cidade. Ainda segundo Arreguy e Ribeiro (2008), existe especulações de que o nome foi derivado do Hotel Floresta, construído em 1896, e de que seu início deu-se atrás da Estação de Minas, o que favoreceu seu crescimento, a partir da implantação de vários hotéis e pensões. No bairro originou-se a primeira favela da Capital, popularmente conhecida como Favella, ou Alto da Estação. Os bairros Santa Efigênia e Santa Tereza foram formados a partir dos vales de dois córregos que fazem parte da bacia hidrográfica do ribeirão Arrudas. Ambos foram formados em decorrência do planejamento das áreas suburbanas da cidade e do desmembramento de duas colônias agrícolas: Colônia Córrego da Mata e Colônia Bias Fortes. Ainda segundo a autora, estas duas colônias foram importantes para a implantação dos bairros, devido à constante preocupação da Prefeitura em abrir e conservar vias de acesso da zona central da cidade às zonas agrícolas, principal local de abastecimento de produtos hortigranjeiros para a Capital.

Com o desenvolvimento da cidade e o crescimento populacional de Belo Horizonte, a partir de 1920, muitos novos loteamentos foram surgindo em bairros afastados da zona central da cidade. Segundo Arreguy e Ribeiro (2008), várias vilas operárias também se formaram perto dos locais de trabalho dos operários, como as vilas que deram origem aos bairros Sagrada Família, Pompeia, Horto, Esplanada, Saudade, Vera Cruz e Instituto Agrônômico. Os bairros Sagrada Família e Horto nasceram a partir do loteamento de grandes fazendas e foram ocupados, em grande parte, por trabalhadores ferroviários. Os bairros Esplanada e Instituto Agrônômico também possuem estreita relação de ocupação com a proximidade com a ferrovia. Em 1950, deu-se início à implantação dos loteamentos em regiões mais afastadas da cidade, como nos bairros Santa Inês, Boa Vista, São Geraldo, Casa Branca e Nova Vista.

As ocupações mais recentes da regional Leste foram os bairros Alto Vera Cruz, sobre qual Arreguy e Ribeiro (2008) afirmam que teve a sua primeira ocupação em 1950, Baleia, Jonas

Veiga, que teve o loteamento aprovado em 1974, e, na década de 1980, Taquaril e Granja de Freitas. Interessante o caso do bairro Taquaril, o qual, segundo Arreguy e Ribeiro (2008), apresenta uma alteração em sua destinação de ocupação: a antiga fazenda Taquaril foi loteada em 1983 para ser o bairro Cidade Jardim Taquaril, destinado à implantação de um condomínio de luxo. No entanto, devido à topografia acidentada da área, o condomínio de luxo não se implantou, e o Centro de Ação Comunitária do Vera Cruz solicitou à PBH a transferência da população sem-casa e carente para a área. A PBH autorizou a ocupação. Contudo, os próprios moradores foram responsáveis pela produção do espaço urbano do bairro.

A análise histórica do processo de formação da regional Leste não pretende investigar toda a origem da regional, sendo apenas uma panorama histórico para o entendimento socioespacial do bairro no dias atuais. Importante este panorama, uma vez que as primeiras formas de ocupação dos bairros, a origem dos loteamentos e a forma de atuação do Poder Público estão estreitamente relacionados com a dinâmica legal da regional. Nesse sentido, é importante verificar como se deu as primeiras formas de ocupação e se estas foram derivadas de parcelamentos legalmente aprovados na PBH e se o processo de ocupação respeitou o desenho dos parcelamentos aprovados. Com isso, pretende-se caracterizar, desde o início da formação dos bairros, as ocupações legais ou ilegais.

A regional Leste possui o território praticamente todo consolidado e com bairros tradicionais da cidade. Os loteamentos que deram origem à ocupação remontam à história dos bairros, e hoje existem poucas áreas com terrenos indivisos, ou seja, ainda não aprovados na PBH. Os loteamentos originais sofreram poucas alterações oficiais no parcelamento de acordo com os dados da PBH com relação à modalidade “Modificação de parcelamento”.¹⁴ Este fato pode ser comprovado pelo recorte do estudo no bairro Boa Vista (**4.3.2. O bairro Boa Vista**), em que, dos, 2.553 lotes aprovados oficialmente no bairro apenas 45 alteraram seu parcelamento do solo após a aprovação do loteamento original na PBH. No entanto, a realidade do local é outra. Pode-se

¹⁴ A modalidade “Modificação de parcelamento”, segundo a Lei 9959, de 2010, é caracterizada pela alteração das dimensões de lotes pertencentes a parcelamento aprovado que implique a redivisão de parte ou de todo o parcelamento, sem alteração do sistema viário, dos espaços livres de uso público ou de áreas destinadas à equipamentos urbanos e comunitários.

perceber que, em função da dinâmica da produção do espaço urbano, lotes foram reorganizados e alteraram o parcelamento original. Essas modificações, quase sempre, acontecem sem a devida aprovação na PBH, e muitas vezes, em função de demandas familiares, como a construção da casa dos filhos ou irmãos nos fundos ou, até mesmo, para garantir uma renda extra com o aluguel.

Com relação à realidade urbana atual, é importante a análise da classificação da Lei de Uso e Ocupação do Solo hoje em vigência, Lei 9959/10. A última atualização da lei não trouxe significativas alterações no zoneamento. Houve, sim, o reconhecimento no território ocupado com a denominação das vilas e dos bairros populares. O zoneamento dos bairros Santa Tereza e Floresta foi alterado para ZA- Zona de Adensamento, ao invés de ZAP- Zona de Adensamento Preferencial, denominação dada pela Lei 7166/96. Isso significa que os bairros deixaram de ser zonas de adensamento preferencial, em função de suas condições favoráveis de ocupação para zonas de adensamento, em que a ocupação deve ser controlada, visando à não sobrecarga da malha viária.

Importante deixar claro que a investigação aqui proposta contempla apenas os zoneamentos compatíveis com o uso residencial unifamiliar da cidade dita formal. Assim, não abrangeu as áreas classificadas como ZEIS, ZPAM e ZE. A FIG. 9 revela o zoneamento atual proposto para a regional Leste e define as áreas de ZEIS.

FIGURA 9- Regional Leste - Principais manchas de zoneamento da Lei 9.959/10

Fonte: BELO Horizonte, 2010c

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. 2010d

Elaborado pela autora

4.2 METODOLOGIA

A discussão teórica abordada nos primeiros capítulos da pesquisa buscou clarear os conceitos acerca da ilegalidade urbana e traçar parâmetros de pesquisa para a investigação do estudo de caso. Para a compreensão da ilegalidade urbana em Belo Horizonte, a pesquisa percorreu dois caminhos de investigação: a) o cadastro de licenciamentos urbanísticos na PBH; e b) entrevistas com os moradores da regional Leste.

4.2.1 Fontes de investigação: cadastro de aprovações de licenciamento urbanístico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

No cadastro de licenciamentos urbanísticos da PBH, foram investigados os dados relativos ao licenciamentos de projetos de edificações e parcelamentos do solo da regional Leste. O intuito da investigação foi o de conhecer a ilegalidade urbana a partir da legalidade. Ou seja, só é possível conhecer o espaço ilegal a partir dos espaços legais nos quais os dados estão concentrados. O período escolhido para a análise revela todo o espectro de aprovações cadastradas no sistema da PBH, sendo que o cadastro de projetos data de 11/12/1992 até 20/12/2010. O cadastro de projetos possui informações acerca dos processos de licenciamento urbanísticos do município de Belo Horizonte. Para isso, após a aprovação, são cadastrados os dados referentes ao projeto aprovado em um sistema desenvolvido pela PRODABEL. Importante deixar claro que o sistema de cadastro de aprovações da PBH foi sendo remodelado ao longo do tempo. Com isso, as informações foram sendo cadastradas em função da necessidade de cada momento. Para comprovar a veracidade das informações coletadas via sistema da PBH, foi checada e verificada a correspondência destes dados com a realidade urbana do município. Contudo, não é objetivo da pesquisa estabelecer comparações numéricas com base nos quantitativos coletados. As informações das aprovações foram utilizadas para o correto georreferenciamento das edificações e dos parcelamentos aprovados, bem como para a fixação do universo de pesquisas realizadas. Nesse sentido, foram coletadas as seguintes informações:

1. Investigação das aprovações das edificações:

- a) Número do projeto – número de cadastro na PBH;

- b) Tipo projeto – residencial/ não residencial ou misto;
- c) Data entrada do projeto na PBH e formalização processo;
- d) Data aprovação do projeto;
- e) Título do projeto – modalidade do projeto na PBH – caracteriza se se trata de um processo de regularização ou aprovação de um projeto inicial, ainda não construído ou, ainda, se as duas características em um mesmo processo;
- f) Tipo de aprovação – com base em que lei o projeto foi aprovado – Leis de Uso e Ocupação do Solo, Lei 9074/05 ou Lei 9074/05 – caráter social;
- g) Número do IPTU – importante para o georreferenciamento das edificações aprovadas.

2. Investigação das aprovações dos parcelamentos do solo:

- a) Número do cadastro de planta (CP) – número da planta gerada pela PBH após a aprovação do parcelamento do solo;
- b) Data de aprovação;
- c) Bairro – localização por bairro do parcelamento aprovado;
- d) Tipo de aprovação – por qual lei o projeto foi aprovado – Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei 9074/05 ou Lei 9074/05 – caráter social;
- e) Número de lotes aprovados por CP;
- f) Tipo de origem – modalidade do parcelamento do solo a ser aprovado;
- g) Numero IPTU – importante para o georreferenciamento dos parcelamentos aprovados.

O QUADRO 17 revela os números de projetos aprovados de edificações com o uso residencial ou misto (residencial e comercial) na regional Leste cadastrados na PBH por lei aplicada, no período entre dezembro de 1992 (11/12/1992) a dezembro de 2010 (20/12/2010) e a totalidade dos parcelamentos do solo até a data de 20/12/2010.

QUADRO 17
Quantitativos aprovações de edificações e parcelamentos do solo na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte referentes à regional Leste

Grupo	Unidades residenciais/ mistas	Unidades residências Unifamiliares – Casas
Em toda a regional Leste		14.743
Edificações – Lei de Uso e Ocupação do Solo	1602	416
Edificações – Lei 9074/05	360	155
Edificações – Lei 9074/05- caráter social	238	238
	Número de aprovações (CPs)	Número de lotes aprovados
Parcelamento – Lei de Uso e Ocupação do Solo	1590	35.670
Parcelamento – Lei 9074/05	16	21
Parcelamento – Lei 9074/05- Caráter social	1	4

Fonte: BELO HORIZONTE, 2010b
BELO HORIZONTE, 2010a
BELO HORIZONTE, 2009a

Elaborado pela autora

Os grupos ilustrados no QUADRO 17 referem-se à lei aplicada na aprovação. Ou seja, existem três vias legais de aprovação de edificações e parcelamentos do solo na PBH, e estas são aplicadas de acordo com a demanda de aprovação de cada morador, pois possuem diferenças conceituais.

- **GRUPO: LEIS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO**

Este grupo diz respeito a todas as leis de uso e ocupação do solo aplicadas no município de Belo Horizonte: Lei 2.662/76, Lei 4.034/85, Lei 7166/96 e Lei 9.959/10. Este grupo pode ser aplicado em dois casos: quando a demanda do morador é de aprovação de um projeto ou parcelamento ainda não construído ou implantado; ou quando, apesar de já construído, não apresenta desconformidades com os parâmetros urbanísticos fixados em Lei, conforme ilustra o QUADRO 19. Para a aprovação das edificações, pode ser aplicada em casos de acréscimo de área construída, ou decréscimo de área construída ou, ainda, em edificações já construídas após 15 de julho de 2009. Com a aprovação do projeto, o requerente ganha a concessão para construir, alvará de construção e, após a edificação construída, o documento de Baixa e Habite-se, conforme FIG. 2 (página 62).

- **GRUPO: LEI 9074/05**

Este grupo trata dos processos de aprovação em que o requerente procura a PBH para regularizar sua edificação ou parcelamento do solo e obter o documento de Baixa e Habite-se. Assim, a edificação ou parcelamento já foram construídos ou implantados, e o requerente pretende obter sua aprovação conforme o local. Na aplicação desta lei existe flexibilidade para desconformidades com relação aos parâmetros urbanísticos municipais fixados em lei. O valor venal do imóvel deve ser superior a R\$30.000,00, comprovado pela guia de IPTU (exercício de 2004) e as ilegalidades são passíveis de multa ou não, dependendo do valor venal do imóvel. Para a aplicação desta lei, existem duas situações: obras concluídas antes de julho de 2009 e com valor venal (exercício de 2004) superior a R\$50.000,00; ou edificações construídas antes de julho de 2009 com valor venal inferior a R\$50.000,00; cujo proprietário tenha apenas um imóvel em Belo Horizonte. Nesse último caso, a regularização é não onerosa, sendo que o requerente não paga pelos trâmites burocráticos do processo na PBH, conforme a FIG. 2 (página 62).

- **GRUPO: LEI 9074/05 – CARÁTER SOCIAL**

Este grupo também corresponde a aprovações de edificação ou parcelamentos do solo regularizadas após à construção ou implantação, só que aqui a própria PBH procurou o morador para efetuar a emissão do documento de Baixa e Habite-se, mediante um procedimento simplificado, não passível de multa. No caso da aprovação de edificação, o uso deve ser residencial e atender aos seguintes requisitos: estar concluída em data anterior a 15 de julho de 2009 sem o devido licenciamento, ter valor venal inferior ou igual a R\$30.000,00 no IPTU do exercício de 2004, estar localizada fora de Zonas de Interesse Social (ZEIS 1 e ZEIS 3), áreas de risco, *non edificandae* ou áreas destinadas à implantação de projetos viários ou vias públicas e não possuir pendência judicial relativa a obras irregulares. Além disso, o proprietário deve possuir apenas um imóvel em Belo Horizonte.

- **MODALIDADES**

Em todos os grupos das legislações investigadas, é possível enquadrar o projeto em modalidades de aprovação. Tais modalidades são caracterizadas no cadastro de aprovação de licenciamento

urbanístico como “Título do projeto” no caso das edificações, e, no caso do parcelamento do solo como “Tipo de Origem”. O QUADRO 18 ilustra essas modalidades.

QUADRO 18
Modalidades de aprovação de projetos de edificações e parcelamentos do solo
(contínua)

		Edificação					
Grupos	Modalidades	Caracterização					
		Área a edificar	Área para levantamento	Área do acréscimo	Área do decréscimo	Área a demolir	Área com Baixa e Habite-se
Leis de Uso e Ocupação do Solo	Projeto inicial	X	..	..	..	..	..
	Projeto de modificação sem acréscimo	..	..	..	..	..	X
	Projeto de modificação com acréscimo	..	..	X	..	..	X
	Projeto de modificação com decréscimo	..	..	..	X	X	X
Lei 9074/05 Lei 9074/05 – Caráter social	Levanta-mento total	..	X	..	..	..	..
	Levanta-mento do acréscimo	..	X	..	..	..	X
	Levanta-mento com projeto de modificação	..	X	X	..	..	..
	Levanta-mento do acréscimo com projeto de modificação	..	X	X	..	..	X

QUADRO 18
 Modalidades de aprovação de projetos de edificações e parcelamentos do solo
 (conclusão)

Parcelamento		
Grupo	Modalidade	Caracterização
Leis de Uso e Ocupação do Solo / Lei 9074/05 e Lei 9074/05- Caráter social	Loteamento	Subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação que implique a abertura, o prolongamento, a modificação ou a ampliação de vias de circulação ou de logradouros públicos.
	Desmembramento	Subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação com aproveitamento do sistema viário existente que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos nem o prolongamento, a modificação ou a ampliação dos existentes.
	Modificação de Parcelamento	Alteração das dimensões de lotes pertencentes a parcelamento aprovado que implique a redivisão de parte ou de todo o parcelamento, sem alteração do sistema viário, dos espaços livres de uso público ou das áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários.
	Reparcelamento	Redivisão de parte ou de todo o parcelamento que implique alteração do sistema viário, dos espaços livres de uso público ou das áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários.
Leis de Uso e Ocupação do Solo	Parcelamento Vinculado	Aprovação simultânea do parcelamento e da edificação em função da necessidade de análise e de estudos detalhados da repercussão do empreendimento sobre o meio urbano.

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte¹⁵

Belo Horizonte, 2010c.

Elaborado pela autora

A investigação das aprovações das edificações não possui nenhum recorte nas modalidades. Com isso, a pesquisa não distingue em qual modalidade o licenciamento se encaixa. A distinção é feita apenas nas diferentes formas de aplicar as leis urbanas, definidas neste estudo por grupo. Para a investigação do parcelamento do solo, optou-se por uma metodologia diferenciada da proposta para a pesquisa da ilegalidade das edificações. Para isso, foram feitos dois recortes. A modalidade

¹⁵ Requerimento para Licenciamento/ Regularização de Parcelamento do Solo e Caracterização da Edificação para Licenciamento/ Regularização. Disponível em: <<http://portaldeservicos.pbh.gov.br>> Acesso em: 16 de Jun. 2011.

investigada foi a “Modificação de Parcelamento” e o estudo de caso foi concentrado no bairro Boa Vista, diferentemente da investigação das edificações que aconteceu em toda a regional leste. A escolha do bairro se deu pelo fato de ele apresentar diversidade de aprovações em todos os grupos de leis investigados, ser um bairro consolidado e ter características tradicionais de ocupação.

A análise buscou revelar os conflitos entre o parcelamento aprovado e a realidade urbana do local. A análise das aprovações do parcelamento do solo revelou que o bairro foi, em sua maior parte, aprovado com base em loteamentos oficializados na PBH. Em outras palavras, os lotes do bairro Boa Vista foram aprovados e oficializados na Prefeitura. Contudo, analisando o histórico das aprovações do bairro, foi possível concluir que após a aprovação inicial do loteamento foi aprovado um número pequeno de alterações desse parcelamento original, caracterizando a modalidade “Modificação de parcelamento”, conforme o QUADRO 19. Tal fato leva a crer que com o passar do tempo os lotes foram sendo alterados em sua formação original sem que com isso fosse oficializado com base em procedimentos legais na PBH. Com o intuito de fazer essa análise, foram sobrepostos os cadastros de plantas (CPs) com a realidade urbana atual. Para essa sobreposição, foram utilizados os CPs que aprovaram os loteamentos do bairro Boa Vista, conforme revela a FIG. 13 (página 192), com o levantamento aerofotogramétrico da regional Leste fornecido pela Secretaria Municipal Adjunta de Arrecadações (SMAAR) da PBH. O objetivo dessa sobreposição foi detectar os possíveis conflitos entre o cadastro da aprovação na Prefeitura e a real ocupação do bairro. A FIG. 14 (página 193) revela o recorte de um quarteirão com o procedimento adotado. A investigação da sobreposição ocorreu em 45 dos 116 quarteirões do bairro Boa Vista, conforme mostra o QUADRO 19, o que resultou em 347 lotes com esse conflito de ocupação. A partir dessa análise, foi possível identificar os lotes que estão em situação ilegal na PBH – ou seja, a formação do lote não mais corresponde ao aprovado – e, com isso, estabelecer o universo de pesquisa para a compreensão da ilegalidade advinda dos parcelamentos do solo.

4.2.2. Fontes de investigação: entrevistas moradores da regional Leste.

Com base no cadastro das edificações e dos parcelamentos do solo aprovados fornecido pela PBH, gerou-se o mapa da localização espacial das aprovações, o qual se constitui na base para as entrevistas com os moradores da regional, conforme pode ser visto na FIG. 10 (página 172). As entrevistas tiveram por objetivo esclarecer a aplicação da lei a partir do ponto de vista do morador. Dessa forma, assim como no capítulo 3, procedeu-se a uma extensa análise da evolução histórica das legislações em Belo Horizonte visando ao entendimento dos parâmetros urbanísticos e a sua aplicação sob o ponto de vista das regras urbanas. As entrevistas revelaram o entendimento da lei sob o ponto de vista do morador. Para essa finalidade, foi feito um recorte sobre o uso do solo urbano, sendo entrevistados apenas moradores de edificações unifamiliares, QUADRO 19. O objetivo deste recorte foi priorizar o morador individual, aquele que, ao considerar pertinente estar em consonância com a lei, deve, isoladamente, procurar os procedimentos necessários para a aprovação de sua edificação e/ou lote. Nas edificações multifamiliares, por envolverem mais moradores e agentes imobiliários, é mais óbvia a procura pela legalidade. As atividades de uso comercial e industrial também não entraram no estudo, por se tratar de atividades que obrigatoriamente precisam de aprovação na PBH para seu funcionamento, como alvará de localização, ou por esbarrem em uma série de procedimentos legais exigidos para a aprovação do licenciamento urbanístico. Considera-se, também, que os interessados devem se resguardar de possíveis embargos ou atuações do Poder Público. Por esses motivos, os proprietários de edificações unifamiliares representam o estrato da sociedade mais representativo para revelar o entendimento da legislação urbanística sob o olhar do morador.

As entrevistas foram realizadas em toda a regional, buscando uma distribuição espacial uniforme em toda a área. A escolha das casas em cada grupo não foi precidida de nenhum critério social, sendo observado apenas o critério espacial. A pesquisa foi dividida em duas formas de investigação: ilegalidade das edificações; e ilegalidade dos parcelamentos do solo. Os grupos pesquisados para a investigação da ilegalidade das edificações e parcelamento do solo foram:

1. Leis de Uso e Ocupação do Solo
2. Lei 9074/05
3. Lei 9074/05 – Caráter social

4. Não aprovado – edificações não aprovadas e parcelamentos em que o desenho do lote no local estejam em conflito com o CP aprovado na PBH.

O QUADRO 19 abaixo revela o universo da pesquisa por grupo.

QUADRO 19
Amostragem aleatória simples¹⁶ – universo da pesquisa

Grupos – Edificações	Tamanho da população-número de unidades residenciais	Universo pesquisa – n _i (e = 10%) Número de entrevistas
Lei de Uso e Ocupação do Solo	416	64
Lei 9074/05	155	47
Lei 9074/05 – caráter social	238	62
Não submetidas à aprovação	10631	72
Grupos – Parcelamentos (Bairro Boa Vista)	Tamanho da população	Universo pesquisa -n _i (e=10%) Número de entrevistas
Modificação de parcelamento	45 lotes	28 lotes
Investigação detalhada Bairro Boa Vista – sobreposição entre a ocupação urbana real e o CPs.	116 quarteirões	43 quarteirões
Lotes em conflito de ocupação x aprovação	347 lotes	58 lotes

Elaborado pela autora

As entrevistas, tanto para as edificações quanto para o parcelamento do solo, foram feitas com base em um questionário fechado (ANEXO A) e que buscaram responder às perguntas desta investigação. Os questionamentos buscaram verificar os seguintes tópicos (QUADRO 20).

