

O QUE É LEGAL NA MINHA CASA: REFLEXÕES DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA.

Geruza Lustosa de Andrade Tibo (UFMG) – geruzalustosa@gmail.com

Arquiteta e urbanista mestre pelo programa de mestrado do programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como base uma pesquisa finalizada em 2011 e apesar dos dados da pesquisa de campo referirem-se até o ano de 2010, a discussão ainda mostra-se atual por revelar uma reflexão ainda incipiente e necessária. A temática proposta aborda a aplicação da legislação urbanística em um território urbano pouco explorado no meio acadêmico, o espaço ordinário, como também um ponto de vista ainda pouco considerado: o morador da cidade. Esta reflexão, neste momento, torna-se ainda mais necessária no contexto de Belo Horizonte, uma vez que está sendo estruturada uma nova legislação urbanística para a cidade¹. Neste sentido, discutir a aplicação real da lei é fundamental para indicar reflexões importantes a serem absorvidas na formulação das propostas.

O espaço que tem foco neste estudo é àquele também chamado de ordinário, em que as construções e o ritmos de mudança são ditados pelos seus próprios usuários. O conceito de ordinário vem a contraponto ao extraordinário, ou seja, podemos dizer que é o espaço da cidade comum e da vida habitual. A produção destes espaços, em geral, obedecem à lógica do morador, conceito abordado por Abramo (2009) e de suas necessidades e, muitas vezes, não acompanham os trâmites burocráticos, onerosos e morosos da obediência da lei e aprovação nos órgãos competentes. É comum encontrar estudos sobre os espaços extraordinários, principalmente críticas de Arquitetura e Urbanismo, como também é comum encontrar estudos que tratam dos espaços ilegais, informais ou ainda irregulares oficialmente também conhecidos como “vilas e favelas”. Contudo, ainda é incipiente a busca pelo entendimento das formas de ocupação, uso e apropriação da cidade dita legal, regular e formal, principalmente com enfoque no território definido como lote e suas interfaces com o espaço público .

¹ A IV Conferencia de Política Urbana, realizada ao longo do ano de 2014, aprovou as propostas a serem incorporadas na nova lei urbanística. Neste momento, está sendo estruturado o Projeto de Lei a ser enviado para a Câmara dos Vereadores com o propósito da aprovação do novo Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte.

O estudo parte 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 desenvolvem-se de forma isolada e em outros momentos fundem-se em parcerias. O artigo concentra-se na lógica do morador da cidade e a partir da produção da cidade dita legal, mas que possui ilegalidades na forma de ocupação dentro do lote.

A ilegalidade, nesta pesquisa, é traduzida como edificações, com enfoque nas residências unifamiliares, que não foram licenciadas pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), ou foram em um dado momento e já fizeram alterações que descaracterizaram o projeto licenciado. Esta definição é necessária para evitar possíveis confusões conceituais. Importante enfatizar que procura-se discutir não a falta de legislação urbanística, contudo, o seu real cumprimento. 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”. Ainda 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 juridical.” (Fernandes, 2008a, p.23). Trata-se de reconhecer a ilegalidade não como exceção, mas como regra urbana.

Neste sentido, o artigo pretende estimular reflexões da regra urbana a partir do pressuposto que grande parte da cidade de Belo Horizonte já possui todo o seu território ocupado e configurado por espaços ilegais, dentro e fora da cidade dita formal. Nesse sentido, questiona a validade de se legalizar a grande massa construtiva de casas que foram construídas alheias à legislação urbanística e pergunta: O que deveria ser legal nas residências unifamiliares do ponto de vista técnico- jurídico?

2. ILEGALIDADE URBANA – APROXIMAÇÃO DO CONCEITO

O processo de formação da ilegalidade edilícia em Belo Horizonte já nasce em seus primórdios de ocupação e marca a segregação sócio espacial da cidade, persistente até os dias de hoje. Segundo PLAMBEL (1986) 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 caminharam 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 sobre o ponto de vista legal na zona suburbana.