QUADRO 20
Tópicos investigados nas entrevistas

(contínua)

Tópico	Objetivo
Renda Familiar	Verificar a relação da legalidade urbana com a renda familiar.
Credibilidade da lei	Verificar a relação entre a legitimidade da aplicação da lei e a legalidade urbana.

¹⁶ Ver ANEXO C

QUADRO 20
Tópicos investigados nas entrevistas

		(conclusão)
Propriedade do imóvel	Verificar a relação entre a propriedade do imóvel e a legalidade urbana.	
Pós-aprovação	Verificar se houve alteração no imóvel após à aprovação.	
Tópico	Objetivo	
	Verificar se houve valorização do imóvel após à aprovação.	
Dinâmica de Construção	Verificar se a dinâmica da construção, número de etapas em que a construção foi realizada, possui relação com a legalidade urbana.	

Elaborado pela autora

Sobre o processo das entrevistas em campo, importante salientar que foram feitas de porta em porta e que muitos moradores se negaram a responder ao questionário proposto para a investigação. Contudo, esses moradores não fazem parte do universo da pesquisa. Negaram por apenas não terem disponibilidade para a entrevista naquele momento ou por receio de responder sobre o investigado na pesquisa. É possível perceber que o morador se sente intimidado a falar sobre a ilegalidade de suas construções, temendo que, ao afirmar que está ilegal, seja penalizado de alguma forma, como a exigência da aprovação na PBH em casos de denúncias. Mesmo com os esclarecimentos de que não se tratava de uma pesquisa da Prefeitura, e muito menos uma pesquisa que vise à punição dos ilegais, o receio de tratar de tal assunto foi evidente.

4.3 ANÁLISES

Para contribuir com a análise da ilegalidade urbana, foram pesquisados os dados de denúncias dos moradores na unidade da Prefeitura na região, unidade chamada Regional Leste. Na Regional, as denúncias são enquadradas em modalidades que dizem respeito, sobretudo, aos parâmetros estipulados no Código de Obras, Lei 9.725/09. As denúncias são feitas pelos moradores, e cabe a Prefeitura checar à veracidade da informação e autuar caso esteja acontecendo algum procedimento em desconformidade com as regras urbanísticas estipuladas em lei. A Prefeitura não possui de forma eficaz a prática de fiscalizar as construções aleatoriamente, sendo que, em sua maioria, as fiscalizações partem das denúncias dos moradores. O QUADRO

21 revela os números da Regional Leste e faz um comparativo com o universo de denúncias de todo o município, ou seja, a somatória das nove regionais.

QUADRO 21
Quantitativo denúncias feitas na Regional Leste (13/12/2009 a 13/12/2010)

Parâmetro	Regional Leste	Belo Horizonte	Representatividade %
Abertura na divisa do lote (janela, terraço, varanda)	110	590	18,64%
Água de chuva sem canalização (calha, saída de água, etc)	103	834	12,35%
Aterro, desaterro e terraplanagem irregular	72	407	17,69%
Demolição irregular	18	98	18,37%
Fachadas e marquises mal conservadas	7	29	24,14%
Loteamento irregular	2	49	4,08%
Obra irregular	752	5521	13,62%
Reforma irregular	25	169	14,79%

Fonte: BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal, 2010c

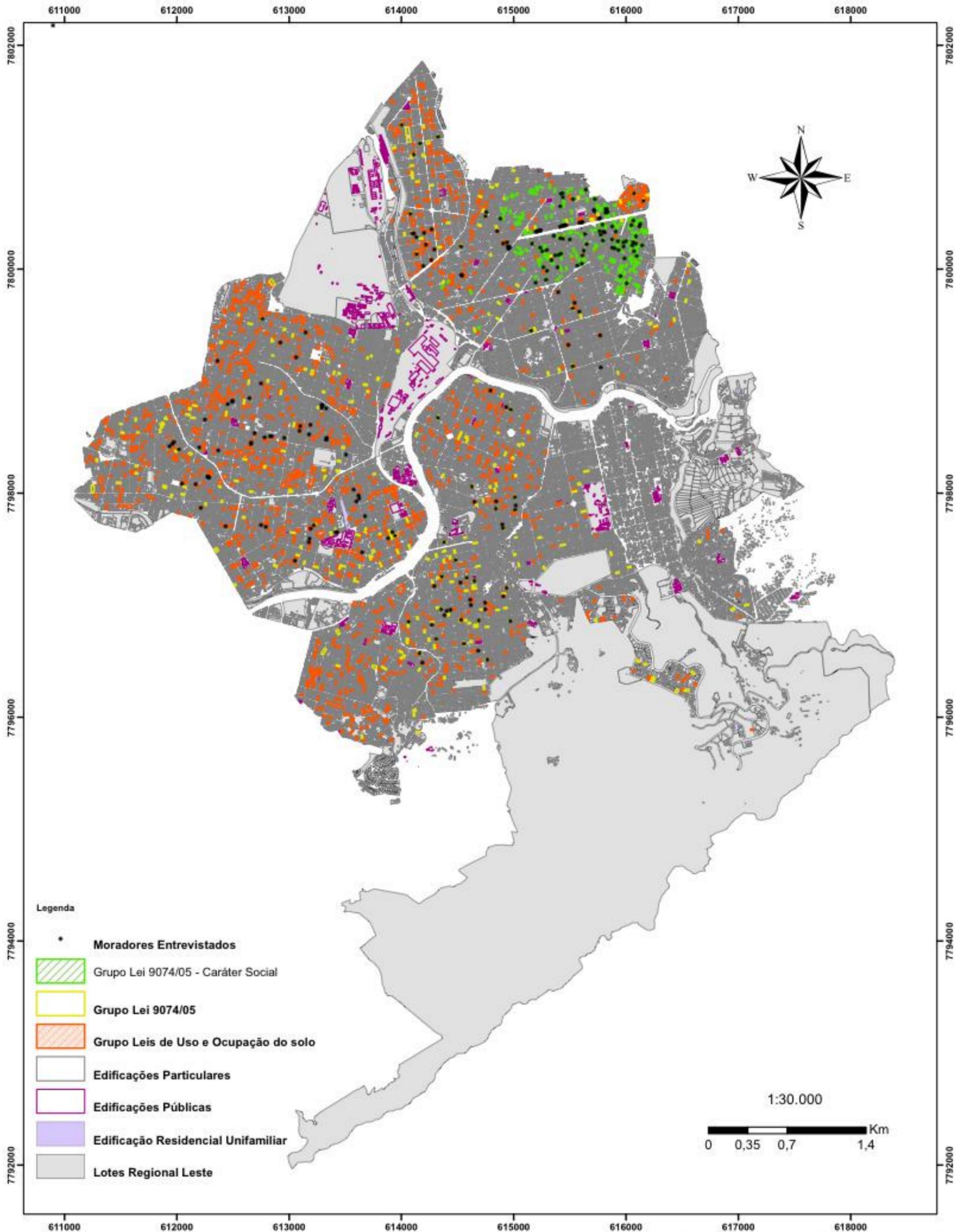
Elaboração: a autora

As modalidades nem sempre representam o real incômodo que o morador quer denunciar, uma vez que elas podem se sobrepor e são representadas por termos técnicos, fazendo com que o morador, ao denunciar, cadastre as naquela modalidade que acredita corresponder à ilegalidade, mas nem sempre acertando. Contudo, os números são representativos e demonstram que existe maior incômodo com relação às obras irregulares, uma vez que o espectro de fatores que geram uma obra irregular é grande. Por isso, não se pode concluir se a denúncia tem relação com algum fator da ilegalidade advinda da Lei de Uso e Ocupação do Solo nem do Código de Obras. A análise do QUADRO 21 também revela que é pequeno o número de denúncias diante do universo de construções que acontecem na cidade. Aliado a isso, está o fato de as pessoas não sabem reconhecer se a obra é ilegal ou não. As denúncias, em geral, acontecem quando a obra está interferindo de alguma forma na vida de algum morador, em seu direito enquanto proprietário individual, seja pelo barulho, pelo local de colocação da caçamba, divisa de muro, etc.

4.3.1 Ilegalidade edificações

A FIG. 10 (distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo- escala 1/30.000) e o ANEXO B (distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo- escala 1/9.000) revelam a distribuição espacial das edificações aprovadas por grupo investigado na regional leste: Leis de Uso e Ocupação do Solo, Lei 9074/05 e Lei 9074/05 – Caráter social. Analisando a FIG. 10 e o ANEXO B percebe-se que o grupo Lei 9074/05 – Caráter social é concentrado espacialmente na regional. Isso acontece porque a PBH seleciona áreas com limites bem definidos de intervenção para a atuação do programa. Dentro da regional, a área enquadrada no programa corresponde à região dos bairros Boa Vista e Nova Vista. Esses bairros correspondem a áreas em que os moradores possuem edificações que se enquadram no programa, com valor venal da edificação inferior a R\$30.000,00 (exercício de 2004). O grupo Lei 9074/05 é espacialmente distribuído com equilíbrio no território da regional, não estando concentrado em nenhuma área específica. Com isso, é possível concluir que a necessidade de regularização das edificações com base neste grupo é espalhada por toda a regional, não estando associada a nenhum tipo de ocupação específica. O grupo Leis de Uso e Ocupação do Solo possui uma maior concentração nos bairros próximos à Região Centro-Sul de Belo Horizonte, cujos moradores possuem maior renda por família, conforme pode ser constatado pela TABELA 1 (página 150), que mostra que 50% dos responsáveis pelos domicílios particulares têm renda superior a 10 salários mínimos e 25% têm renda entre 10 a 20 salários mínimos. Com isso, caracteriza-se como a regional com maior concentração de moradores com maior poder aquisitivo de Belo Horizonte e, também, como uma das regionais que apresentam o maior número de projetos aprovados (modalidade aprovação inicial), conforme discutido no capítulo 3 e retratado na FIG.1 (página 60). O grupo é mais concentrado nos bairros Floresta, Santa Efigênia, Santa Tereza e Sagrada Família. No restante da regional, o grupo é distribuído uniformemente, com exceção de uma pequena concentração no bairro Nova Vista. Com a concentração deste grupo nas áreas próximas à regional Centro-Sul, pode-se concluir que as aprovações feitas pelas Leis de Uso e Ocupação do Solo estão relacionadas com a renda dos moradores, utilizando a aprovação por esta lei aqueles que possuem maior poder aquisitivo com base nos padrões da regional.

FIGURA 10- Regional Leste
Distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo



Fonte: BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal, 2010d
Elaborado pela autora
Data de elaboração: 08 de julho de 2011
Sistema de Coordenadas UTM
Datum: SAD 69 Zona 23° Sul

A análise do QUADRO 17 (página 162), o qual cita que existem 14.743 edificações unifamiliares na regional Leste, em conjunto com o QUADRO 19 (página 168) é possível perceber que a maioria do espaço urbano da regional é ocupada por edificações ilegais, sendo que deste universo de edificações unifamiliares apenas 809 são aprovadas (somatória das edificações aprovadas por grupo), conforme demonstra o GRÁFICO 2. Conceitualmente, os grupos das leis pesquisadas possuem enfoques e motivações para aprovações distintas. Nesse sentido, as aprovações das casas feitas pelas Leis de Uso e Ocupação do Solo foram motivadas por razões diferentes das aprovadas pela Lei 9074/05 e também pela Lei 9074/05 – Caráter social. A análise das possíveis motivações, juntamente com os números de aprovações, é importante para o entendimento do ponto de vista do morador.

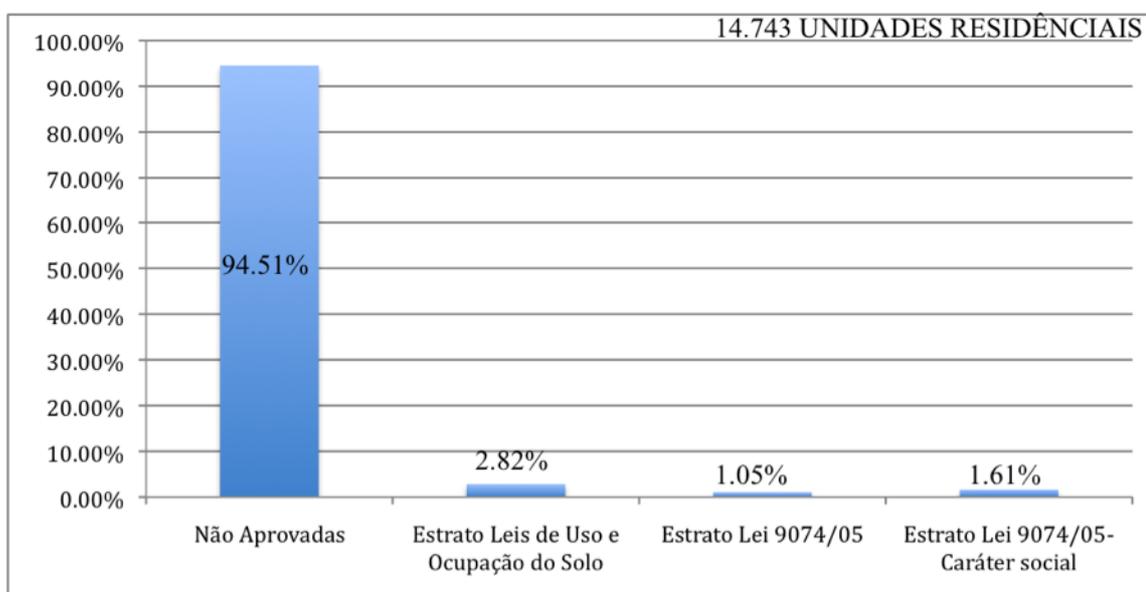


GRÁFICO 2- Representação das edificações aprovadas na regional Leste, por grupo pesquisado e edificações não aprovadas.

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 2010b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 2010d

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 2009b

Elaborado pela autora.

4.3.1.1. Por grupo

- **GRUPO: LEIS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.**

A análise do QUADRO 19 (página 168) revela que do universo de edificações residenciais/mistas um número pequeno de aprovações se refere a unidades casa segundo este grupo, sendo que de 1.602 unidades residenciais mistas apenas 416 referem-se a aprovações de edificações unifamiliares, o que leva a crer que as edificações multifamiliares e edificações de uso misto são mais comumente aprovadas na Prefeitura. Para Gomes (2008), a indústria imobiliária, funciona como um mercado “complexo e segmentado”, em diferentes nichos de mercado e com diferentes agentes: Poder Público, empreendedores e incorporadores, órgãos privados, agentes imobiliários e os moradores. Nesse sentido, acredita-se que o maior número de aprovações de edificações multifamiliares e de uso misto deve-se ao maior número de agentes envolvidos. Além disso, o grande interesse em legalizá-las pode também dever-se ao fato de essas edificações garantirem maior lucro para os empreendedores.

Neste grupo, é possível concluir que o morador está interessado em estar legalmente aprovado desde o início de sua construção. O número maior de aprovações por essas leis devem-se ao fato de este grupo abranger o maior período de vigência que as leis dos outros grupos investigados, sendo que, por exemplo, a Lei 9074/05, de regularização, data de 2005.

- **GRUPO: LEI 9074/05**

Com relação a este grupo, a discrepância já não é tão representativa, sendo que no universo das edificações residenciais e de uso misto aprovadas as casas possuem um número significativo de aprovações, uma vez que das 360 unidades residenciais/mistas 155 referem-se a unidades casa. No entanto, existe um número pequeno de aprovações por meio desta lei diante do universo de casas na regional, sendo que a regional conta com 14.743 casas.

Este grupo representa aquele morador que, após ter sua casa construída, resolveu regularizar sua edificação e/ou parcelamento do solo perante a PBH. Com isso, não houve uma motivação inicial que antecederesse a construção de estar legal ou então adquiriu o imóvel já ilegal e procurou realizar sua regularização após a compra. Neste grupo o morador, com valor venal superior a R\$50.000,00, no caso da regularização de edificações, paga multa pelas infrações cometidas, o que leva a crer que a motivação para a regularização foi induzida por

causas impositivas e obrigatórias, como regularizar a situação do imóvel no cartório de registro de imóveis visando a sua venda ou para regularizar a área construída na guia de IPTU, uma vez que a edificação estava irregular desde a época de sua construção ou reforma.

- **GRUPO: LEI 9074/05- CARÁTER SOCIAL**

Neste grupo, as casas são a totalidade das aprovações. Tal fato deve-se à própria política de regularização da PBH, que busca selecionar para o Programa Cidade Legal as residências unifamiliares. Este grupo é conceitualmente diferente dos outros dois analisados. A motivação para a regularização da edificação não parte do morador, e sim da própria Prefeitura. Nesse sentido, o morador não possui nenhum comprometimento com a legalidade urbana, uma vez que, a princípio, a motivação para estar legal não parte de sua iniciativa. Neste grupo, os parâmetros urbanísticos também não são observados, o que faz com que as edificações enquadradas no programa se tornem legais sob o ponto de vista da PBH. Contudo, pode-se dizer que não é intenção da regularização garantir qualidade espacial e/ou ambiental para as edificações. O procedimento de aprovação é simplificado e feito com base no levantamento das relações externas da edificação, conforme demonstrado na FIG. 11.

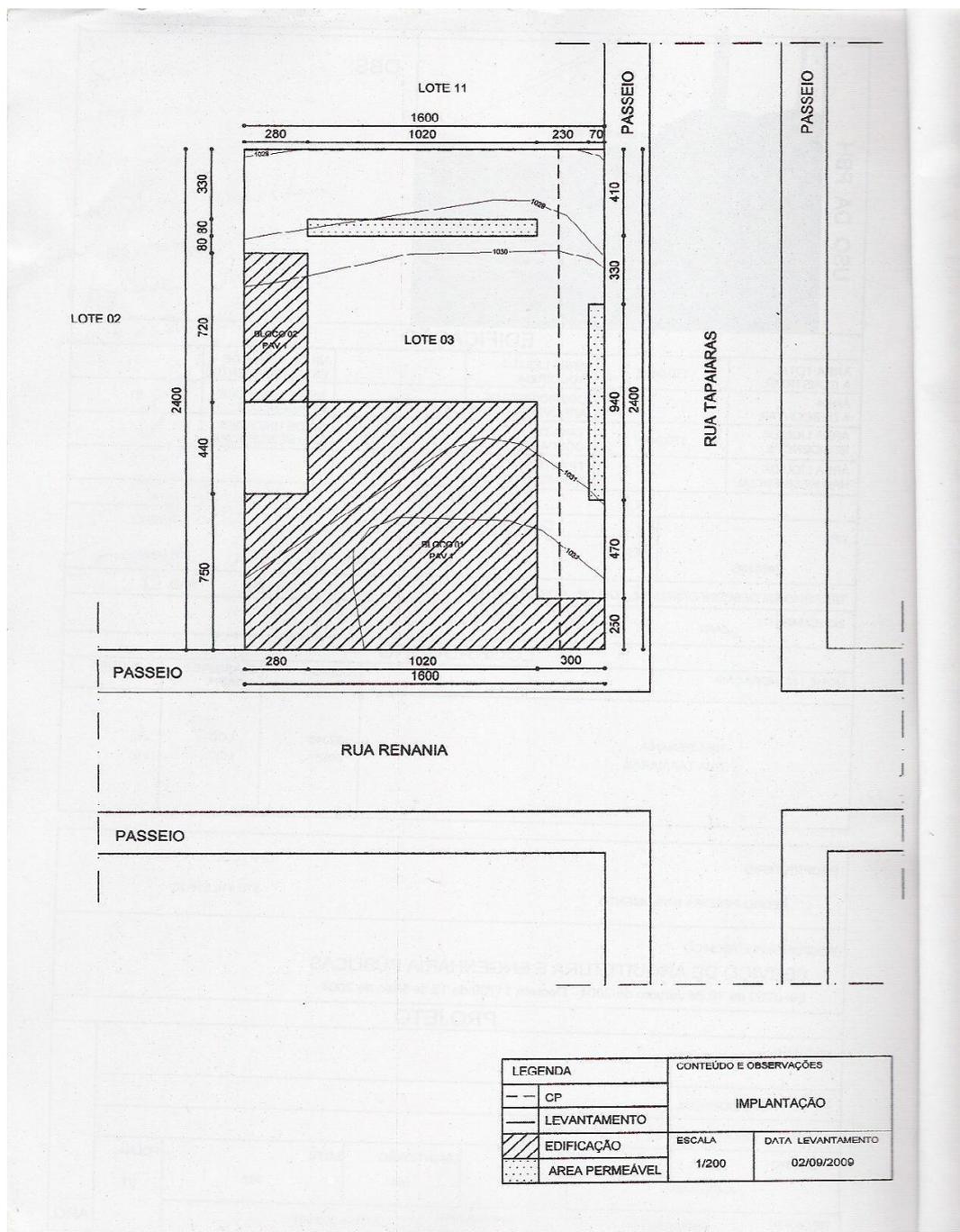


FIGURA 11- Exemplo de levantamento regularização de imóvel – Programa Cidade Legal PBH – Grupo 9074/05 – Caráter social
 Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte¹⁷.

4.3.1.2. Por tópico

¹⁷ Levantamento referente ao processo 01.138.817.09-92 do Programa Cidade legal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte da Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana, Gerência de Programas de Inclusão Urbana.

Para o melhor entendimento das análises das entrevistas, optou-se por organizar a discussão dos resultados encontrados em função dos tópicos investigados, conforme o QUADRO 20.

TÓPICO: RENDA FAMILIAR

O GRÁFICO 3 ilustra a relação entre as faixas de renda e os grupos investigados na pesquisa.