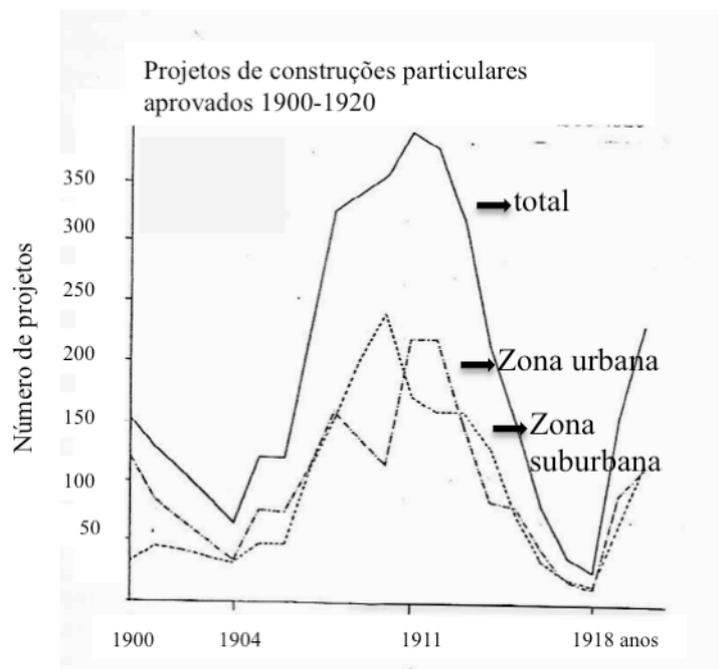


GRÁFICO 1- Número de projetos aprovados entre 1900 e 1920 em Belo Horizonte.

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

O surgimento da ilegalidade em Belo Horizonte demonstra que o não cumprimento da ordem técnico-jurídica deve ser entendido no contexto histórico urbano e dentro dos moldes da reprodução social capitalista. Neste sentido, não pretende-se analisar a ilegalidade apenas com ausência de aprovação de projeto, mas considerando a toda complexidade de se morar no espaço urbano. Para a análise pretendida e evitar confusões conceituais a ilegalidade neste artigo deve ser entendida como o que não está enquadrado nos parâmetros urbanísticos do arcabouço jurídico de Belo Horizonte, sobretudo no que diz respeito à construção da edificação e a necessária aprovação do seu licenciamento urbanístico. Com isso, pretende-se diferenciar de conceitos amplos de informalidade e irregularidade ou até mesmo ilegalidade em seu sentido *lato sensu*.

Para clarear o que está sendo definido como licenciamento urbanístico segue, em linhas gerais, os trâmites para a aprovação de um projeto na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH). O processo esperado para a legalidade de uma edificação é que o projeto arquitetônico seja aprovado antes de ser iniciada a construção da edificação e somente após a aprovação seguindo os trâmites processuais incie a etapa de construção, com a concessão do

Alvará de Construção. Após a construção, deve-se verificar se realmente o construído está conforme o projeto aprovado e assim tem-se o documento final: Certidão de Baixa de Construção. Modificações posteriores na edificação, sejam elas de acréscimo ou decréscimo de área, devem ser novamente objeto de análise e, da mesma forma, somente após a sua aprovação devem ser efetivamente executadas. Como a pesquisa tem como foco entender a relação do morador com a legislação, o enfoque do estudo foi na etapa de aprovação de projeto. O intuito foi perceber as motivações que levam o morador a querer enquadrar a sua edificação nos parâmetros da legislação ou não. Nesse sentido, não foi objeto de estudo a etapa Certidão de Baixa de Construção. A FIGURA 01 define um fluxo convencional de aprovação de projetos na PBH.

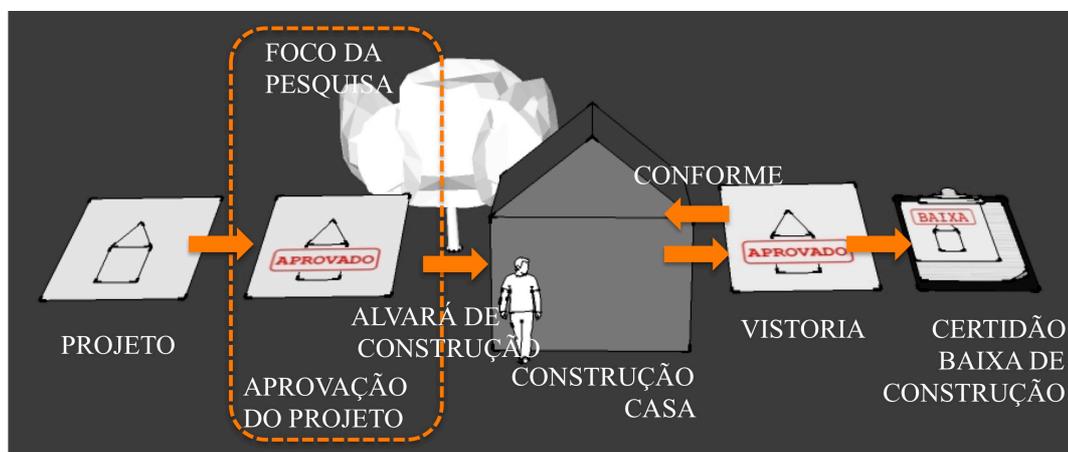


FIGURA 01: Fluxo convencional de aprovação de projetos na PBH.
Elaborado pela autora