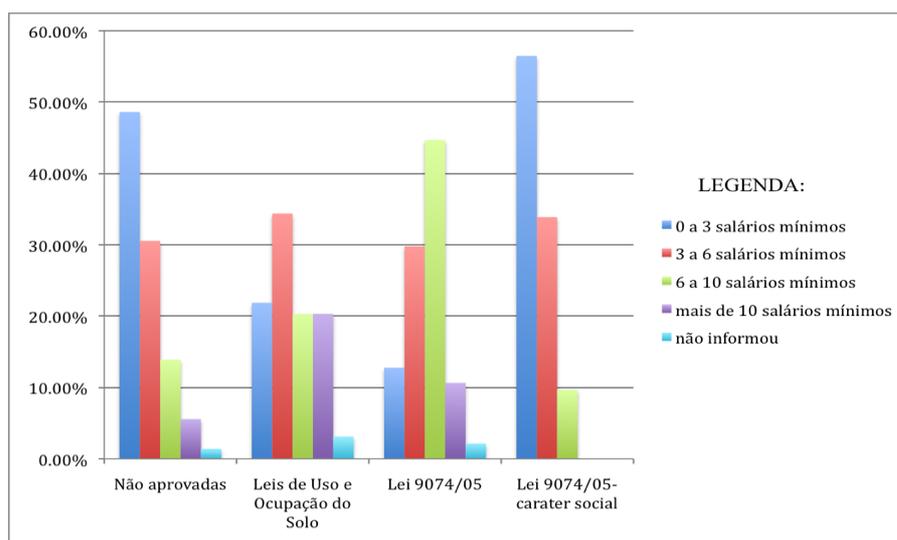


GRÁFICO 3- Relação entre as faixas de rendas dos moradores e os grupos investigados na pesquisa das edificações.

Como se pode constatar pelo no GRÁFICO 3, no grupo Lei 9074/05 – Caráter social a maioria dos entrevistados recebe entre 0 a 3 salários mínimos, obviamente, por se tratar de um grupo em que a PBH busca atender aqueles com menor poder aquisitivo. O número de moradores com esta faixa de renda é também o mais representativo dentre aqueles que não aprovaram suas edificações. No extremo oposto, observa-se que o grupo de Leis de Uso e Ocupação do Solo é o que possui maior porcentagem dos moradores com mais elevada faixa de renda. Pode-se afirmar que a faixa de renda está relacionada à aplicação das leis de uso e ocupação do solo, uma vez que, para se aprovar neste grupo, é necessária a contratação de um arquiteto ou engenheiro, além de pagar pelos trâmites do processo na PBH, o que torna todo o procedimento da legalidade oneroso. Os moradores deste grupo possuem melhores condições econômicas e sociais de contratar um arquiteto ou engenheiro para projetarem suas edificações. Importante analisar que na distribuição espacial deste grupo (FIG.10, página 172), parte dos moradores está concentradas na parte da cidade com melhor padrão construtivo, conforme discutido no item **4.3.1.1**. Também neste grupo, existe maior

uniformidade entre as faixas de renda, sobressaindo a faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos.

Com relação ao grupo Lei 9074/05, importante observar que grande parte dos moradores está situada nas faixas intermediárias de renda 3 a 6 e 6 a 10 salários mínimos. Com isso, menos representativos são os moradores com menor e maior faixa de renda.

No grupo das edificações não aprovadas, a representação segue a escala das faixas de renda. Com isso, a faixa de renda mais representativa é a de 0 a 3 salários mínimos, seguindo-se 3 a 6 salários mínimos, a de 6 a 10 salários mínimos e mais de salários mínimos. Interessante observar que os moradores desse grupo possuem renda mais baixa do que aqueles que possuem suas edificações aprovadas¹⁸. Com isso, pode-se afirmar que as faixas de renda dos moradores estão relacionadas com a ilegalidade das edificações, assim como também a sua localização espacial na cidade. Contudo, importante deixar claro que a ilegalidade não é um atributo de classe social, conforme afirma Costa (2006), tratando-se de uma relação complexa e fruto das formas de reprodução social. Nesse sentido, vale lembrar que deve-se diferenciar a ilegalidade proveniente da necessidade de moradia dos moradores de baixa renda, assim como conceituado por Abramo (2009) como “lógica da necessidade”, e da ilegalidade proveniente da intenção de se burlar a lei para benefício próprio. Como resultado das entrevistas, neste tópico, a ilegalidade encontrada tem mais relação direta com as formas de ilegalidade geradas a partir da necessidade de moradia. A ilegalidade proveniente das formas de se burlar a lei já demonstra que, a princípio, o morador conhece a lei, e, primeiramente, aprova a edificação para depois a alterar em contradição com os parâmetros urbanísticos.

- **TÓPICO: CREDIBILIDADE DA LEI**

A credibilidade da lei foi averiguada com base nas seguintes perguntas: 1. Por que você aprovou a sua edificação? (para os moradores que possuem às suas edificações aprovadas) e 2. Por que você não aprovou à sua edificação? (para aqueles moradores que não aprovaram às suas edificações). Com isso, procurou-se checar as motivações que levaram os moradores à busca da legalidade ou à permanência na ilegalidade. Nesse sentido, foi checada a

¹⁸ Afirmação comprovada por meio do teste de Wilcoxon, com 95% de confiança. A verificação das hipóteses baseou-se no teste da soma de postos de Wilcoxon para duas amostras independentes. Este teste é um método não paramétrico que usa postos de dados amostrais para testar a hipótese nula de que as duas amostras provêm de populações com medianas iguais.

credibilidade que os moradores conferem à aplicação da legislação urbana no que diz respeito à aprovação de projetos. O GRÁFICO 4 abaixo ilustra as principais motivações que levaram os moradores entrevistados a aprovarem às suas edificações.

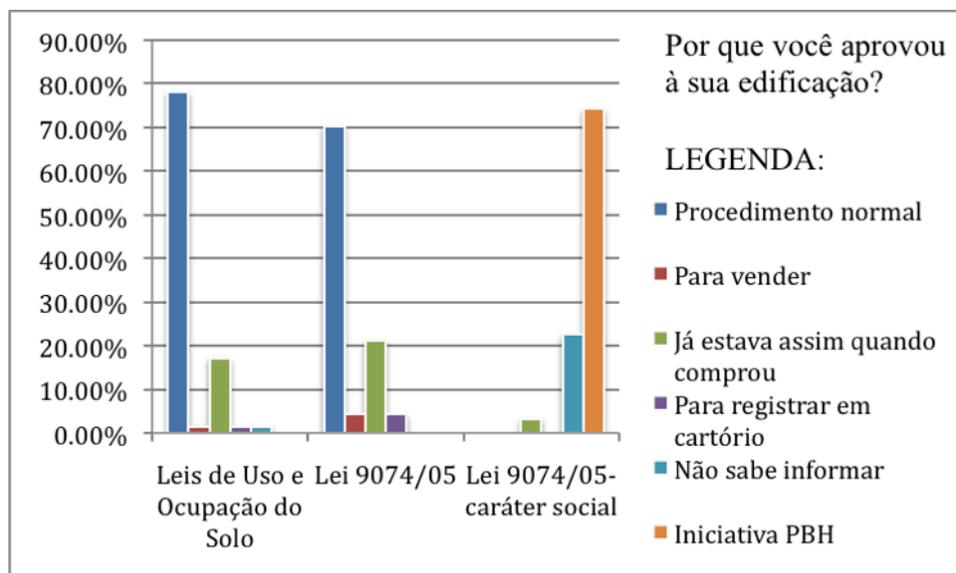


GRÁFICO 04 – Principais motivações alegadas para a aprovação das edificações, por grupo pesquisado.

Com relação ao grupo Lei de Uso e Ocupação do Solo é interessante constatar que a maioria dos moradores aprovou suas edificações por entender que é o procedimento normal. Dessa forma, os entrevistados entendem que a regra deve ser cumprida, por se tratar de uma dinâmica necessária para a construção de suas edificações. Neste grupo, também sobressaem os moradores que já compraram as edificações com a legalidade garantida. O resultado do grupo Lei 9074/05 se assemelha ao do grupo Leis de Uso e Ocupação do Solo. Contudo, uma proporção maior de moradores atribuiu a legalidade de suas edificações à necessidade de registrar em cartório e para vender, o que pode justificar a busca pela legalidade apenas após à construção. Com isso, a razão para a legalidade não se prende necessariamente à motivação de possuir a edificação com Baixa e Habite-se, e sim por razões impositivas da dinâmica oficial dos trâmites do cartório de registro de imóveis e do mercado imobiliário. Nesse sentido, o licenciamento se dá para a inserção do imóvel nas formas oficiais de produção da cidade. Em outras palavras, para a inserção nos moldes reconhecidos pelo arcabouço jurídico e pelas formas de organização do Estado e da sociedade.

O grupo Lei 9074/05 – Caráter social demonstra que grande parte dos moradores não procura a legalidade, sendo a própria PBH responsável por essa busca. Com isso, é representativo o número de moradores que tiveram seus imóveis legalizados via Prefeitura por meio do programa Cidade Legal. Essa constatação já era esperada, uma vez que é este o objetivo do programa. Contudo, interessante observar que mesmo os moradores tendo a opção de se candidatarem na Prefeitura para regularizar suas edificações no programa Cidade Legal, essa atitude de busca pela legalidade não foi encontrada. Ainda com relação a este grupo, é interessante observar que é grande o número de moradores que não sabe informar as motivações que os levaram a possuir edificações legais.

O GRÁFICO 5 abaixo revela os principais motivos apontados aqueles moradores que não aprovaram suas edificações.



GRÁFICO 05 – Principais motivos alegados para a não aprovação das edificações por grupo pesquisado

Com base nas entrevistas, foi possível concluir que os moradores que se enquadram no grupo Edificações Não Aprovadas, em sua quase totalidade, não reconhecem a ilegalidade ou desconhecem a legalidade. Nesse sentido, é representativo o número de moradores que afirmam que suas edificações estão aprovadas, como também aqueles que afirmam que não sabiam que tinham que aprovar suas edificações. Outro número interessante é que nenhum morador atribui a ilegalidade ao não atendimento dos parâmetros e das normas urbanísticas. Com isso, percebe-se que os moradores desconhecem que para estar legal é necessário o cumprimento de normas urbanísticas. Tal fato demonstra a distância entre os moradores e as legislações urbanísticas. Ratificando essa hipótese, tem-se o já citado elevado número de moradores que acreditam estar enquadrados na lei. Durante as entrevistas, foi possível

perceber que os moradores possuem o receio de afirmar que suas casas estão ilegais, provavelmente, em razão das taxas e multas que tal fato pode gerar caso a PBH exija a aprovação das edificações, como também atribuem o pagamento do IPTU à legalidade. Muitos acreditam que o pagamento do IPTU em dia garante perante o Poder Público que sua construção está oficializada e legitimada, uma vez que o imposto é cobrado pela própria Prefeitura. No entanto, o IPTU não tem correspondência alguma com a situação do imóvel quanto a legalidade ou ilegalidade urbanística. Outro número representativo é que mais de 10% dos entrevistados deste grupo creditaram a ilegalidade de sua edificações ao alto preço de se aprovar e por achar complicado todo o procedimento burocrático para a aprovação. A dificuldade de apoio técnico também é citada nessa porcentagem. Existe falta de conhecimento dos procedimentos da PBH e dificuldade de apoio técnico, o que torna o processo de aprovação uma rotina distante da realidade desses moradores. Nesse sentido, importante entender o conceito de “espoliação urbana” utilizado por Kowarick (1979), em que o morador é excluído das práticas da cidade reguladas pelo Poder Público. Assim, como um círculo vicioso, a situação de exclusão e de distância da realidade oficial da cidade reforça ainda mais a condição da ilegalidade.

- **TÓPICO: PROPRIEDADE DO IMÓVEL**

A questão da propriedade do imóvel é um tópico importante na pesquisa, embora demonstre certa obviedade quanto aos resultados. Isso se deve ao fato de que a legislação aplicada em Belo Horizonte até o ano de 2010 exigir em sua lista de documentos necessários para a aprovação o documento de propriedade do imóvel. Nesse sentido, acreditava-se que a totalidade dos moradores entrevistados possuísse o documento de propriedade. Contudo, é possível constatar que um número pouco representativo dos entrevistados afirmou não o possuir ou não saber informar, conforme demonstra o GRÁFICO 6. A não titularidade do imóvel pode ser atribuída ao fato de o imóvel ter sido vendido informalmente e não ter sido transferido para o novo proprietário ou até mesmo apenas desconhecimento do que se tratava a pergunta.

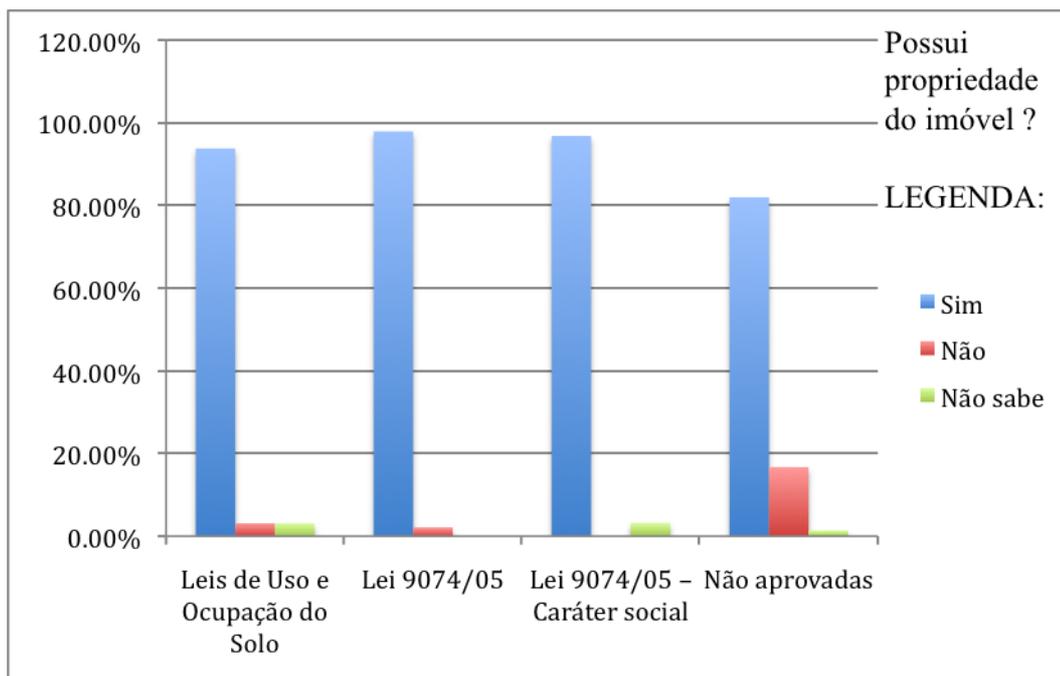


GRÁFICO 6 – Situação de titularidade do imóvel, por grupo pesquisado

Interessante observar que o maior número de moradores sem a titularidade do imóvel ocorre justamente no grupo de edificações não aprovadas, que com isso, não precisaram comprovar a propriedade para a aprovação do projeto na PBH.

Os resultados da investigação deste tópico são de difícil análise, devido à incompreensão dos moradores sobre a titularidade do imóvel, além do receio de afirmarem que não possuem o documento de propriedade e se autodenunciarem no caso de uma invasão, ocupação informal ou, até mesmo, compra informal do imóvel. Importante citar também que existem moradores que não sabem o que é o documento de propriedade. Somado a isso, não sabem diferenciar os possíveis documentos de propriedade, como: matrícula, escritura pública, contrato de compra e venda ou contrato informal (contrato de gaveta). Dessa forma, a segunda pergunta do questionário inserida neste tópico sobre o documento de propriedade que o morador possui não será analisada.

Na aplicação da entrevistas não houve conferência do documento que o morador afirmava ter. Com isso, acredita-se que os resultados deste tópico não condizem com a realidade.

- **TÓPICO: PÓS-APROVAÇÃO**

Este tópico investiga a percepção dos moradores após a aprovação e construção do projeto da edificação na PBH. Assim, até a etapa da emissão do documento de Baixa e Habite-se.

Importante esclarecer que no grupo Leis de Uso e Ocupação do Solo o morador pode aprovar sua edificação e obter a concessão de construção sem que com isso tenha que necessariamente construir a edificação ou construir conforme o projeto. Com isso, nem sempre se obtém o documento de Baixa e Habite-se. No entanto, nos grupos Lei 9074/05 e Lei 9074/05 – Caráter social a etapa final é a emissão do documento de Baixa e Habite-se, uma vez que a edificação já está construída.

Com a análise do GRÁFICO 7, é possível perceber que é mais representativo em todos os grupos os moradores que não realizaram reformas em suas edificações. Nos grupos Leis de Uso e Ocupação do Solo e Lei 9074/05 têm maior representatividade os moradores que fizeram reformas do que no grupo Lei 9074/05 – Caráter social. Na análise dessa pergunta da entrevista, é importante considerar o receio dos moradores em afirmarem que fizeram alterações e, com isso, se tornarem ilegais. Contudo, mesmo assim ainda é significativo o número de moradores que afirmam que alteraram suas edificações após a aprovação. Nesse sentido, importante observar que esses moradores podem reaprovar suas edificações para ficarem legais ou, ainda, ficarem ilegais. Com isso, a dinâmica estancada de aprovação de projetos congela a edificação e não permite alterações futuras, a não ser que se aprove os acréscimos e decréscimos provenientes dessas alterações, não condizendo com a real necessidade desses moradores. No grupo Lei 9074/05, importante notar que mais de 20% dos moradores afirmam que modificaram suas residências. Ou seja, após a regularização a edificação sofreu novas intervenções, o que demonstra que o comprometimento com a legalidade é restrito. Por isso, os moradores não consideram importante estar com a edificação plenamente em conformidade com os moldes oficiais da aprovação. Importante esclarecer que após as alterações a edificação passa a estar desconforme com o projeto aprovado na PBH. Contudo, se não houver denúncia ou algum tipo de comunicação, a edificação continuará legal no cadastro da PBH.

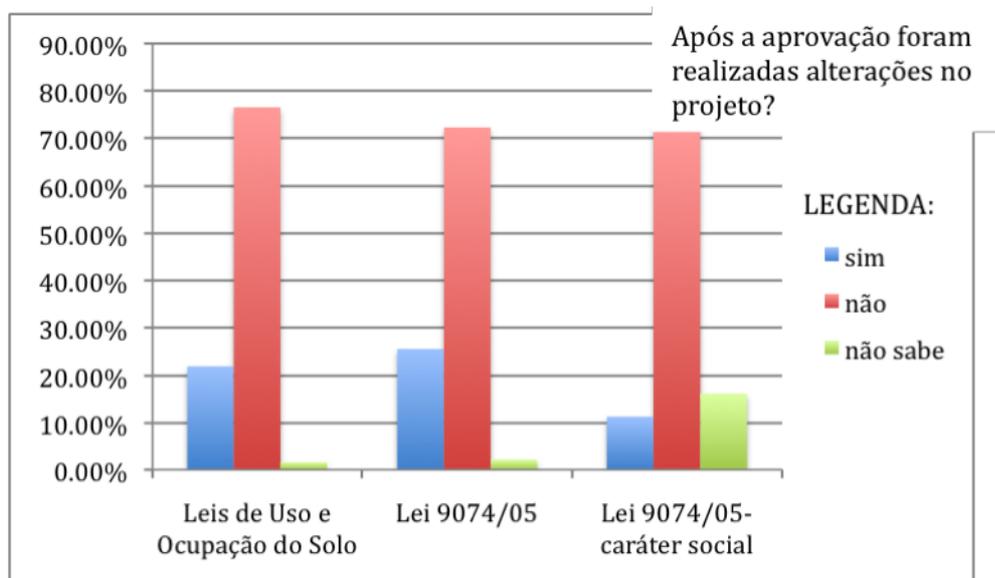


GRÁFICO 7 – Aprovação dos moradores que fizeram alterações em suas edificações após a concessão do documento de Baixa e Habite-se, segundo o grupo de pesquisa a que pertencem

A pergunta seguinte do questionário de entrevistas diz respeito à posse do documento de Baixa e Habite-se. A intenção desta pergunta é averiguar a proporção de moradores que chegaram até o fim do processo legal na PBH. Contudo, vale mais uma vez ressaltar que nos grupos Lei 9074/05 e Lei 9074/05 – Caráter social a etapa final deste processo é a emissão de tal documento. Dessa forma, a análise do GRÁFICO 8 esclarece que é representativo nesses grupos o número de moradores que desconhecem a posse de tal documento. Por exemplo, 50% dos moradores do grupo Lei 9074/05 – Caráter social declaram que não possuem o documento e mais de 30% do grupo Lei 9074/05 que não têm a posse do documento. Tal fato leva a crer que esses moradores desconhecem a rotina completa do processo de legalidade da edificação e que no caso do grupo Lei 9074/05 – Caráter social os moradores não estão completamente cientes do programa no qual foram inseridos.

Com relação ao grupo Leis de Uso e Ocupação do Solo, também é representativo o número de moradores que afirmam não possuir o documento de Baixa e Habite-se. Esse número revela que algumas aprovações não seguiram o seu andamento até a finalização do processo. Ou seja, a edificação foi aprovada e, com isso, foi emitido alvará de construção, mas por algum motivo a vistoria técnica necessária para a emissão do documento de Baixa e Habite-se não foi realizada ou então o processo foi indeferido. Como se trata de um processo congelado e que após alterações o morador deve solicitar a PBH nova análise, muitos moradores que

fizeram alterações durante a construção não conseguem chegar até a etapa final do processo. Com isso, tem-se que o comprometimento destes moradores com a legalidade esbarra na busca em atender a suas próprias necessidades de construção.

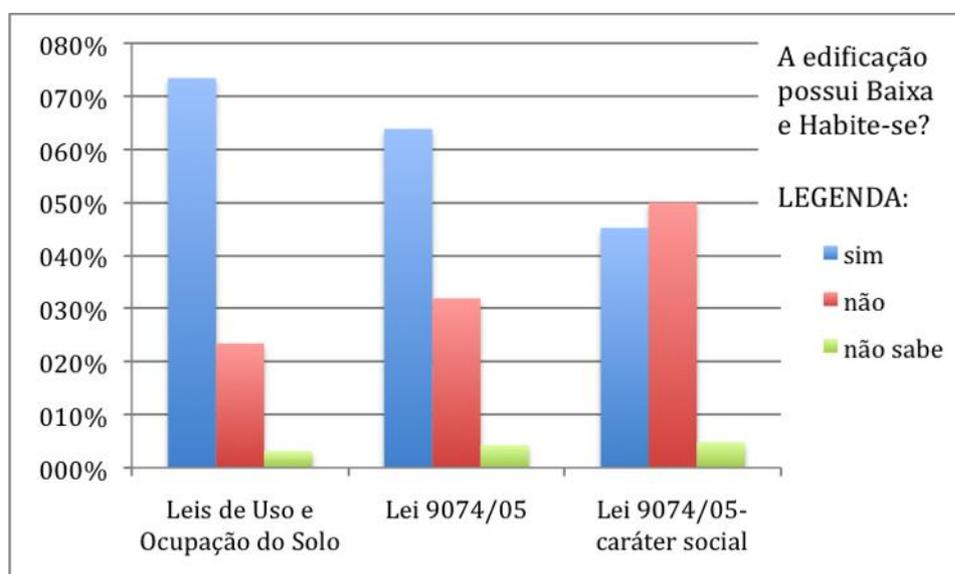


GRÁFICO 8- Proporção das edificações que possuem o documento de Baixa e Habite-se.

Com relação à valorização do imóvel após a posse do documento de Baixa e Habite-se, é significativo o número de usuários que admitem que há valorização no grupo Leis de Uso e Ocupação do Solo, conforme o GRÁFICO 9. Como se trata de um grupo em que, conceitualmente, os moradores estão conscientes da legalidade anterior à construção, é possível concluir que eles percebem a forma de atuação da indústria imobiliária em consonância com os ditames do Poder Público. Nesse sentido, a indústria imobiliária funciona configurando espaços de exceção para serem mercantilizados. Com isso, os espaços legais, oficializados pelo Poder Público, tornam-se um produto de mercado.

No grupo Lei 9074/05, também é representativo o número de moradores que atribuem a legalidade à valorização do imóvel, cerca de 60%. Com isso, reafirma-se a percepção do morador sobre a relação entre a legalidade e a indústria imobiliária. Já no grupo Lei 9074/05 – Caráter social a grande representatividade contampa os moradores que afirmam que a valorização não está relacionada com a legalidade da edificação. Com isso, tem-se que grande parte dos moradores que tiveram suas edificações aprovadas por procedimento da PBH, e não

por sua motivação, está mais distantes, das regras de valorização da indústria imobiliária. Interessante observar que, conforme demonstra o tópico que caracteriza a renda familiar por grupo, os moradores deste grupo possuem o menor poder aquisitivo. Com isso, podem estar mais distantes das regras elitistas da indústria imobiliária.¹⁹

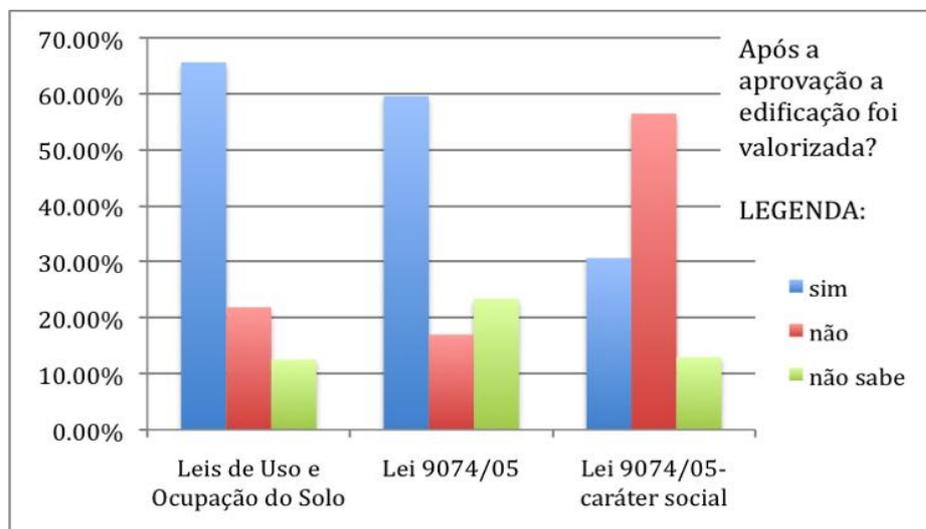


GRÁFICO 9 – Percepção dos moradores de edificações aprovadas acerca da valorização do imóvel.

- **TÓPICO: DINÂMICA DE CONSTRUÇÃO**

Este tópico procura esclarecer sobre o número de etapas envolvidas na construção, por grupo pesquisado. Para a investigação deste tópico, foram feitas duas perguntas. A primeira diz respeito ao número de etapas envolvidas na construção. A segunda interroga o morador se ele pretende fazer novas ampliações em sua residência.

Com relação à primeira pergunta, interessante notar que a maior representatividade nos grupos Leis de Uso e Ocupação do Solo e com Lei 9074/05 é oposta dos grupos Lei 9074/05 – Caráter social e não aprovadas. Nesse sentido, nos dois primeiros grupos citados é possível encontrar mais moradores que construíram sua casa em um única etapa e nos outros dois grupos mais moradores que construíram em mais de uma etapa, conforme revela o GRÁFICO 10. Essa constatação pode estar relacionada às características conceituais de cada lei investigada. Assim, as Leis de Uso e Ocupação do Solo são aplicadas quando o morador pretende aprovar o projeto de sua edificação antes mesmo de sua construção, o que pode favorecer a construção, conforme o projeto, em uma única etapa.

¹⁹ Afirmação confirmada pelo teste de Wilcoxon com 95% de confiança.

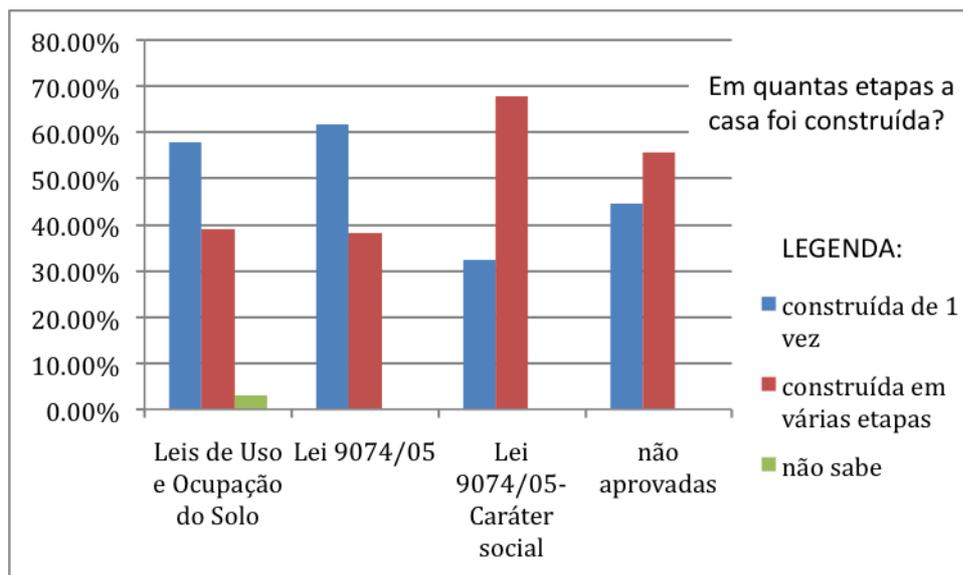


GRÁFICO 10 – Proporção do número de etapas da construção dos moradores entrevistados, por grupo

Essa constatação, aliada à questão da renda, pode denotar que os moradores que possuem maior poder aquisitivo, como aqueles que se enquadram nos grupos Leis de Uso e Ocupação do Solo e Lei 9074/05, possuem melhores condições de construir em uma única vez, enquanto os moradores dos outros dois grupos podem ter maior dificuldade financeira de construção, por se enquadrarem nas faixas de renda com menor poder econômico e, com isso, construir suas casas em função do dinheiro disponível naquele momento e da demanda da família. Aliado a isso, tem-se que os moradores pertencentes aos grupos Lei 9074/05 – Caráter social estão mais próximos da realidade da “lógica do morador”, citado pro Abramo (2009) e, com isso, possuem sua própria lógica de construção, de forma autônoma, seguindo as demandas da família em cada momento de alteração na edificação.

Com relação à segunda pergunta deste tópico, acerca da pretensão do morador de fazer ampliações futuras, é possível perceber que a grande maioria não pretende fazer novas ampliações em suas residências, conforme demonstra o GRÁFICO 11.

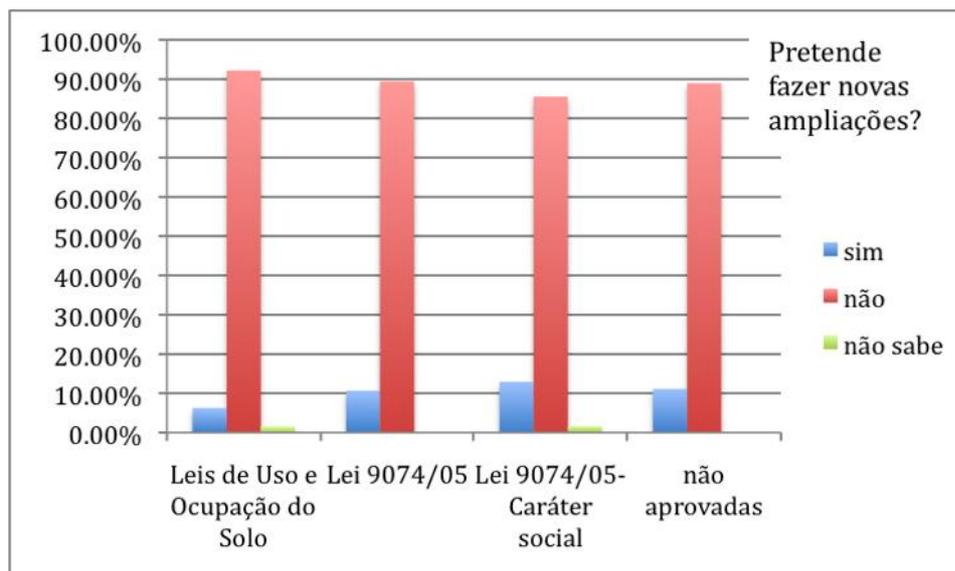


GRÁFICO 11 – Pretensão do morador entrevistado de fazer ampliações futuras em sua construção, por grupo pesquisado

A grande negação a respeito de futuras ampliações pode dever-se ao fato de no momento da entrevista, os moradores alegarem que não pretendiam fazer alterações em suas residências. Ou, até mesmo, pode se dever ao receio de afirmarem que iriam tornar suas residências ilegais caso não tivessem suas edificações reaprovadas. Ainda que pouco representativo nos grupos, é interessante observar a porcentagem dos moradores que pretendem fazer alterações em suas residências. Nesse sentido, assim como ocorre com o processo de construção, o processo de licenciamento da edificação deveria ser dinâmico. No entanto, o processo de licenciamento na PBH pode tornar-se amoroso e oneroso, não correspondendo à dinâmica dada à construção das edificações.

4.3.2. Ilegalidade quanto ao parcelamento do solo

Com relação ao parcelamento do solo, os números de projetos aprovados na regional Leste, demonstrado no QUADRO 19 (página 168), devem ser interpretados não de forma absoluta. Isso porque a maior parte da regional possui o espaço urbano todo loteado, segundo os parâmetros legais. Ou seja, na época da formalização dos bairros os loteadores, sejam eles Prefeitura ou particular, cumpriram os procedimentos necessários para as aprovações dos loteamentos. Contudo, não é correto afirmar que a maior parte do bairro é legal quanto ao parcelamento do solo. Isso acontece porque, ao longo do tempo, os loteamentos originais

foram alterados devido à necessidade de expansão ou redução das habitações, e isso nem sempre foi oficialmente legalizado na Prefeitura. Esses casos são comuns quando os filhos se casam, e a família resolve dividir o terreno em dois lotes, de forma a comportar toda a família. A alteração desse parcelamento acontece em função da dinâmica da reprodução social, e a distância que existe entre a legislação e essa dinâmica favorece a produção de parcelamentos ilegais. O documento oficial da Prefeitura para legitimar a legalidade do parcelamento é o Cadastro de Plantas (CPs), que representa graficamente um recorte do território que está sendo parcelado (ver exemplo FIG.5, página 77). Os CPs revelam a localização exata do lote, sua área e dimensões, além de outras informações necessárias à PBH. A partir dessa representação gráfica, o lote passa a ser reconhecido conforme o especificado em planta. Nos casos de alteração do parcelamento (e com isso, a representação gráfica do CP), cabe ao proprietário aprovar a alteração feita. A partir daí, é gerado um novo CP, revelando a nova conformação daquele quarteirão.

A forma de representação do parcelamento do solo, por meio de um desenho gráfico, também é um fator gerador de conflitos urbanos entre o aprovado na PBH e a realidade do local. Isso porque, ao se construir o loteamento ou apenas um lote, não importando o tamanho da construção, a implantação se depara com interferências físicas do espaço urbano diferentes daquelas que se têm ao produzir o desenho graficamente. Assim, ao construir o lote, a topografia, elementos naturais, vizinhos e outras barreiras físicas podem interferir na solução adotada no desenho, passando a configurar nova conformação de dimensões, muitas vezes, com discrepâncias significativas. Dessa forma, o CP aprovado na Prefeitura passa a estar desconforme com a realidade urbana.

O BAIRRO BOA VISTA

O bairro Boa Vista foi o recorte selecionado para a investigação acerca do parcelamento do solo. Sua escolha é justificada pelas características de ocupação que apresenta, sendo um bairro tradicional de Belo Horizonte, e por possuir todos os grupos de leis investigados nesta pesquisa.

O bairro, segundo Arreguy e Ribeiro (2008), teve a sua origem na Fazenda Boa Vista. O terreno era de propriedade da Companhia Fiação e Tecidos Minas Gerais, foi loteado e transformado em Vila Boa Vista, antes de ser o bairro Boa Vista. Atualmente, encontra-se

que tiveram seus parcelamentos modificados e oficializados na PBH após a consolidação do loteamento. A oficialização dessas alterações na PBH foi feita obedecendo ao processo na modalidade “Modificação de parcelamento”, conforme explica o QUADRO 18 (página 164).

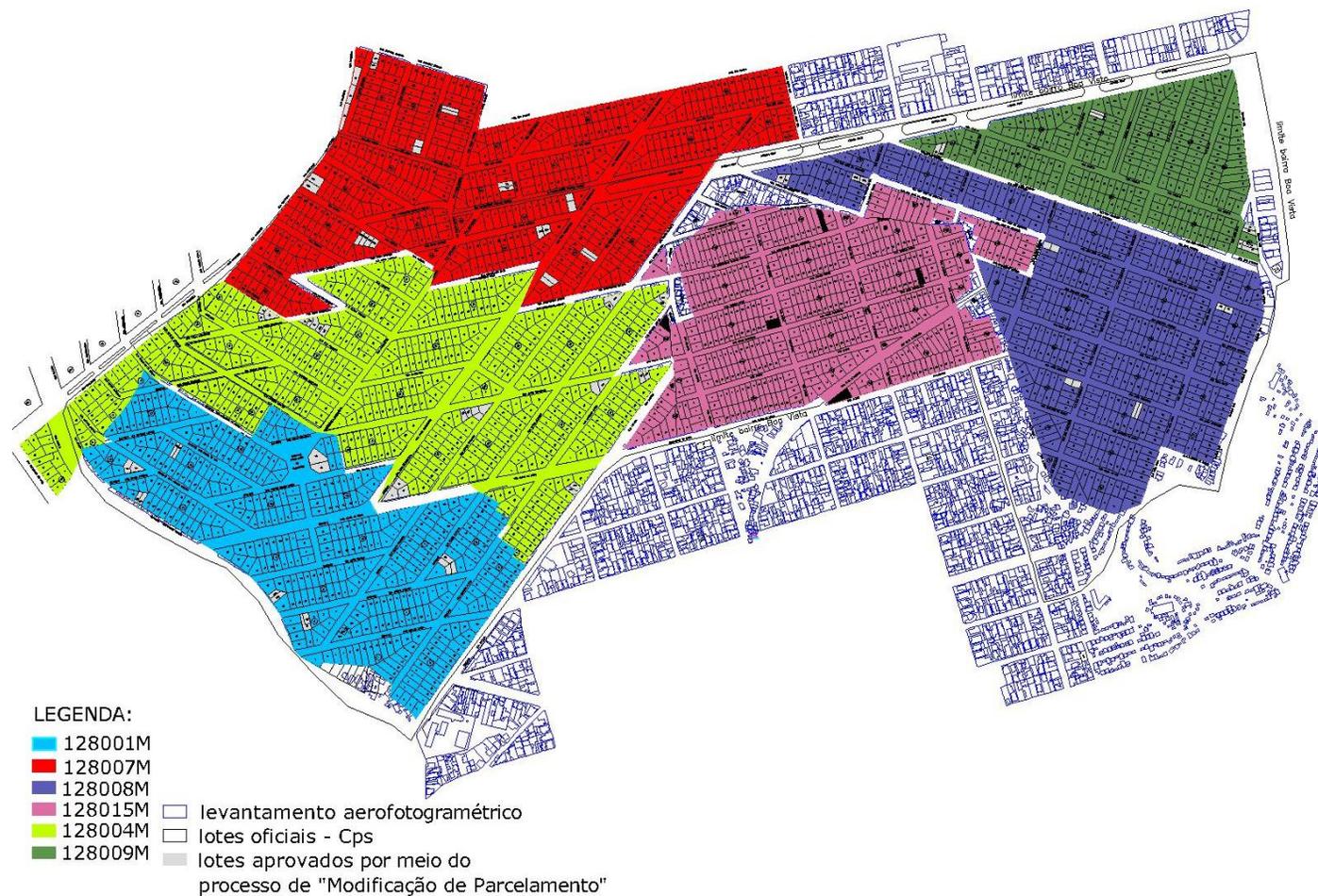


FIGURA 13 – Principais CPs – Bairro Boa Vista – Regional Leste

Fonte: BELO HORIZONTE, 2010d

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte²⁰

Elaborado pela autora

²⁰ CPs disponíveis em < <http://portal5.pbh.gov.br/plantacp/inicio.do> > Acesso em 17 de Jan. 2011

Como revela a FIG. 13, os CPs englobam quase que a totalidade do bairro. A FIG.13 também revela que são poucas as aprovações feitas após a conformação original do bairro, com base no processo da modalidade “Modificação de parcelamento”. No entanto, é equivocada a conclusão de que o bairro possui todos os seus lotes em conformidade com a legalidade. Isso acontece porque, com o passar do tempo, os seus moradores foram alterando o parcelamento devido a demandas individuais, e não oficializaram essas alterações à Prefeitura. Com isso, o parcelamento original, o qual a PBH reconhece, sofreu alterações, e os lotes modificados passaram a estar em desconformidade com o aprovado e cadastrado na Prefeitura.

A FIG. 14 demonstra um recorte no bairro no qual é possível perceber uma diferença clara entre CP e local.

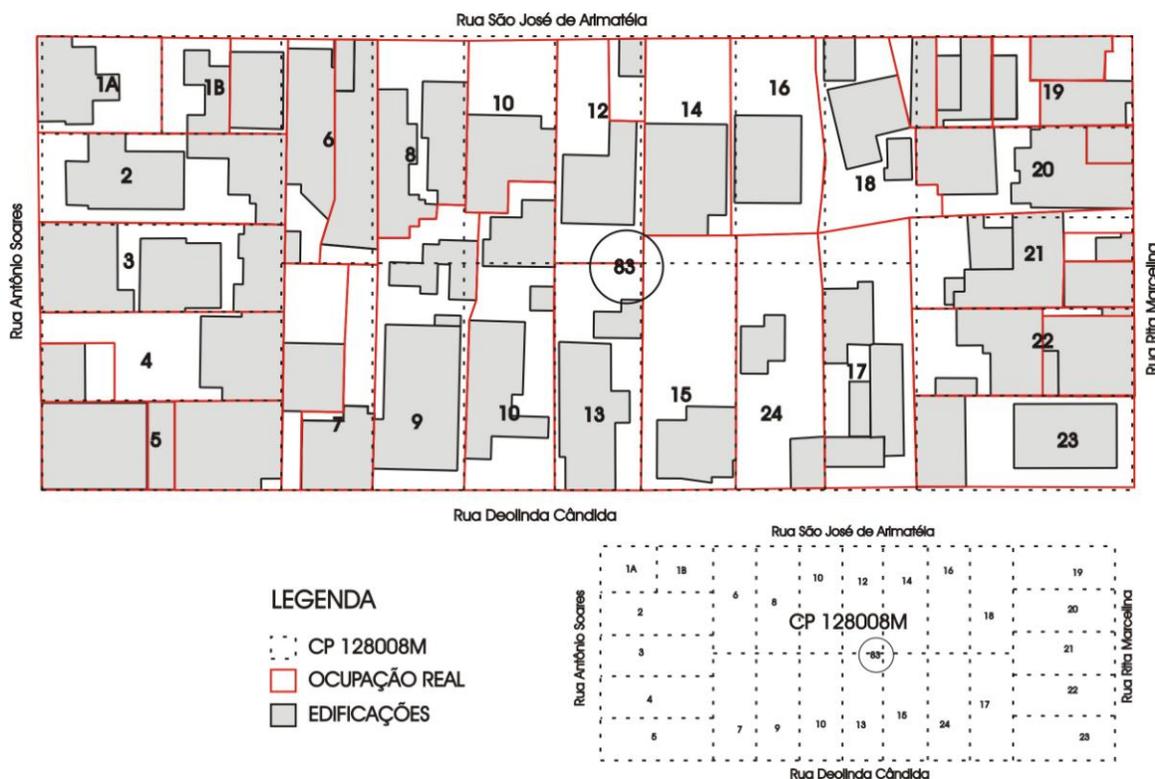


FIGURA 14 – Sobreposição entre o CP e a ocupação de um quarteirão do bairro Boa Vista
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2010d
 Prefeitura Municipal de Belo Horizonte²¹.
 Elaborado pela autora

²¹ CP 128008M Disponível em < <http://portal5.pbh.gov.br/plantacp/inicio.do>> Acesso em 17 de Jan. 2011

A FIG.14 mostra a sobreposição entre o CP e um levantamento aerofotogramétrico da área e revela diferentes formas entre a ocupação real em desconformidade com o CP. O lote 22 do CP, por exemplo, apresenta dois lotes distintos. Importante esclarecer que, para definir o desenho do parcelamento, foram consideradas as construções divididas por meio de muros. Também estão neste caso, os lotes 4, 5, 6, 7, 12, 19, 20 e 21. Possivelmente, esses lotes foram divididos em desconformidade com o CP, para atender às demandas individuais do proprietário, como necessidade de uma renda extra, via do aluguel do imóvel, ou moradia para algum integrante da família. Nas entrevistas, foi possível perceber que essa é uma dinâmica comum e que moradores que receberam os lotes como herança foram adaptando-o para atender às demandas de construção da família. Essas divisões, na maioria das vezes, não respeitam as regras urbanísticas do parcelamento do solo. Com isso, tornam-se não passíveis de aprovação. Por exemplo, não respeitam os parâmetros da leis de uso e ocupação do solo relativos a frente do lote, o qual é fixado com no mínimo 5 metros, como também área mínima do lote de 125m².

Já no caso como dos lotes 8, 9, 10, 11, 14, 16 e 18, possuem dimensões diferentes das assinaladas no CP. As discrepâncias entre o local e o CP também configuram um padrão ilegal de ocupação, uma vez que está desconforme com o aprovado na Prefeitura. Em alguns desses lotes também é possível perceber que existe mais de uma edificação, conforme a FIG. 12, o que pode configurar mais de uma família morando em um mesmo lote, mas não foi configurado como dois lotes, devido à ausência do muro de divisão.