Existem outros procedimentos que não estão vinculados à aprovação pré-construção e são denominados regularização da edificação e, nestes casos, está sendo tratada a edificação já construída e que se enquadram na legislação edilícia pós-construção, conforme demonstra a FIGURA 02.

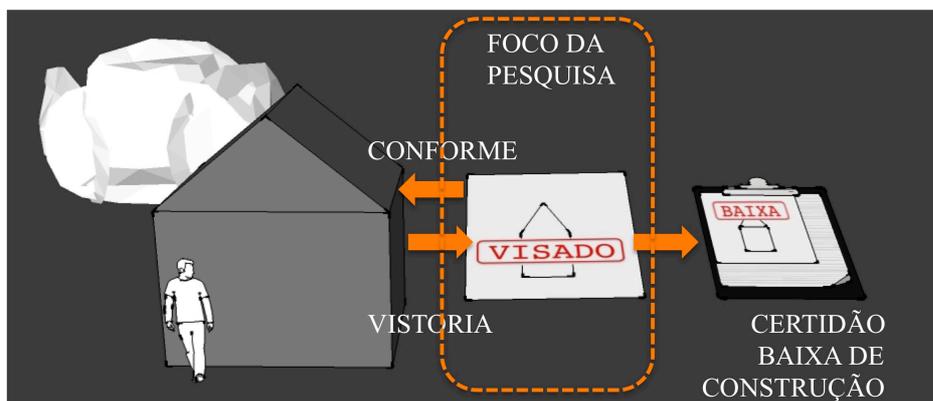


FIGURA 02: Fluxo convencional de aprovações de projeto via regularização da edificação.
Elaborado pela autora

3. ILEGALIDADE URBANA – EXPLORAÇÃO DO CONCEITO

3.1. METODOLOGIA

A pesquisa buscou dois caminhos de investigação para a busca da legalidade urbana a partir do olhar do morador da cidade: a) o cadastro de licenciamentos urbanísticos na PBH; e b) entrevistas com os moradores da regional Leste.

Com relação ao cadastro de licenciamentos urbanísticos na PBH, o intuito foi pensar 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 da análise foi de 1992 a 2010, abarcando grande período de licenciamentos após serem sistematizados e cadastrados na PBH. Não é objetivo deste artigo estabelecer comparações numéricas com base nos quantitativos investigados e sim, a partir das informações, espacializar no território da regional as edificações aprovadas e estabelecer o universo de pesquisa das entrevistas.

Para o estudo proposto, o recorte territorial escolhido foi por regional. A escolha por recorte regional se justifica pela disponibilidade desses dados nos órgãos públicos. A unidade de estudo escolhida para a análise da aplicação da legislação foi a regional Leste, por apresentar a diversidade urbana necessária para a análise e todos os estratos sociais abordados na pesquisa.

Para o correto entendimento da percepção do morador acerca da legislação urbanística, é necessário diferenciar conceitualmente os tipos diferentes de leis fixadas para licenciar as edificações. Os diferentes conceitos revelam práticas distintas na aplicação das leis urbanas. A pesquisa levou em consideração três grupos de leis:

1. Grupo Leis de Uso e Ocupação do Solo_ abarca todos os tipos de leis de uso e ocupação do solo aplicadas no município de Belo Horizonte: Lei 2.662/76, Lei 4034/85, Lei 7166/96 e Lei 9959/10. Este grupo é aplicado nos seguintes casos: quando a demanda do morador é de aprovação de um projeto ainda não construído ou até mesmo para casos de acréscimo e decréscimos de área construída, mas que estejam em conformidade com os parâmetros urbanísticos fixados em lei. Também entra neste grupo edificações já construídas conforme os parâmetros urbanísticos e que podem ser aprovadas pelos processos conhecidos como

regularização, seguindo os parâmetros da legislação vigente. Neste grupo, são enquadrados os procedimentos previstos para o fluxo de aprovação de projetos da FIGURA 01.