Os lotes 1A e 1B foram gerados a partir da alteração do parcelamento do lote 01, originalmente gerado pelo CP128008M. A partir do processo de “modificação de parcelamento” foram decomposto em dois lotes. Contudo, o lote 01B ainda se apresenta em situação desconforme com o CP, pois não está com o mesmo desenho do lote aprovado para o lote 01B, possuindo dois lotes ao invés de um. Com isso, o parcelamento foi alterado após ou, até mesmo, anteriormente à aprovação.

São muitas as formas de ilegalidade no universo do parcelamento do solo, e elas se sobrepõem, tornando difícil sua categorização. Não é intenção desta pesquisa enquadrar a ilegalidade em

padrões, mas apenas compreender sob o ponto de vista do morador da cidade. Com esse intuito, foram entrevistados, conforme o QUADRO 19 (página 168), os moradores que alteraram seu parcelamento oficialmente na PBH, com base no processo de “modificação de parcelamento”, grupo Lotes Aprovados, e também aqueles que possuem o lote em conflito com o aprovado no CP, grupo Lotes em Conflito. A intenção das perguntas do questionário das entrevistas foi semelhante à proposta para entender a ilegalidade das edificações e retratada no QUADRO 20 (página 168).

5.3.2.1. Por tópico

- **TÓPICO: RENDA**

Assim como ocorre no licenciamento das edificações, a renda está relacionada com a aprovação do parcelamento do solo, conforme ilustra o GRÁFICO 12:

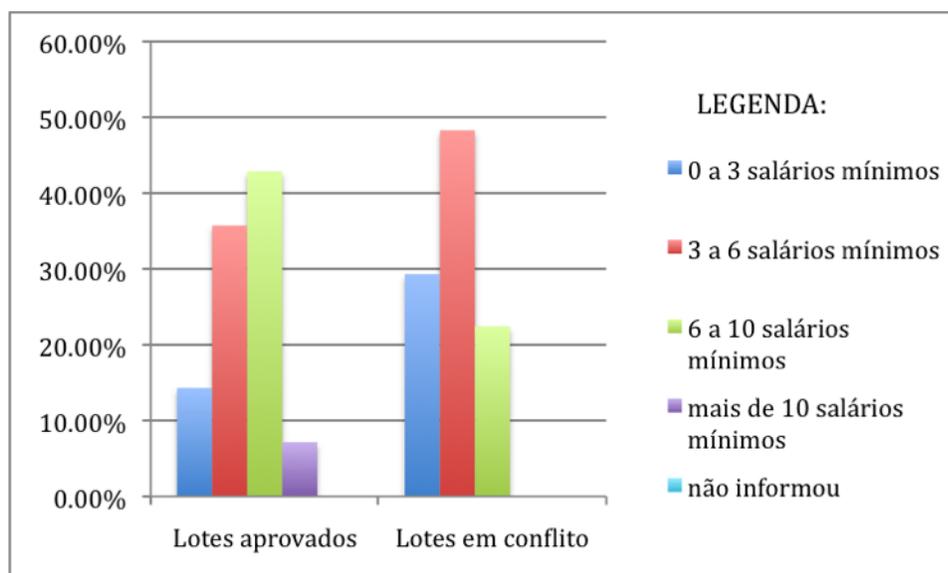


GRÁFICO 12 – Relação entre as faixas de rendas dos moradores e os grupos investigados na pesquisa do parcelamento do solo

Interessante observar que apenas no grupo dos Lotes Aprovados aparecem moradores com a renda acima de 10 salários mínimos. Além disso, as faixas de renda, com exceção da faixa acima de 10 salários mínimos, são representadas em escala, sendo mais representativa de 6 a 10 salários

mínimos, seguindo-se a entre 3 a 6 salários mínimos e com menor expressão a faixa entre 0 a 3 salários mínimos. Mais uma vez, essa constatação reafirma a relação entre a legalidade e o poder aquisitivo dos moradores. Para a aprovação desses lotes, os moradores tiveram que comprovar na PBH a propriedade do terreno, o que leva a crer que a titulação do terreno também está associado a faixa de renda dos moradores.

No grupo Lotes em conflito, a faixa mais representativa é a de 3 a 6 salários mínimos, seguindo-se a entre 0 a 3 salários mínimos e a de 6 a 10 salários mínimos.

- **TÓPICO: CREDIBILIDADE DA LEI**

Este tópico avalia a credibilidade da legislação urbana com base em de duas perguntas. A primeira questiona a motivação do morador em ter aprovado seu parcelamento do solo. A segunda procura investigar a razão pelo qual os moradores não aprovaram seus lotes após as alterações do parcelamento.

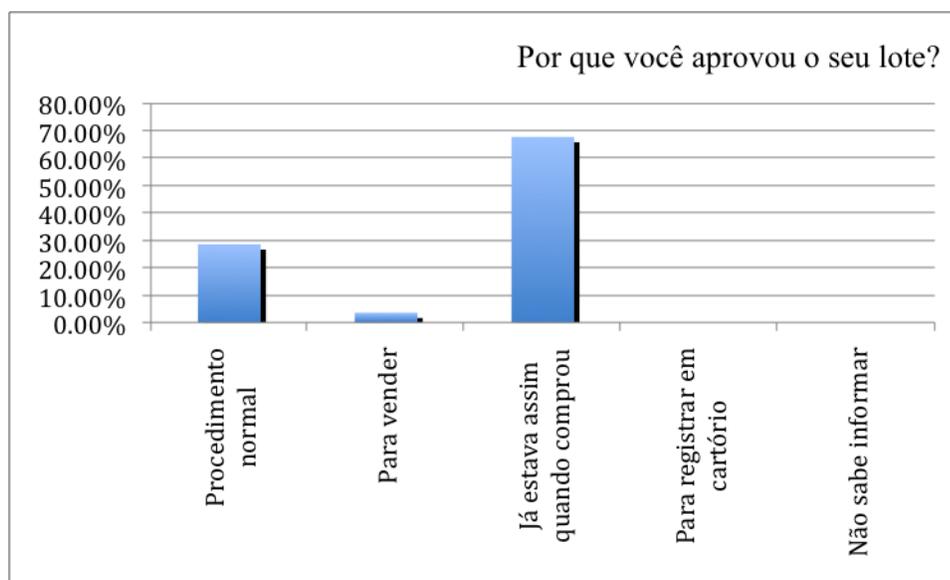


GRÁFICO 13 – Principais motivações alegadas para a aprovação do parcelamento do solo, por grupo pesquisado

A análise do GRÁFICO 13 permite notar que a maior representatividade está nos moradores que já compraram seus lotes com a legalidade garantida. Com isso, sugere-se que para a venda dos

lotes os antigos proprietários tiveram que aprovar, a fim de concretizar o negócio, uma vez que o cartório de registro de imóveis, muitas vezes, pode assinalar a necessidade de aprovação. Também é representativo para este grupo os moradores que aprovaram por se tratar de um procedimento normal. Isso leva a crer que esses moradores possuem conhecimento das regras urbanas legais no que diz respeito à aprovação de projetos da PBH.

Já com relação àqueles moradores que não aprovaram seus lotes e fazem parte do grupo Lotes em Conflito, é interessante observar que é mais significativo o número de moradores que afirmaram que não sabiam que tinham de aprovar as alterações de seus parcelamentos. Tal fato leva a crer que eles desconhecem as regras impostas pela legislação urbana e aplicadas pela PBH, como também a sua situação de ilegalidade no que diz respeito aos seus lotes.



GRÁFICO 14 – Principais motivações alegadas para a não aprovação do parcelamento do solo, por grupo pesquisado.

É também representativo o número de moradores que acreditam que possuem parcelamentos aprovados e que, com isso, afirmam que estão legais. Assim como no caso daqueles moradores que não sabiam que tinham que aprovar, este fato pode se dever ao desconhecimento das regras urbanas oficiais e legais. Além disso, pode-se atribuir o crédito que os moradores conferem ao pagamento do IPTU à legalidade urbanística. Contudo, o pagamento em dia do IPTU não garante

a legalidade com relação ao licenciamento urbanístico na PBH. Dessa forma, é possível perceber que existe uma lacuna entre os moradores e as leis urbanísticas, as quais os moradores não reconhecem como norma, como também não entendem suas formas de aplicação.

- **TÓPICO: PROPRIEDADE DO IMÓVEL**

A questão que envolve a propriedade do imóvel e a aprovação do parcelamento na PBH, apesar de apresentar certa obviedade, precisa ser checada, por se tratar de uma atual mudança na legislação urbanística. Até o ano de 2010, para a aprovação de projetos na PBH, era necessário comprovar, via documentos oficiais, como matrícula e escritura pública registrada em cartório de registro de imóveis, a propriedade do imóvel. A atual legislação de uso e ocupação do solo, aprovada no ano de 2010, não mais exige tal comprovação. Contudo, apesar de ser um tópico importante de análise, é também de difícil averiguação, uma vez que os moradores podem confirmar a propriedade do imóvel, sem que com isso tenham o documento oficial de titularidade.

Com base no GRÁFICO 15 é interessante observar que no grupo Lotes aprovados é mais representativo o número de moradores que afirmam ter a titularidade do imóvel. Contudo, também é significativo o de moradores que afirmam ter a titularidade no grupo Lotes em conflito. Essa alta porcentagem é contraditória diante das características do grupo ao qual os moradores estão inseridos, uma vez, que para se ter o documento oficial do cartório de imóveis, é necessário legitimar o parcelamento na PBH, ou seja, reaprovar o parcelamento. Essa constatação reafirma a hipótese de que os moradores não reconhecem os ditames oficiais do mercado imobiliário. Com isso, não sabem distinguir o documento comprobatório da titularidade do imóvel. Tal fato leva a crer que os moradores não entendem a propriedade do terreno enquanto documento de titulação de propriedade legitimado pelo cartório de registro de imóveis. Ao invés disso, reconhecem como oficial o documento de propriedade que legitimou a compra e venda do terreno, alheio aos trâmites burocráticos do cartório de registro de imóveis. Essa constatação deve-se ao fato de os parcelamentos objetos de estudo deste grupo estarem em conflito com o parcelamento aprovado na PBH. Muitas vezes, o cartório exige documento da PBH oficializando os limites e a confrontação do lote para legitimar a compra e venda.

Nesse sentido, pode-se afirmar que existe um descompasso entre o que está registrado no cartório e o parcelamento real da cidade, assim como o que está aprovado na Prefeitura. Esse descompasso, muitas vezes, é gerador da própria ilegalidade, uma vez que os processos para a regularização nos dois órgãos podem ser demorados, burocráticos e caros.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei 9.959 de 2010, aprovada recentemente, confere nova lógica à questão do parcelamento, diferentemente do que vinha sendo adotado. Com isso, não faz mais parte da análise documental o exame de regularidade dominial. Assim, a PBH espera que a aplicação da legislação no que diz respeito ao parcelamento do solo consiga alcançar o maior número de moradores e com maior agilidade no exame processual. No entanto, um dos grandes entraves para se alcançar a legalidade no parcelamento do solo é a própria dinâmica da cidade, ou seja, as próprias formas de construção empregadas pelos moradores, de acordo com suas necessidades, em que, constantemente, os parcelamentos são alterados para atender às demandas individuais e coletivas dos moradores. Outro entrave também é devido ao grande desconhecimento dos moradores quanto à obrigatoriedade da aprovação e, com isso, quanto à aplicação da lei.

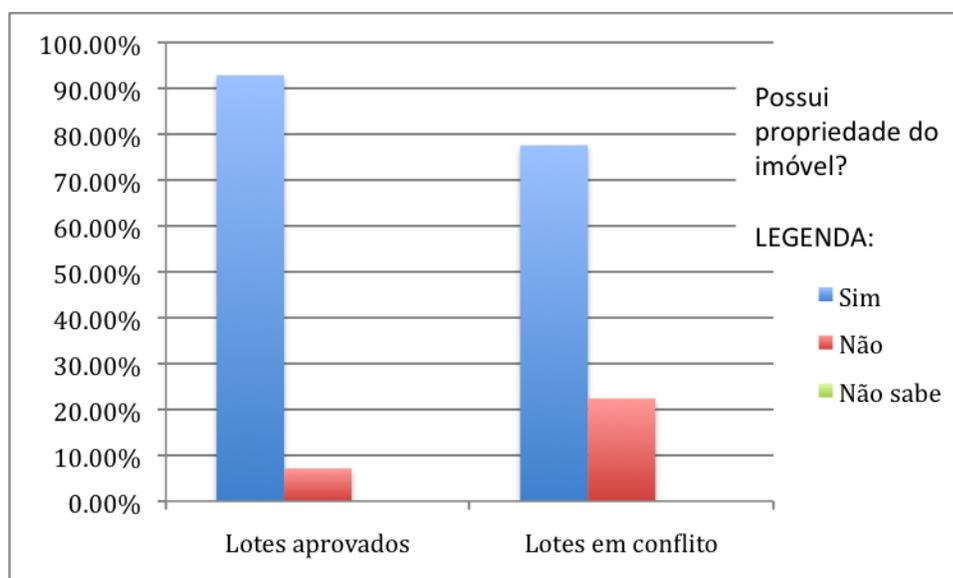


GRÁFICO 15 – Situação de titularidade do imóvel, por grupo pesquisado

A pergunta seguinte deste tópico, acerca do documento de propriedade que o morador possui, não será analisada. Acredita-se que as respostas dos moradores não correspondem à realidade de fato. Durante as entrevistas, os documentos aos quais os moradores afirmavam ter não foram conferidos, assim como aconteceu nas investigações das edificações.

- **TÓPICO: PÓS-APROVAÇÃO**

Neste tópico foram feitas três perguntas para o entendimento da percepção do morador com relação àquilo que acontece depois da aprovação na PBH do parcelamento do solo: Após a aprovação, foram realizadas alterações no parcelamento? A edificação possui Baixa e Habite-se? O imóvel foi valorizado após a aprovação?

Com relação à primeira pergunta (GRÁFICO 16), importante observar que grande parte dos moradores do grupo Lotes Aprovados afirmou que não alterou o seu parcelamento já aprovado.

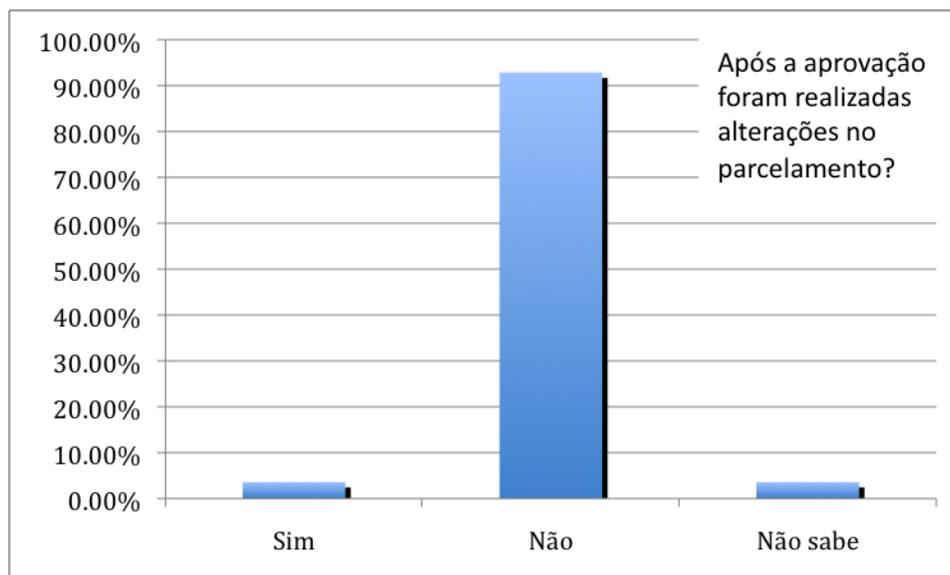


GRÁFICO 16 – Relação dos moradores que fizeram alterações em seus lotes após a aprovação e concessão do documento de Certidão de Origem.

A pergunta sobre a posse de documento de Baixa e Habite-se diz respeito às edificações. Contudo, foi investigada também para as entrevistas do estudo do parcelamento do solo. Com

isso, conforme demonstra o GRÁFICO 17, nos dois grupos a grande representatividade contemplou os moradores que não possuem o documento; ou seja, possuem edificações ilegais.

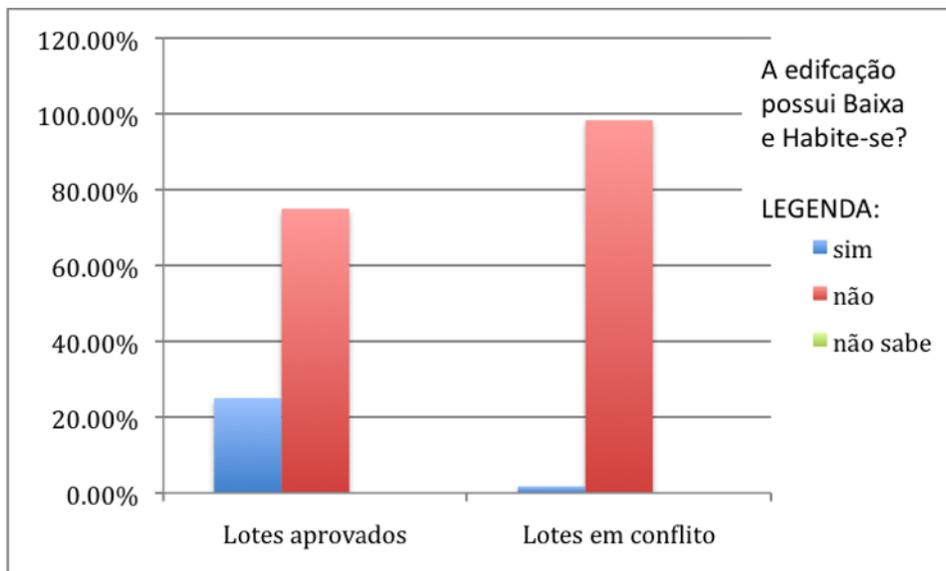


GRÁFICO 17 – Proporção das edificações que possuem o documento de Baixa e Habite-se nos grupos Lotes Aprovados e Lotes em conflito.

A ilegalidade da edificação é mais significativa para o grupo Lotes em conflito, atestando assim, a ilegalidade tanto no parcelamento do solo quanto na edificação. Isso demonstra que esses moradores estão mais distantes das regras urbanas aplicadas pela PBH.

Na pergunta seguinte acerca da valorização do imóvel, o GRÁFICO 18 revela que grande parte dos moradores acredita que houve valorização.

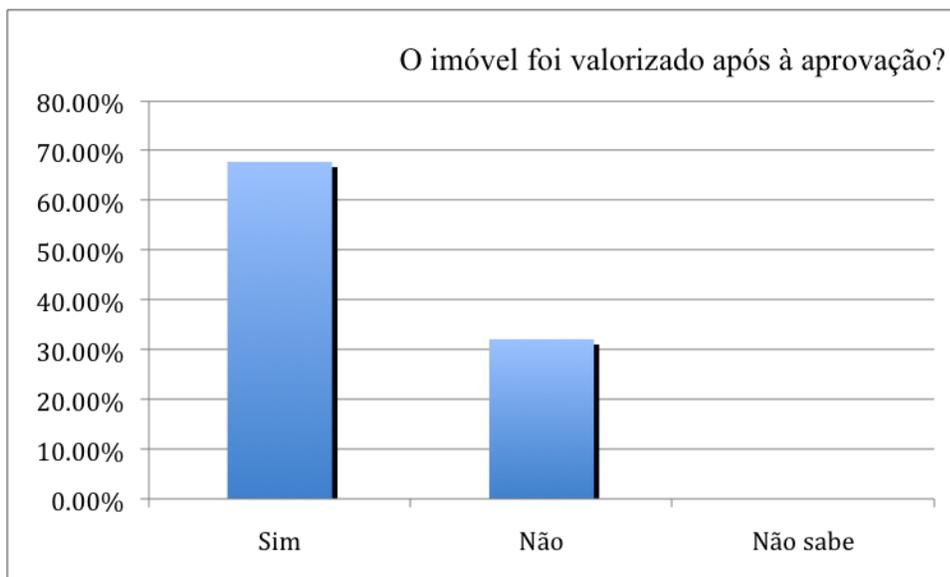


GRÁFICO 18 – Percepção dos moradores de parcelamentos aprovados acerca da valorização do imóvel

Pode-se dizer que esses moradores acreditam que a legalidade é um diferencial de mercado. Com isso, reafirma-se que a indústria imobiliária está relacionada com a legalidade urbanística, na percepção dos moradores, conforme já discutido na investigação acerca da ilegalidade das edificações.

4.3.3 Ilegalidades

Este item busca fazer a reflexão necessária entre a investigação feita nos primeiros capítulos e a pesquisa de campo acerca da ilegalidade dos parcelamentos do solo e das edificações na regional Leste. A pesquisa de campo revela números que confirmam as afirmações feitas nos primeiros capítulos e, ainda, apresenta um novo olhar sobre a ilegalidade, a partir do ponto de vista do morador.

O entendimento da atuação dos atores envolvidos na produção do espaço urbano, desenvolvida no capítulo 2, revela a complexidade da dinâmica de cada ator: indústria imobiliária, Estado e sociedade. Essas dinâmicas possuem amarras estreitas, e cada uma exerce forte influência sobre

as demais, sendo que a sociedade tem o papel mais passivo e o menor poder de influenciar os outros atores: Estado e a indústria imobiliária.

O Estado possui sua própria lógica de atuação, considerando o modelo capitalista de produção, que, muitas vezes, torna-se ambíguo do ponto de vista do Estado provedor de materialidades urbanas para a sociedade. Nesse sentido, um dos papéis do Estado é servir de intermediador entre a indústria imobiliária e a sociedade, promovendo uma relação equilibrada e justa. Contudo, o Estado também participa dos movimentos de acumulação de capital e permite brechas de atuação na produção do espaço e do bem-estar social, os quais são facilmente incorporadas pela indústria imobiliária. Assim, como constatado no capítulo **2**, o Estado, historicamente, não participa de forma eficaz da produção da moradia, o que garantiu o espaço para a indústria imobiliária se instaurar nessa produção. Esse fato em si não seria perverso se a indústria imobiliária não funcionasse nos moldes do sistema capitalista e, por isso, tendo como maior interesse a obtenção de lucro.

Não se trata de reduzir o papel do Estado a uma atuação perversa, ou como cita Dagnino (2002) à “encarnação do mal”, mas de entender suas fragilidades na regulação do espaço urbano e como intermediador desse processo entre a indústria imobiliária e a sociedade. No que diz respeito à produção da cidade, a principal ferramenta para a atuação do Estado é a legislação urbanística. Contudo, a legislação dita regras que estão distante da realidade da sociedade, pelo menos em grande parte. Já a indústria imobiliária consegue aproveitar suas entrelinhas e, muitas vezes, até mesmo, influenciar sua própria formatação. A distância entre a legislação urbanística e os moradores pode ser facilmente constatada pelo número de moradores na pesquisa de campo da regional Leste, na investigação tanto das edificações quanto do parcelamento do solo, que desconheciam a lei ou que, ainda, se consideram fiéis à lei, mesmo sendo ilegais, como no tópico investigado acerca da credibilidade da legislação. Ainda neste tópico, interessante observar que os moradores não citaram que não aprovaram suas edificações e parcelamentos do solo por descumprirem parâmetros urbanísticos. Com isso, os parâmetros urbanísticos nem são citados na pesquisa, seja para citar que são de difícil aplicação ou para justificar a aprovação. Assim, o conteúdo das leis urbanas não são percebidos pelos moradores, seja de forma positiva ou

negativa. Nesse sentido, as leis não passam de um processo burocrático, caro e desnecessário para a maioria dos entrevistados. O papel do Estado nesse controle não favorece a dinâmica da sociedade; muito pelo contrário, fomenta a produção do espaço urbano fragmentado e segmentado socialmente. Rolnik (2003) afirma que as leis, mais do que normatizar sobre as formas de ocupação e apropriação do espaço urbano, funcionam como delimitadores de poder. Com isso, favorecem o processo de segmentação socioespacial. Neste contexto, Chauí (2006) afirma as contradições do papel do Estado, que, ao invés de transformar o espaço homogêneo, é mais um responsável pela divisão no espaço social.

O Estado corrobora com a produção do espaço urbano ilegal ao utilizar como ferramentas de controle urbano legislações que não correspondem à dinâmica de ocupação de grande parte da cidade. Alfonsín e Fernandes (2003) acreditam que a legislação urbana reforça a disseminação da ilegalidade, além de criar espaços de exceção legais, e os ilegais passam a ser a regra de ocupação. Do ponto de vista da indústria imobiliária, este modelo pode revelar bons resultados econômicos, uma vez que o mercado valoriza modelos diferenciados de ocupação. A valorização da terra urbana produzida, muitas vezes, pela indústria imobiliária em conjunto com o Estado, está distante da lógica de ocupação da maior parte da população, como também é perversa. O morador não participa dos lucros dessa valorização nem pode pagar pelo pedaço de terra valorizado. Assim, como o mercado de terras não está incluído na lógica de atuação do morador, também não está a aplicação da legislação urbanística. Ambos fazem parte dos ditames das lógicas de atuação do Estado e da indústria imobiliária. Nesse sentido, é importante assinalar os resultados da pesquisa de campo, em que é possível perceber que os moradores que aprovaram suas edificações e parcelamentos do solo percebem que após as aprovações houve a valorização do imóvel. O único grupo que não considera a valorização pós-aprovação foi o que entrou no programa da PBH para a regularização do imóvel, não partindo deles a iniciativa de entrar na legalidade. Dessa forma, a maioria dos moradores que decidem enquadrar suas edificações e parcelamentos do solo na legalidade percebe o mercado imobiliário e suas possibilidades de lucro. Outro ponto importante percebido por meio das entrevistas é que os moradores que não reconhecem a valorização do imóvel são aqueles que se concentram nas menores faixas de renda.

Com isso, é possível associar a renda dos moradores à percepção e à participação no mercado imobiliário.

A sociedade é tratada na pesquisa sob o ponto de vista mais individualizado, de cada morador. O que se pretende é destacar a relação dos moradores com a legislação urbanística de forma mais particularizada. O morador da cidade entre os três atores pesquisados é o que aparece de forma mais frágil e à margem das outras duas lógicas de atuação. O seu papel é quase passivo no que diz respeito ao poder de decisão perante o Estado e a indústria imobiliária, contudo, completamente ativo na produção das cidades, atuando na ilegalidade e nos limites de seu bom-senso na construção de seu lote e moradia. Assim, o morador estabelece sua própria lógica de atuação alheia aos aspectos legais e ao que se espera para a cidade dita formal. Tal fato pode ser evidenciado pela pesquisa de campo a partir da lógica de construção das edificações. Na pesquisa, foi possível confirmar que um grande número de moradores constrói suas casas em várias etapas, sobretudo aqueles que possuem menor poder aquisitivo. Com isso, permanecem distantes da realidade estanque e congelada da aprovação de projetos, em que o morador deve a todo tempo reaprovar sua edificação em caso de alterações na edificação ou no parcelamento do solo.

Ainda neste contexto, outro ponto importante, conforme afirma Maricato (2003), que pode justificar a produção autônoma da cidade pelos moradores e distante da realidade legal é a própria descrença na legislação, sendo que há falta de interesse da sociedade quanto à política e aos políticos. Reforçando essa descrença, pode-se citar o grande número de moradores que desconheciam a situação ilegal do seu imóvel ou que não sabiam que é necessária a aprovação da edificação e do lote para estarem legais.

O Estado e a indústria imobiliária atuam fortemente em um pedaço da cidade onde seja possível a obtenção de lucro. A outra parte da cidade vai se construindo pela lógica do morador, mas recebendo influências da atuação dos outros dois atores. A cidade não pode ser vista como unidades isoladas, e sim como um organismo vivo e dinâmico. Com isso, é importante questionar o motivo de não se olhar para a dinâmica de construção da cidade real e pensar em um modelo de

cidade a partir dessa análise. O que deve ser questionado é o modelo que historicamente vem sendo aplicado, sua real eficácia e, sobretudo, quais são os seus reais objetivos.

As primeiras legislações são uma tentativa de controlar o crescimento da cidade, sobretudo na área urbana, determinada pelo Plano de Aarão Reis, e controlar, para que as construções não saiam no estipulado para o desenho da nova capital. Para isso, as leis, inicialmente, resguardavam à Prefeitura o direito de questionar, até mesmo sobre a estética das construções. As leis eram extremamente rígidas e aplicavam regras geométricas na aplicação de parâmetros mínimos de construção. Elas se limitavam a regular de forma incisiva o espaço da vida privada da habitação. Em suas regras, já criavam a diferença entre espaços construídos para a classe operária e espaços de elite. Eram excessivamente rígidas sobre todos os aspectos da construção e tinham preocupações claras quanto a higiene, salubridade, segurança e estabilidade das construções, além da já citada estética. Algumas das preocupações se justificam por se tratar de um período em franco desenvolvimento da Capital e em uma época em que estavam se alterando as formas de se viver e de construir. Assim, a lei era uma tentativa de garantir qualidade ambiental, pelo menos do ponto de vista de quem as elaborou, para as novas moradias. Contudo, o arcabouço jurídico não conseguia atingir a grande parte da população, como aponta o documento do PLAMBEL (1976), o qual critica a legislação vigente naquele momento. Segundo o documento, a lei não possuía a capacidade de regular sobre parâmetros importantes para uma legislação, como a densidade da ocupação urbana. Também, cita a falta de correspondência entre a legislação e a dinâmica de ocupação dos moradores, em que o barracão no fundo do lote, construção típica da cidade, não era permitida conforme as normas urbanas. O conteúdo das leis tendeu a ser mais flexível com o passar do tempo, mas enraizado na mesma base conceitual. Já as formas de aplicação pouco sofreram alterações.

O que deve ser questionado sobre as leis não é apenas o seu conteúdo, mas suas formas de aplicação. Ou seja, o conteúdo, em alguns aspectos, pode ser legítimo para aquele momento da sociedade, em outros são apenas demonstrações de poder. Mas as formas de garantir a aplicação de seus parâmetros pode estar equivocada e se mostrar extremamente elitista e de difícil alcance para a maioria dos moradores. Basta pensar que a maior parte da população construiu suas

moradias sozinhos, sem auxílio técnico ou qualquer tipo de informação do Poder Público e, muitas vezes, com o material que estava disponível naquele momento, o que torna complicado de se pensar que este morador estava preocupado na hora da construção com o tamanho de sua porta de entrada ou em que direção está voltada a sua janela da área interna. Com isso, não basta apenas ter um conteúdo adequado à realidade urbana se a legislação não for acessível ao morador e não oferecer um processo claro de aplicação, como também o contrário não seria factível, uma legislação próxima do morador, com processos de aplicação não burocratizados, não onerosos e de fácil aplicação, mas com conteúdos não condizentes com a realidade urbana.

Essa conclusão é possível de ser verificada na análise da aplicação da Lei 9074/05 – Caráter social. O licenciamento das edificações que se incluem nesse programa é feito pela Gerência de Programas de Inclusão Urbana da Secretaria Adjunta de Regulação Urbana da PBH. Para a inclusão no programa, primeiramente, é realizada uma pesquisa qualitativa de casas passíveis de serem regularizadas pelo programa de inclusão social. Nessa análise e durante o processo de licenciamento 244 edificações não se enquadraram nas exigências da lei, e por isso não foram regularizadas. Os principais motivos para o grande número de edificações que não entram no programa são: casas em áreas de risco, casas em obras, uso não residencial, proprietários que possuem mais de um imóvel localizado em Belo Horizonte e aqueles proprietários que recusaram atendimento. Importante observar que, conforme mostra o QUADRO 19 (página 168), 238 casas foram regularizadas por esse programa. Com isso, apurou-se um número maior de casas não pode ser regularizada do que as casas que efetivamente conseguiram chegar à legalidade. Esse número é muito expressivo, uma vez que se trata de um programa de inclusão social e com regras flexíveis de regularização.

Por meio dessa análise, é possível concluir que, apesar de se tratar de um programa com intenções de inclusão, ainda existem excluídos. Assim, mais uma vez, é revelada a distância entre as leis urbanas e a dinâmica de ocupação do morador. Também é possível concluir que o morador não percebe benefícios claros em legalizar sua edificação, uma vez que um dos principais motivos do não enquadramento no programa é a própria recusa do proprietário. Dentre os motivos dessa recusa está também a PBH, que não conseguiu entrar em contato com o morador.

Nesse sentido, é possível constatar que o equívoco está também na forma de aproximação da PBH da operacionalização do programa. Com isso, também de sua forma de aplicação, e não só do conteúdo normatizador da Lei. O morador não percebe também os objetivos do programa ao qual foi inserido. Com isso, não conhece a dinâmica do processo de regularização, o que pode ser comparado pelo número representativo de moradores que afirmam não possuir o documento de Baixa e Habite-se (GRÁFICO 8, página 185)

Não se pretende afirmar com isso que a legislação deve ser um retrato das formas de construção tradicionais da cidade, incluindo aspectos insalubres e, muitas vezes, com problemas de estabilidade nas construções. Mas deve atender às demandas da sociedade, com todas as suas especificidades de construção e parcelamento do solo, incluindo, a partir daí, aspectos de qualidade ambiental e espacial. A formatação das leis atuais e o atendimento dos parâmetros urbanísticos, conforme confirma Souza (2003), não conferem necessariamente qualidade ao ambiente construído.

Nesse sentido, pensando na cidade real, quase completamente consolidada e com a maior parte do território composto de construções ilegais, é importante questionar sobre a validade de se ter uma lei que obriga que toda construção e parcelamento do solo sejam aprovados. A questão da ilegalidade não é um problema quantitativo, numérico, e sim de alcance social, assim como afirmam Morado Nascimento e Braga (2009). Já é comprovado que apenas por se ter a lei não faz com que os moradores se sintam obrigados a aprovar suas construções. E será que deveriam?

Assim, é importante se pensar em dois pontos importantes para a discussão da ilegalidade urbana. Primeiro: Como a legislação deve ser formatada, não apenas do ponto de vista do conteúdo, para incorporar a grande massa construtiva ilegal? Por meio de leis de regularização? Ou apenas considerando as renovações construtivas que podem se enquadrar nas leis de uso e ocupação do solo? Como aproximar a aplicação da lei à maior parte dos moradores que, até mesmo, desconhecem à sua existência? Segundo: Será que é necessário enquadrar toda a massa construtiva da cidade na legalidade? Qual é o real benefício urbano disso? E para o morador? A cidade já existe desta forma, e a ilegalidade urbana não é um dos seus principais entraves, e sim a

injustiça social, a fragmentação e segmentação, a falta de qualidade espacial e ambiental dos espaços urbanos e a precariedade de algumas construções, entre outras no âmbito da cidade formal. Será que é necessário criar legislações que apenas fomentem mais um fator de exclusão e segregação?

Importante pensar com base em qual ponto de vista a cidade é realmente formada por ocupações e edificações ilegais: do Poder Público e do mercado imobiliário ou do morador. Com base nas pesquisas de campo, percebeu-se que grande parte dos moradores até mesmo desconhece a existência de uma lei e sua condição de ilegalidade. Assim, para esses moradores a cidade não possui essa diferenciação entre legal e ilegal. Contudo percebem outras formas de fragmentação e segmentação socioespacial ainda mais sérias e perversas. Dessa forma, é preciso questionar: Para quem e para o que a lei é realmente importante e necessária?

A tentativa de enquadrar a cidade nos parâmetros da legislação torna-se frustrada em um ambiente tão complexo e com diversas formas de ser ilegal, assim como afirma Maricato (2004), e o caminho inverso de propor leis diante do universo da cidade ainda tem que ser percorrido ou, até mesmo, de questionar a necessidade de algumas leis urbanas, sobretudo as leis que regulam a construção dentro da propriedade individual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ilegalidade possui diversas características e não é gerada a partir de uma única causa. A dinâmica de produção do espaço urbano é extremamente complexa e está inserida no sistema de reprodução social. Assim, chegar a conclusões sobre a ilegalidade torna-se uma tarefa árdua e que pode se mostrar ingênua perante o universo complexo e dinâmico em que está inserida. Este capítulo não trata de uma conclusão sobre todo o processo de geração da ilegalidade, mas de uma reflexão a partir do estudo do ponto de vista do morador da cidade. Nesse sentido, não é intenção apontar os motivos e as causas da ilegalidade urbana e nem mesmo explicitar uma possível solução para acabar com a ilegalidade (se é que ela tenha que realmente acabar), como também pretende, mais do que criticar o modelo adotado pela PBH, é questionar o modelo que tem sido implantado, sempre alheio as reais necessidades daqueles que realmente constroem o espaço urbano.

A investigação acerca dos agentes produtores do espaço urbano – sociedade, Estado e mercado imobiliário – revelou que existe uma dinâmica complexa e com relações estreitas, sendo que as três lógicas de atuação são conectadas pelos ditames do sistema econômico vigente, o capitalismo. Nesse sentido, a discussão em torno da valorização da terra urbana e do modo de reprodução social foi fundamental para o entendimento das formas de atuação de cada agente. A investigação não teve por objetivo esgotar as possibilidades de atuação desses agentes e tampouco esgotar suas possíveis formas de conexão. Contudo, procurou explicitar como os agentes atuam na produção do espaço urbano. Nesse contexto, é importante observar que entre as três lógicas de atuação a do morador é a mais vulnerável e a mais facilmente influenciada pelas outras duas, uma vez que os ditames do capital são mais facilmente incorporados pelas lógicas do Estado e do mercado imobiliário.

A legislação urbana aparece nesse contexto como a ferramenta utilizada pelo Estado para o ordenamento e controle do espaço urbano. A legislação é também utilizada como ferramenta pelo mercado imobiliário e incorporada em sua lógica de atuação. Já a lógica do morador está distante

dos preceitos da legislação urbana e a aplicação da lei, em grande parte, não é incorporada em suas formas de produção do espaço urbano.

As leis urbanas focos desta pesquisa são bem retratas no capítulo **3**. O detalhamento das leis que regulam o uso e a ocupação do solo urbano, desde as primeiras regras até às últimas aprovações, revela a evolução do ordenamento da cidade tendo por base a legislação. As leis retratam as intenções do Estado ao longo do tempo na produção do espaço urbano. A análise enfocou o período de setenta anos de aplicação das leis urbanas e revela que é lento o processo de alteração dos parâmetros urbanísticos. De uma lei para outra, as alterações, muitas vezes, são ínfimas, alterando centímetros em determinados parâmetros. As leis eram, e continuam a ser, extremamente elitistas e autoritárias, e com um limiar de flexibilidade muito reduzido. A cultura de regular sobre a vida privada das habitações é enraizada na maioria das legislações urbanísticas, mudando apenas as regras matemáticas ao longo do tempo.

As primeiras leis eram formatadas para legislar sobre todas as construções e em todos os seus aspectos. Para isso, primeiramente, uma única legislação cumpria esse papel. Com a publicação do Decreto-lei 84, de 1940, e, posteriormente da Lei 2.662, de 1976, marca-se de vez a presença de um Código de Obras e de uma Lei de Uso e Ocupação do Solo. A cidade passa a ser regulada segundo uma visão macro, garantida pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e de forma mais individualizada, dentro da propriedade individual, pelo Código de Obras. Posteriormente, o Plano Diretor, Lei 7.165, de 1996, também amplia a visão macro da cidade e seus projetos de integração. Com isso, a regulação do uso e ocupação do solo urbano passa a ser fragmentada, com o objetivo de estabelecer uma organização da cidade como um todo.

As leis, mesmo atualmente possuindo algumas regras mais flexíveis, normatizam sobre construções e parcelamentos do solo não condizentes com a realidade urbana. O conteúdo das leis, em sua grande parte, não reflete as tipologias e as necessidades da maior parte da cidade. É importante pensar na legislação em termos de conteúdo, sobre o que as regras ditam, e sobre sua aplicação, e sobre como as regras ditam. Com isso, é possível afirmar que as leis urbanas são falhas nos dois aspectos.

Importante discutir também os objetivos das leis de regularização que acompanham as primeiras legislações que ordenam sobre as construções em Belo Horizonte. A primeira legislação de regularização foi aprovada em 1981, Lei 3403/81, acompanhando a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 2.662/76, de 1976). As leis de regularização revelam o papel dúbio das regras urbanas e da real necessidade de seu cumprimento. Interessante observar que, ao mesmo tempo em que o Poder Público aprova uma lei para ser cumprida obrigatoriamente, aprova também uma lei para aqueles que não cumpriram também serem regularizados. O que torna mais duvidoso o real papel da legislação é que na leis de regularização pode-se pagar para o não cumprimento dos parâmetros urbanísticos municipais, pelo menos em alguns aspectos. Na Lei 5.001, de 1988, de regularização, as penalidades eram estipuladas em função do padrão de acabamento da construção. Com isso, moradores proprietários de edificações irregulares com melhor acabamento de construção pagavam multas mais caras para a legalização do imóvel. Assim, as irregularidades cometidas pelos ricos eram mais caras do que aquelas cometidas pelos pobres. Nesse sentido, qual é o real objetivo das leis que regulam o uso e a ocupação do solo? Qualidade ambiental e espacial? Mas se é isso, deve haver leis de regularização que não necessariamente garantem a mesma qualidade espacial e ambiental?

A última lei de regularização aprovada em 2005, Lei 9074/05, contém aspectos de caráter social e de inclusão na legalidade de moradores de baixa renda, o que por si só poderia ser um avanço significativo na formação de uma cidade legal. Contudo, os números de aprovações por esta lei não são significativos, e as regras urbanas continuam sendo distante da realidade da maior parte da ocupação da cidade, por exemplo, a necessidade da contratação de um RT para o licenciamento das edificações e parcelamentos do solo. Essa distância pode ser bem observada no estudo de caso realizado nesta pesquisa na regional Leste de Belo Horizonte, em que pela análise das aprovações das edificações pela Lei 9074/05 percebe-se que há um predomínio de moradores com melhor poder aquisitivo.

Com o decorrer do tempo, as leis passaram a responsabilizar, cada vez mais o responsável técnico por parte dos cumprimento dos parâmetros urbanísticos fixados nas legislações. Isso configura o

amadurecimento quanto ao questionamento do limite do controle do espaço que a Prefeitura deve ter. Ou seja, até quando o Poder Público pode intervir nas necessidades individuais de cada morador. A responsabilidade do RT, ao mesmo tempo, que culminou em maior liberdade, ainda que seja restrita, do próprio projeto arquitetônico, também obrigou sua participação ativa na construção da legalidade. As últimas leis que regulam sobre o uso e ocupação do solo de Belo Horizonte, Lei 9.725/09 e Lei 9.959/10, simplificaram de forma significativa os parâmetros para a aprovação, sobretudo da edificação unifamiliar, na PBH e marcaram a presença da responsabilidade do RT e do morador na construção da legalidade.

Assim, mais uma vez, é importante questionar não o conteúdo, que neste caso traz avanços positivos para a legislação, mas as formas de aplicação. Importante questionar sobre a verdadeira implicação dessa alteração para a produção do espaço urbano. Apesar de as leis serem recentes e de ainda não possuírem reflexos na cidade, é possível afirmar que dificilmente essa nova forma de garantir a legalidade trará alterações na produção do espaço urbano. Tal conclusão é facilmente constatada quando se pensa no número de moradores que contratam engenheiros ou arquitetos, RTs, para a elaboração de seus projetos, sendo ainda muito pequeno diante do número de construções que acontecem a todo tempo na cidade. Sem contar com os casos em que os moradores contratam o engenheiro ou arquiteto, mas optam por não aprovar o projeto de suas edificações, reformas ou parcelamentos do solo devido ao preço pago para isso e ao receio de ser burocrático e demorado.

A pesquisa de campo realizada na regional Leste culminou com o maior conhecimento acerca da ilegalidade advinda da não aprovação das edificações e parcelamentos do solo na PBH. O estudo aponta caminhos de investigação que a própria Prefeitura deveria percorrer para conhecer melhor o morador da cidade. Importante enfatizar que durante a coleta de informações para esta pesquisa foi possível constatar que a PBH não possui de forma sistematizada e de fácil acesso os dados dos licenciamentos de edificações e de parcelamentos do solo. O sistema de cadastro dos licenciamentos foi ao longo do tempo sendo remendado de acordo com a necessidade de cada momento. Com isso, informações foram perdidas além de serem de difícil sistematização. Interessante observar que, nesse sentido, a PBH conhece pouco tanto o seu universo de atuação

como o universo em que não atua. Dessa forma, torna-se difícil prover melhorias para o morador tanto na legislação quanto em qualquer instrumento de ordenamento do território urbano.