2. Grupo Lei 9074/05_ abarca os casos em que o morador procura a PBH após a edificação estar construída para regularizar conforme local e obter a Certidão de Baixa de Construção, documento que oficializa o processo de aprovação e construção conforme os requisitos legais. Na aplicação desta lei, existe flexibilidade para desconformidades com relação aos parâmetros urbanísticos, sendo que alguns parâmetros são passíveis de multa para a devida regularização da edificação. Além do pagamento pela irregularidade, esta lei pode flexibilizar o pagamento pelos tramites administrativos dependendo do valor venal do imóvel. Só pode ser regularizada neste grupo edificação comprovadamente construída anteriormente a janeiro de 2014. Neste grupo, são enquadrados os procedimentos previstos para o fluxo de aprovação de projetos da FIGURA 02.

3. Grupo: Lei 9074/05 – caráter social_ Este grupo também corresponde a aprovações de edificação regularizadas após a construção ou implantação. Neste caso, a própria PBH procura o morador para efetuar a emissão da Certidão de Baixa de Construção, mediante um procedimento simplificado, não passível de multa. No caso da aprovação da edificação, o uso deve ser residencial e atender aos seguintes requisitos: estar concluída em data anterior Janeiro de 2014, ter valor venal inferior ou igual a R\$30.000,00 no Imposto Predial Territorial Urbano (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.

Diante destes grupos, tem-se os seguintes números de aprovações na regional leste:

QUADRO 01

Quantitativos aprovações de edificações na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte referentes à regional Leste (11/12/1992 a 20/12/2010)

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

Fonte: BELO HORIZONTE, 2010b

BELO HORIZONTE, 2010a

BELO HORIZONTE, 2009a

Elaborado pela autora

O segundo caminho percorrido pela pesquisa foram as entrevistas com os moradores. Os dados sistematizados fornecidos pela PBH foram espacializados com o uso da ferramenta de georreferenciamento, o que tornou possível a localização das casas cadastradas como aprovadas e não aprovadas por cada grupo de lei. As entrevistas nas casas identificadas buscaram responder às perguntas desta investigação e foram agrupadas nos seguintes tópicos:

QUADRO 02

Tópicos investigados nas entrevistas

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.
Pós-aprovação	Verificar se houve alteração no 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, interessante observar que foram feitas de porta em porta e que muitos moradores se negaram a responder ao questionário proposto para a investigação. Foi 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 por meio de denuncia na PBH ou até mesmo aumento da taxa paga no IPTU. Mesmo com os esclarecimentos que não se tratava de um pesquisa visando a punição dos ilegais, o receio de tratar de tal assunto foi evidente.

3.2 O MORADOR

A análise do QUADRO 01 revela que a maior parte do espaço urbano da regional é ocupada por edificações ilegais, sendo de 14.743 edificações unifamiliares existentes, apenas 809 são aprovadas (somatória das edificações aprovadas por grupo). Com relação à legalidade, é importante notar que o número de unidades residenciais multifamiliares e mistas representa a maior fatia de aprovações nos dois grupos que lhe são pertinentes. Este dado revela a maior proximidade destes estratos com a lógica de ocupação e do mercado imobiliário formal.

Conceitualmente, os grupos das leis pesquisadas possuem enfoques e motivações distintos para aprovações. 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. O GRÁFICO 02 retrata o universo de edificações não aprovadas no período investigado na pesquisa e o número de casas aprovadas por grupo de leis.