Ainda com relação à pesquisa de campo é importante relatar que as entrevistas esbarraram em entraves inesperados, sendo que muitos moradores se recusaram a responder a pesquisa devido a sua temática. Dessa forma, os moradores sentiam receio de discutir sua situação de ilegalidade, seja da edificação ou do parcelamento do solo. Foi possível constatar que alguns moradores associam as pesquisas da Prefeitura ao aumento do seu IPTU ou outras multas e encargos. Mesmo tendo sido explicado que não se tratava de pesquisa da Prefeitura e que os objetivos eram meramente acadêmicos, alguns moradores não se sentiam confortáveis para responder ao questionário. Outra dificuldade encontrada durante as entrevistas foi encontrar pessoas nas casas que soubessem responder às perguntas do questionário, uma vez a pesquisa trata de um assunto específico e nem sempre compartilhado por todos os moradores da casa.

Respondendo às questões citadas na Introdução da pesquisa acerca da responsabilidade da legislação sobre a formação da ilegalidade, é fácil concluir que as leis urbanas são importantes fomentadores da ilegalidade. Torna necessário, então, pensar nos bastidores da formatação dessas leis em que o Estado e a indústria imobiliária são os grandes pensadores. Assim, o questionamento é alterado para: Será que existe uma intenção implícita na formulação de leis com cunho elitista e de difícil aplicação na cidade enraizado no arcabouço jurídico que regula o uso e a ocupação do solo?

Importante o exercício de se pensar em uma cidade sem as normatizações que ditam regras no espaço individual do morador sem que com isso deixe de considerar que as legislações urbanas também possuem como princípios o ordenamento do território e o direcionamento de ocupação. Será que o espaço construído da cidade seria diferente? Analisando o número de aprovações de edificações e parcelamentos do solo e a grande dinâmica de construção da cidade, pode-se dizer que seriam poucos os espaços que realmente estariam conformados de forma diferente. Assim, o exercício de se pensar o espaço urbano deve ser focado em como construir espaços com qualidade socioespacial, mesmo que o instrumento para alcançar isso seja a legislação. A

legislação vista de forma isolada e como apenas aplicação de parâmetros urbanísticos sem sentido para a maioria da população não passa de um instrumento autoritário e socialmente fragmentador. Com isso, devem ser questionados os objetivos e os princípios da lei que normatiza sobre a propriedade individual. Importante deixar claro que esta pesquisa investigou o olhar do morador a respeito da ilegalidade, mas não investigou os motivos e as intenções da PBH em aplicar a legislação no que diz respeito ao licenciamento de edificações e parcelamentos do solo. Essa investigação seria um novo caminho de pesquisa para fomentar a compreensão da legalidade e, com isso, da ilegalidade da produção do espaço urbano.

A pergunta da pesquisa – “O que é legal no espaço urbano?” – não é de difícil resposta após a investigação realizada e suas reflexões. O legal, no sentido de uma forma positiva de ocupação e não no sentido jurídico, deveria ser a regra, e não a exceção. O legal não necessariamente deveria estar associado ao arcabouço jurídico. A vida urbana é construída alheia às legislações urbanísticas e com uma lógica própria e legal. São os reflexos da “lógica da necessidade” citada por Abramo (2009). O que leva os moradores a possuírem sua própria lógica de atuação são as tramas das duas outras duas lógicas formadoras do espaço urbano: Estado e indústria imobiliária. Assim, os reflexos da ocupação dos moradores poderia ser de outra forma se as lógicas fossem estabelecidas observando suas necessidades de construção. Um ponto importante de investigação, mas que não foi incorporado no âmbito desta pesquisa, prende-se à conveniência de entender as necessidades de construção dos moradores da cidade. Com isso, a partir desse conhecimento, poderia se pensar em formas de garantir qualidade espacial e ambiental para aqueles que quisessem seguir a lei.

A legislação é apenas um instrumento que reflete a posição do Estado e legitima a indústria imobiliária. Ou seja, para atender as demandas do morador deveria voltar-se a suas especificidades e demandas de ocupação. Nesse sentido, não faz sentido ser legal ou ilegal, o que deveria ser pensado é a qualidade espacial e ambiental dessas ocupações, o que não é objetivo da legislação urbanística. Com isso, o legal no espaço urbano são as ocupações dos moradores da cidade que atendam a suas necessidades e particularidades de forma digna e inseridas no contexto urbano de toda a cidade, sem espaços de exclusão e exceção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. In: XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2009, Florianópolis. Planejamento e Gestão do território: escalas, conflitos e incertezas. Florianópolis: ANPUR, 2009. 1 CD-ROM

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, 485 p.

ARQUIVO PÚBLICO DA CIDADE DE BELO HORIZONTE. Planta Geral da Cidade de Minas, organizada sobre a Planta Geodésica, Topográfica e Cadastral de Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Companhia de Artes Gráficas do Brazil, 1895. Disponível em <<http://www.comissaoconstrutora.pbh.gov.br/>> Acesso em: 10 jan. 2011

ARREGUY, Cintia Aparecida Chagas; RIBEIRO, Raphael Rajão ARQUIVO PÚBLICO DA CIDADE DE BELO HORIZONTE. [Histórias de bairros [de] Belo Horizonte. Belo Horizonte, MG: Arquivo Publico da Cidade de Belo Horizonte, 2008. v.

BELO HORIZONTE. Lei n. 363, de 4 de Setembro de 1930. Aprova o regulamento geral de construções em Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 165, de 1º de Setembro 1933. Modificar o Regulamento Geral de Construções em Belo Horizonte, baixado com a lei n. 363, de 1930. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 54, 24 de novembro de 1935. Regula a abertura de ruas e logradouros públicos e o loteamento de terrenos. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 3, 30 de novembro de 1937. Modifica o decreto n. 57 de 1935. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 097, 23 de junho 1936. Revoga os artigos 148 a 153, do decreto n. 165, de 1993. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Decreto-lei n. 84, 21 de dezembro de 1940. Regulamento das construções da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 282, 30 de abril de 1952. Dispõe sobre aprovação de plantas de subdivisão e parcelamento de terrenos e modifica o regulamento das construções. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 661, de 26 de novembro de 1957. Regula o emprego, nas edificações, de novos materiais ao sistema construtivo. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Lei n. 2.662, 29 de novembro de 1976. Dispõe sobre as normas de parcelamento, ocupação e uso do solo urbano. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Lei n. 3403, 23 de dezembro de 1981. Autoriza o Poder Executivo a regularizar a situação dos imóveis. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Lei n. 4034, de 25 de março 1985. Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Lei n. 5001, 9 de fevereiro de 1988. Dispõe sobre a regularização de construções em situação irregular. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Lei n. 6452, 25 de novembro de 1993. Disciplina a regularização de edificações em situação irregular no município de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011. (a)

BELO HORIZONTE. Decreto n. 7772, 20 de dezembro de 1993. Regulamenta a Lei n. 6452, 25 de novembro de 1993. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011. (b)

BELO HORIZONTE. Lei 7.166, 27 de agosto de 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011. (a)

BELO HORIZONTE. Lei n. 7165, 27 de agosto de 1996. Plano Diretor Municipal. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011. (b)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Planta de Parcelamento do Solo CP 128040F. Belo Horizonte, 1997. Disponível em < <http://portal5.pbh.gov.br/plantacp-img/128040F.pdf> > Acesso em: 14 de fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Lei n. 8137, 21 de dezembro de 2000. Atualiza a Lei n. 7166/96 e a Lei 7.165/96. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Lei n. 8616, 14 de julho de 2003. Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Lei n. 9074, 18 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e edificações e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Lei n. 9725, 15 de julho de 2009. Código de edificações de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Cadastro de licenciamento urbanístico de edificações por meio do programa Cidade Legal. Belo Horizonte: Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana de Belo Horizonte, Gerência de Programas de Inclusão Urbana, 2009. p. Relatório. (a)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Estudos Urbanos: transformações recentes na estrutura urbana. IN: III Conferência Municipal de Políticas Urbanas. 2009, Belo Horizonte.

Disponível em:

<http://www.pbh.gov.br/comunicacao/RELATORIOS/200905_estudos_urbanos_conferencia_abertura_conferencia.pdf> . Acesso em: 15 Jul. de 2009 (b)

BELO HORIZONTE. Decreto n. 13.842, 11 de janeiro de 2010. Regulamenta a Lei 9725/09. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011. (a)

BELO HORIZONTE. Decreto n. 1460, 06 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei 8.816/03. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011. (b)

BELO HORIZONTE. Lei n. 9959, 20 de julho de 2010. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>> Acesso em: 14 fev. 2011. (c)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Cadastro imobiliário Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Secretaria Municipal Adjunta de Arrecadação, Gerência de Cadastros Tributários, novembro de 2010. p. Relatório. (a)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Cadastro de projetos aprovados na Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana (edificações e parcelamento do solo) – 1992 a 2010. Belo Horizonte: Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A, dezembro de 2010. p. Relatório. (b)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Cadastro de denúncias dos moradores da regional Leste na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, Unidade regional Leste, 2010. p. Relatório. (c)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Levantamento aerofotogramétrico da regional Leste de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Secretaria Municipal Adjunta de Arrecadação, Gerência de Cadastros Tributários, novembro de 2010. 1 CD-ROM (d)

BENÉVOLO, Leonardo. As origens da urbanística moderna. São Paulo: Lisboa, 1981. 166 p.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2 ed. São Paulo: Alfa- Omega, 1982. p. 37 - 70.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4^o Ed. São Paulo: Editora Liberdade: Fapesp, 2004. 342 p.

BOURDIEU, P. O campo econômico. Política e Sociedade, Santa Catarina, v.4, n.6, p.15-57. Abr. 2005

BOURDIEU, P. A miséria do mundo. Petropolis Vozes, 1997. 746 p.

BRASIL. Lei n. 6.766, 19 de novembro de 1979. Dispões sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm> Acesso em: 14 fev.2011.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Cultura e democracia. O discurso competente e outras falas. 11 ed. rev e ampl. São Paulo: Cortez Editora, 2006. 367p.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A “cidade ilegal”. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org). As cidades da cidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 145-155.

COTA, Daniela Abritta. Legislação Urbana e capital imobiliário na produção de moradias em belo Horizonte: um estudo de caso. 2002. 123f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

COTA, Daniela Abritta. Alterações na ocupação do solo: desconcentração e adensamento. In: CALDAS, Maria Fernandes; MENDONÇA, Jupira Gomes; CARMO, Lélío Nogueira (org). Estudos Urbanos: Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2008. p. 207- 236.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, Evelina. (org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279 – 303.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org). As cidades da cidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. .p. 123- 139.

FERNANDES, Edésio. Cidade Legal x Cidade Ilegal. In: Valença, Márcio Moraes (org.) Cidade (i)legal. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. (a)

FERNANDES, Edésio. Reforma Urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo Magela (Org.); MENDONÇA, Jupira Gomes (Org.). Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 123-135. (b)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Panorama de Belo Horizonte: atlas histórico. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1997. 1 atlas. 104 p.

GOMES, Sergio Moraleida. A dinâmica do mercado formal de produção residencial. In: CALDAS, Maria Fernandes; MENDONÇA, Jupira Gomes; CARMO, Lélío Nogueira (org). Estudos Urbanos: Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2008. p. 237- 274.

JESUS, Angela Regina Lima de. O agravamento da ilegalidade urbana: o caso dos lotemanentos clandestinos na cidade do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 427 - 456.

KOWARICK, L. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 202 p.

LEFÈVRE, Rodrigo Brotero. Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamento e escritórios, na cidade de São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2 ed. São Paulo: Alfa- Omega, 1982. p. 95 - 116.

LIMA , Junia Maria Ferrari de. Bairro Concórdia em Belo Horizonte: entrave ou oportunidade à cidade-negócio? 2009. 158 f. : Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MARICATO, E. Autoconstrução, arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da cada (e da cidade) no Brasil Industrial. 2 ed. São Paulo: Alfa- Omega, 1982. p. 71- 94.

MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: Ribeiro, Luiz Cesar Queiroz. (Org.); Santos Jr., O. (Org.) Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309 – 325.

MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: Cadernos IPPUR /UFRJ. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, ano XI, nº. 1 e 2, jan-dez 1997.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados. vol.17, nº 48. São Paulo May/Aug, 2003. p.151 -167. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>> Acesso em: 15 Abril de 2010

MORAES, Antonio Carlos Robert; COSTA, Wanderley Messias da. Geografia Crítica: a valorização do Espaço. São Paulo: Editora HUCITEC, 1993. 196p.

NASCIMENTO MORADO, Denise; BRAGA, Raquel C. Q. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou um número a ser superado. In: Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo:Programa de Pós-graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo EESC-USP, n.9, 1º sem. 2009, p. 98 a 109

PLAMBEL. Plano de ocupação do solo da aglomeração metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1976

PLAMBEL. A Estrutura Urbana de RMBH- Diagnóstico e Prognóstico: o processo de formação do espaço urbano da RMBH 1897-1985. Belo Horizonte, 1986. 3v.

PLAMBEL. O mercado da terra na região metropolitana de Belo Horizonte. 2.ed. Belo Horizonte: 1987. 212p.

REGUEIRA, Krongnon Wailamer de Souza. O setor imobiliário informal e os direitos de propriedade: o que os imóveis regularizados podem fazer pelas pessoas de baixa renda dos países

em desenvolvimento, 2007. Tese (doutorado). Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Incorporação imobiliária: características, dinâmica e impasses. In: AZEVEDO, Sérgio de. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.) A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

ROLNIK, Raquel. A cidade e lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3 ed. São Paulo: Studio Nobel FAPESP, 2003.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2 ed. São Paulo: Alfa- Omega, 1982. p. 21 - 36.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda. Invasões Urbanas: conflitos de direito de propriedade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 17- 94.

SOTO, Hernando. O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record, 2001.

SMOLKA, Martin O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 255 – 291.

SOUZA, Angela Gordilho. Legalidade e Exclusão Urbanística nas grandes cidades: um estudo de caso de Salvador- BA In: FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 409 – 456.

TEIXEIRA, João Gabriel; SOUZA, José Moreira de. Organização metropolitana e estrutura social: o caso de Belo Horizonte. IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000, p. 285 - 456.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Belo Horizonte- da cidade planejada à metropole segregada. In: XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em

Planejamento Urbano e Regional, 2009, Florianópolis. Planejamento e Gestão do território: escalas, conflitos e incertezas. Florianópolis: ANPUR, 2009. 1 CD-ROM

ANEXO A – QUESTIONÁRIO ENTREVISTAS

NÚMERO ___ __ ___ / ___ __

ENDEREÇO : _____ BAIRRO _____

FOTO NÚMERO: _____ DATA: _____

GRUPOS:

	LEIS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO(01)		LEI 9074/05- Caráter social (03)
	LEI 9074/05 (02)		NÃO APROVADAS (4)

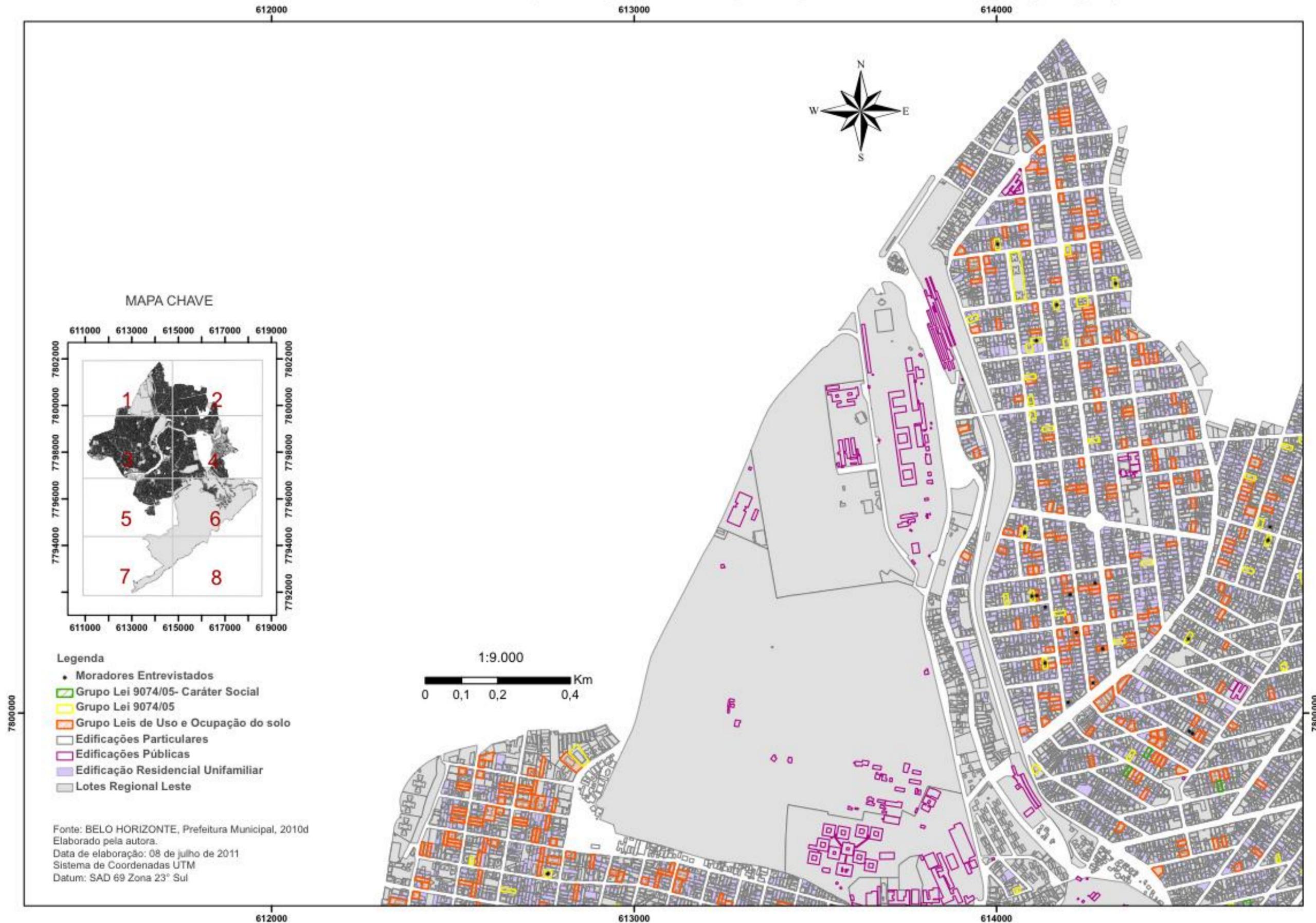
PERGUNTAS GERAIS

RENDA – QUAL A RENDA FAMILIAR:			
	0 a 3 salários mínimos		6 a 10 salários mínimos
	3 a 6 salários mínimos		Mais de 10 salários mínimos
Observação:			
CREDIBILIDADE DA LEI			
PORQUE VOCÊ APROVOU O LOTE/ EDIFICAÇÃO NA PBH?		PORQUE VOCÊ NÃO APROVOU O LOTE/ EDIFICAÇÃO NA PBH?	
	Procedimento normal		Não sabia que tinha que aprovar
	Para vender		Acha que está aprovado
	Já estava assim quando comprou		Não conhece a legislação urbana
	Para registrar em cartório		Acha complicado e caro – dificuldade de apoio técnico
	PBH		Irá aprovar brevemente
	Não sabe informar		Está irregular com relação aos parâmetros urbanísticos
Outros:			
PROPRIEDADE DO IMÓVEL / LOTE			
	Possui a propriedade do imóvel?	QUAL O DOCUMENTO DE PROPRIEDADE POSSUI?	
	Sim		Matrícula
	Não		Escritura
Observação:		Contrato de compra e venda	
		Contrato de gaveta	
PÓS- APROVAÇÃO			
Após a aprovação foram realizadas alterações na edificação/ lote?		A edificação possui habite-se?	
			Sim
			Não

		A edificação possui habite-se ?	
	Sim		Sim
	Não		Não
O imóvel (edificação ou lote) foi valorizado após a aprovação?		Observações:	
	Sim		
	Não		
DINÂMICA DE CONSTRUÇÃO- COMO ACONTECEU A CONSTRUÇÃO DA CASA			
Em quantas etapas a casa foi construída?		Pretende fazer novas ampliações?	
	Construída de uma só vez		Sim
	Construída em partes		Não
	Observações:		

ANEXO B

1 - Regional Leste - Distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo

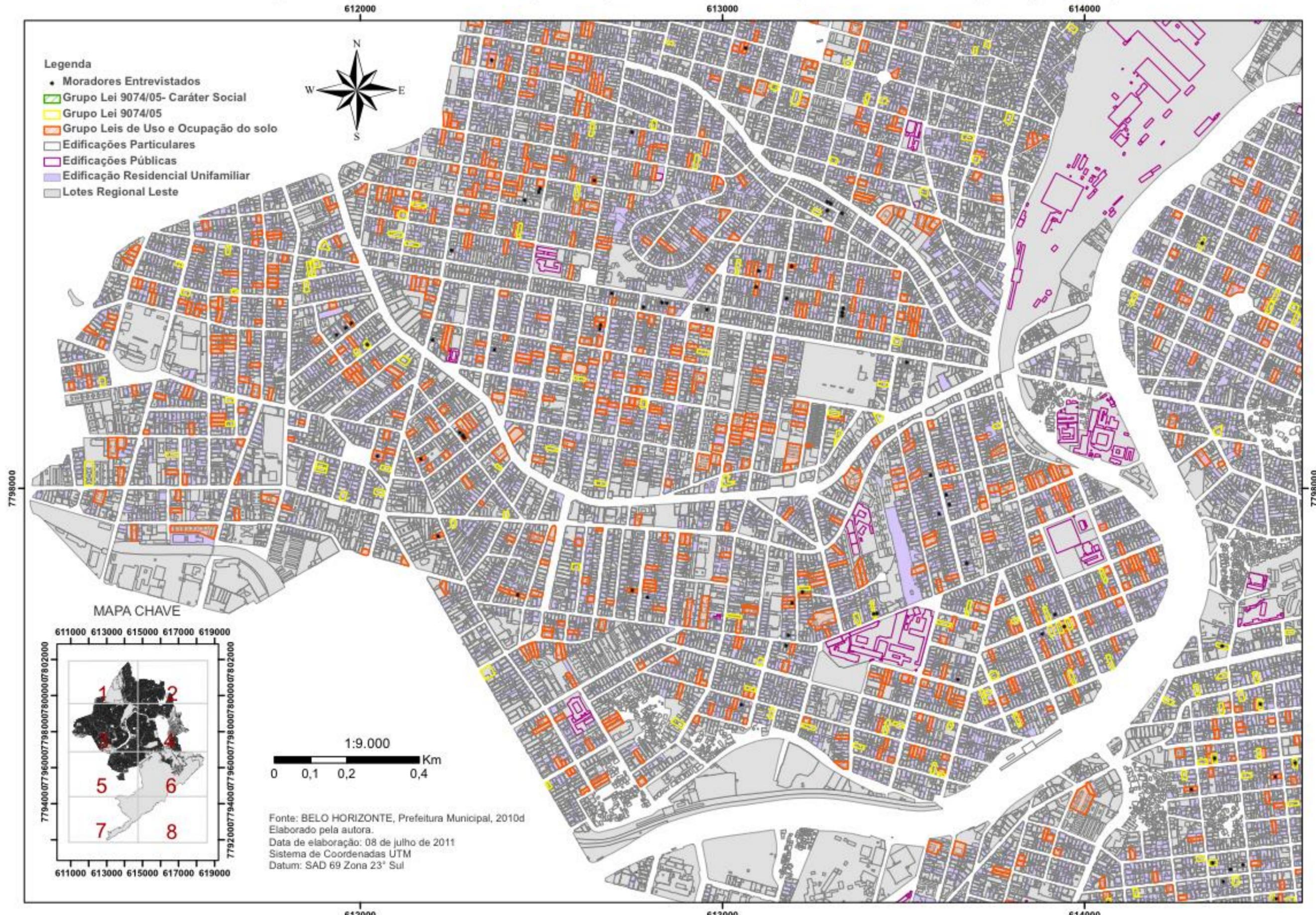


ANEXO B

2 - Regional Leste - Distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo

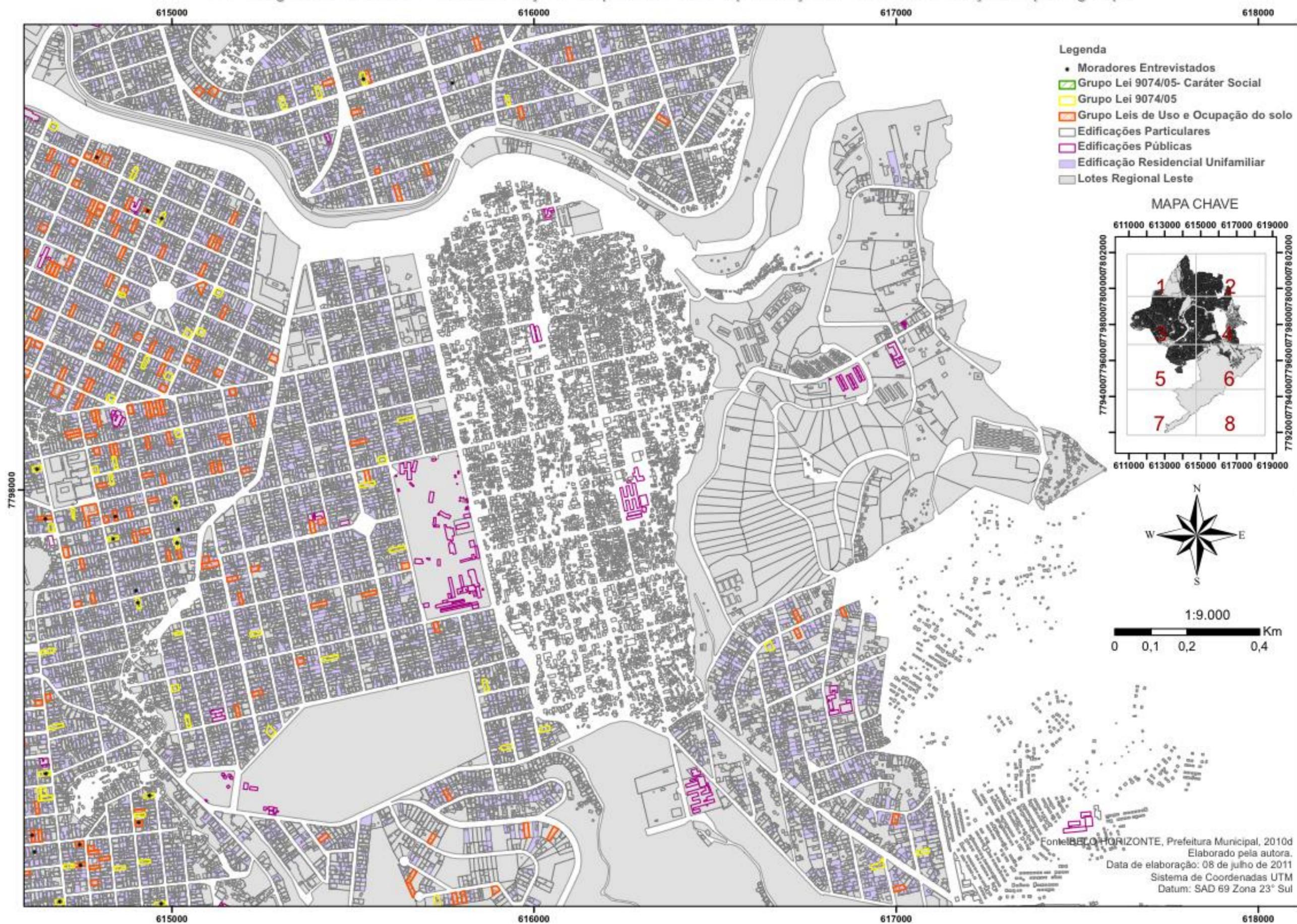


ANEXO B 3 - Regional Leste - Distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo

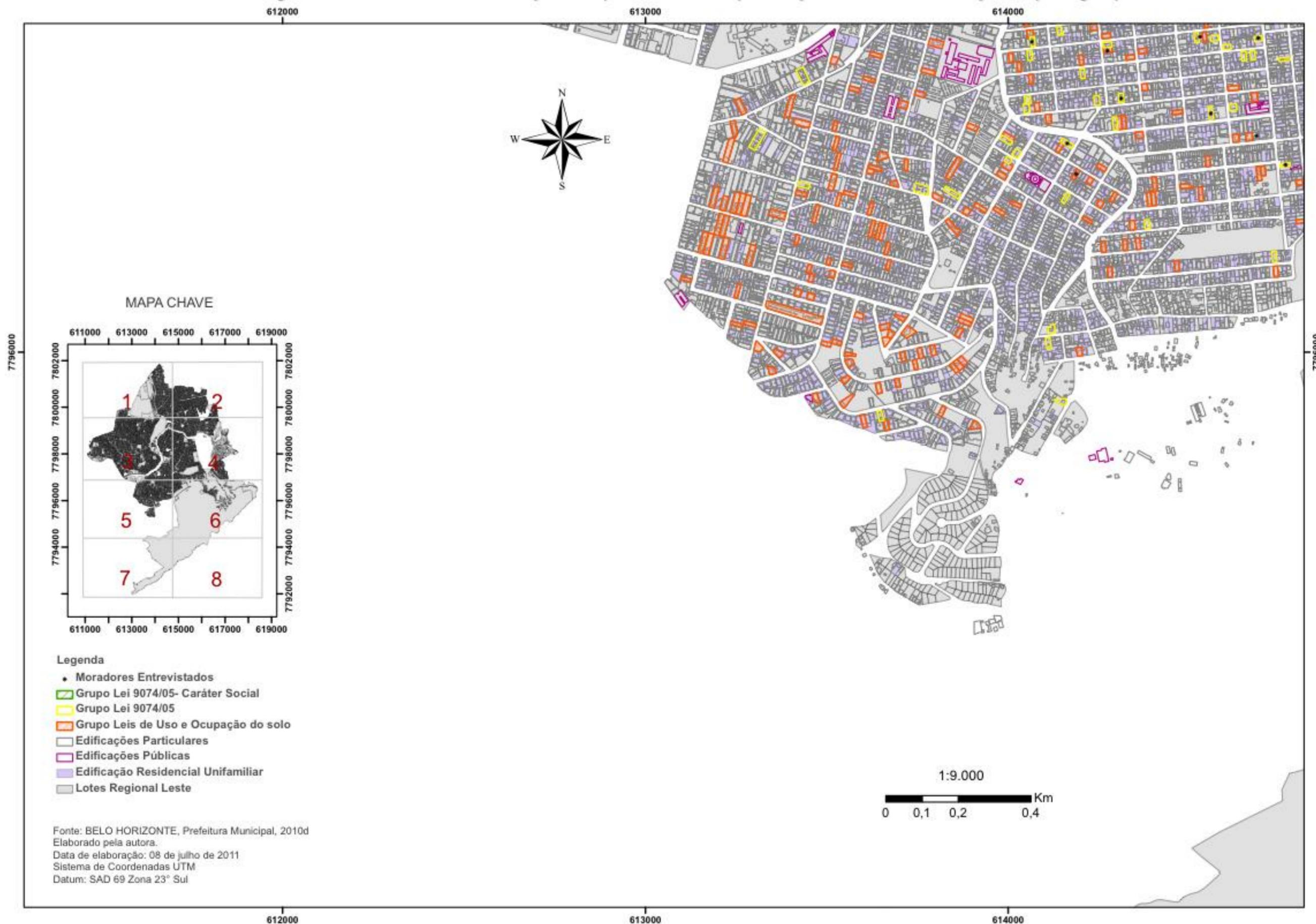


ANEXO B

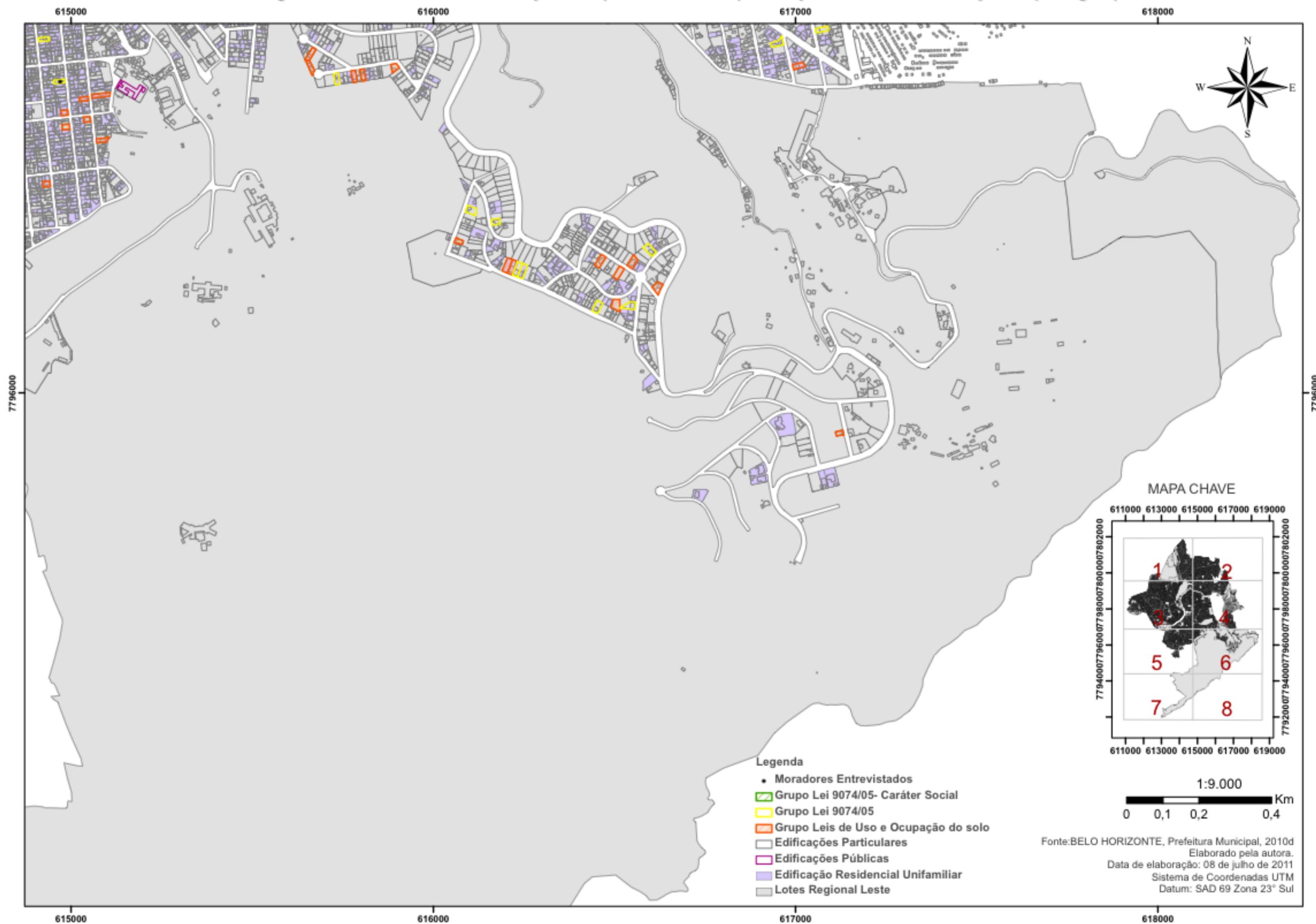
4 - Regional Leste - Distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo



ANEXO B
5 - Regional Leste - Distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo

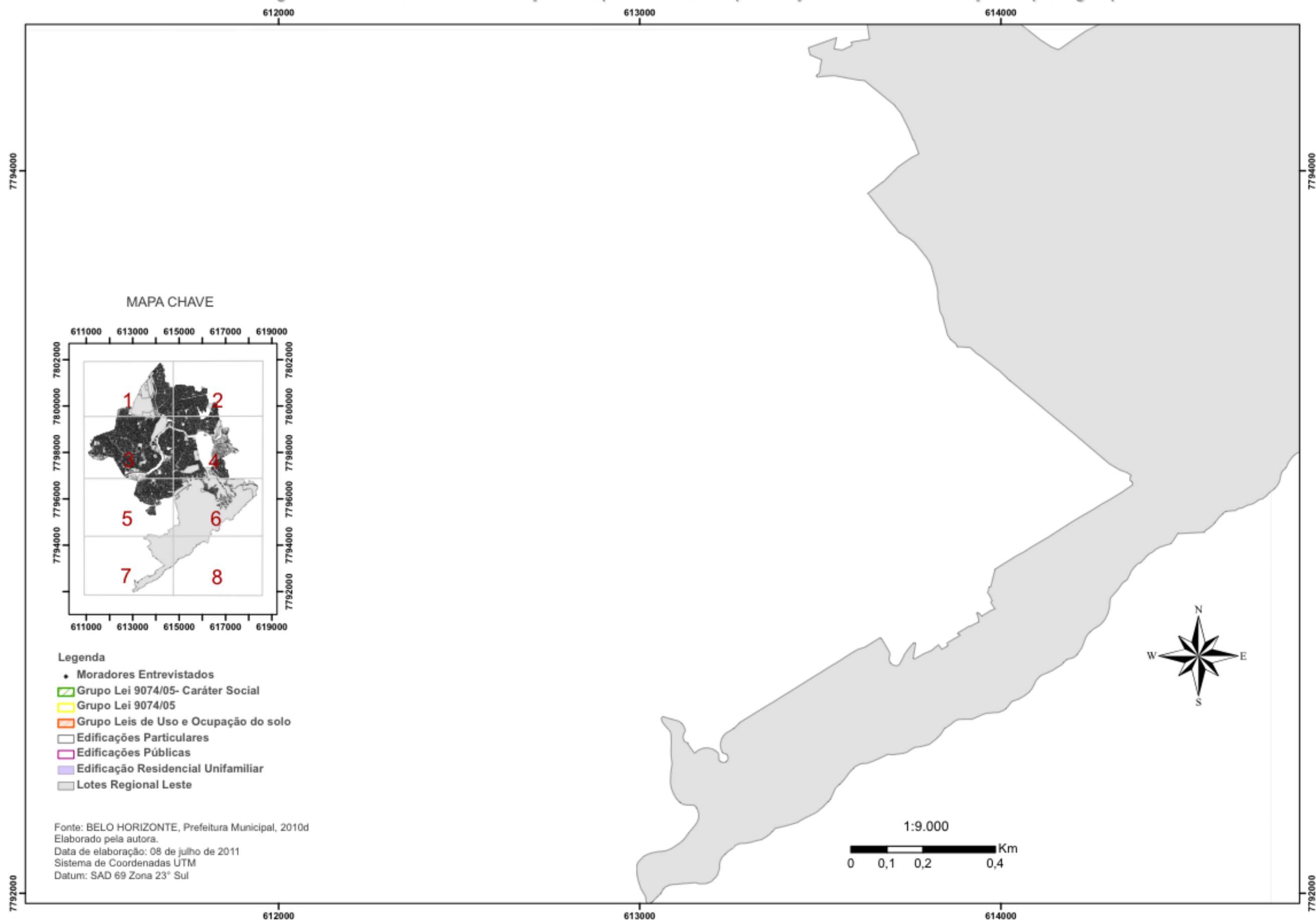


ANEXO B
6 - Regional Leste - Distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo



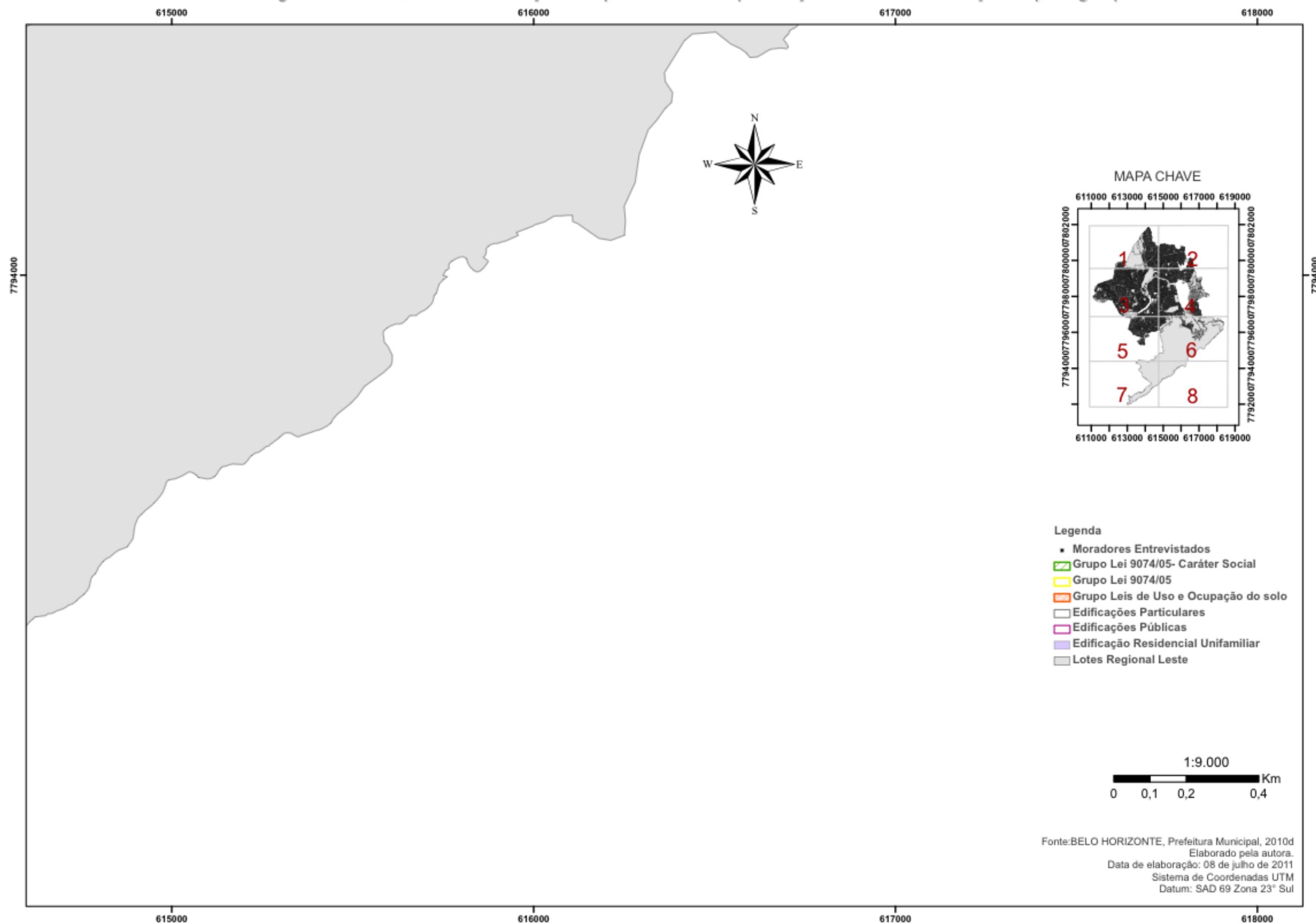
ANEXO B

7 - Regional Leste - Distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo



ANEXO B

8 - Regional Leste - Distribuição espacial das aprovações das edificações por grupo



ANEXO C- EXPLICAÇÃO ESTATÍSTICA – ESTUDO DE CASO

Cálculo do tamanho amostral (n) para as populações de Edificações e Parcelamentos listadas abaixo, para erros de 5%, 10% e 15%. O método utilizado para todas as populações foi amostragem aleatória simples.

População	N*	Tamanho amostral (n) segundo os erros		
		5%	10%	15%
Edificações Não aprovadas	10631	371	67	23
Edificações Aprovadas - Lei de Uso e Ocupação do solo	416	200	58	22
Edificações Aprovadas pelo Ex-ofício	238	147	53	21
Edificações Aprovadas Leis 9074/05	155	111	47	20
Modificação de parcelamento	45	40	27	15
Quarteirões bairro	116	89	43	19

N = tamanho populacional.

2) Descrição da metodologia utilizada.

Os valores de n foram obtidos através da equação 1, considerando variância conservadora ($\sigma^2 = 0.25$). Geralmente, quando não há teste piloto (através do qual é possível saber a variância populacional à priori) a melhor alternativa é sermos conservadores e considerar variância máxima (0.25, no caso de amostragens de proporções).

$$n = \frac{N\sigma^2}{(N-1)\left(\frac{e}{Z_{\alpha/2}}\right)^2 + \sigma^2}, \text{ em que} \quad \text{eq. 1}$$

σ^2 = variância;

N = tamanho populacional;

e= erro;

$Z_{\alpha/2}$ refere-se ao valor absoluto da ordenada da distribuição normal padronizada que deixa abaixo dela a área igual $\alpha/2$.

Obs.: dado um mesmo α , a equação 1 tem a propriedade de convergir para um mesmo valor à medida que se aumenta N. Por este motivo, nota-se que no quadro listado no item 1, o

tamanho amostral não aumenta na mesma proporção que o tamanho populacional. Por exemplo, enquanto o tamanho amostral das edificações não aprovadas (com população superior a 10000) é 67, o tamanho amostral da classe lei de uso e ocupação do solo (tamanho populacional 416) é 58.