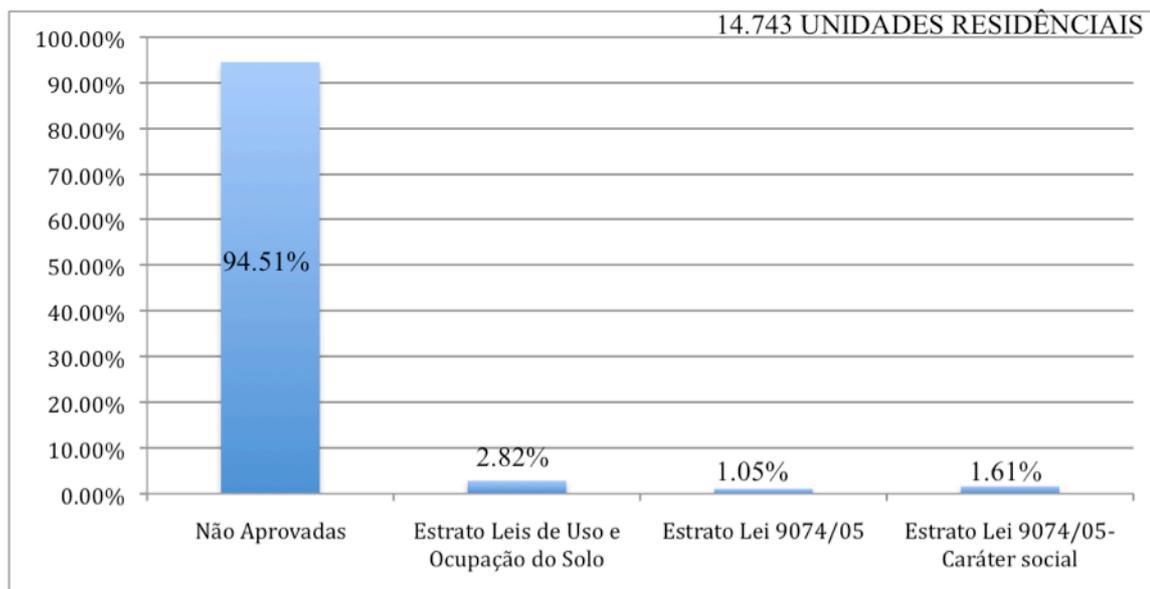


GRÁFICO 2- Representação das edificações aprovadas na regional Leste, por grupo pesquisado e edificações não aprovadas.

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 2010b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 2010c

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 2009

Elaborado pela autora.

- Tópico: renda familiar

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

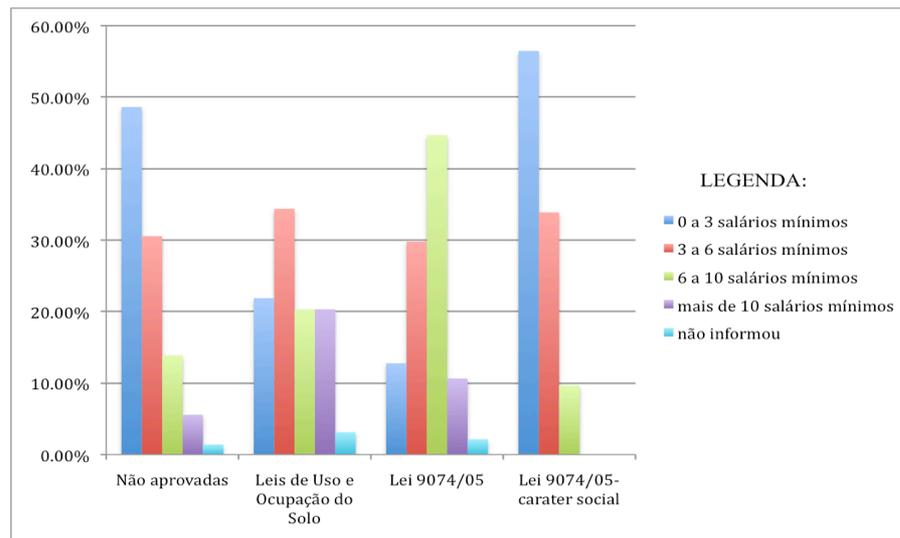


GRÁFICO 3- Relação entre as faixas de rendas dos moradores e os grupos de Leis.

Como se pode constatar no grupo Lei 9074/05 – Caráter Social, a maioria dos entrevistados recebe entre 0 e 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 processuais 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 os trâmites necessários na aplicação dos grupos de Leis. 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 10 salários mínimos. Interessante observar que os moradores desse grupo possuem renda mais baixa do

que aqueles que possuem suas edificações aprovadas². Com isso, pode-se afirmar que as faixas de renda dos moradores estão relacionadas com a ilegalidade das edificações. Contudo, importante deixar claro que a ilegalidade não é um atributo relacionado com a classe social.

- 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 as suas edificações aprovadas) e 2. Por que você não aprovou a sua edificação? (para aqueles moradores que não aprovaram as suas edificações). Com isso, procurou-se conhecer as motivações que levaram os moradores à busca da legalidade ou à permanência na ilegalidade e apontar reflexões acerca da credibilidade que os moradores conferem à aplicação da legislação urbana, sobretudo 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.

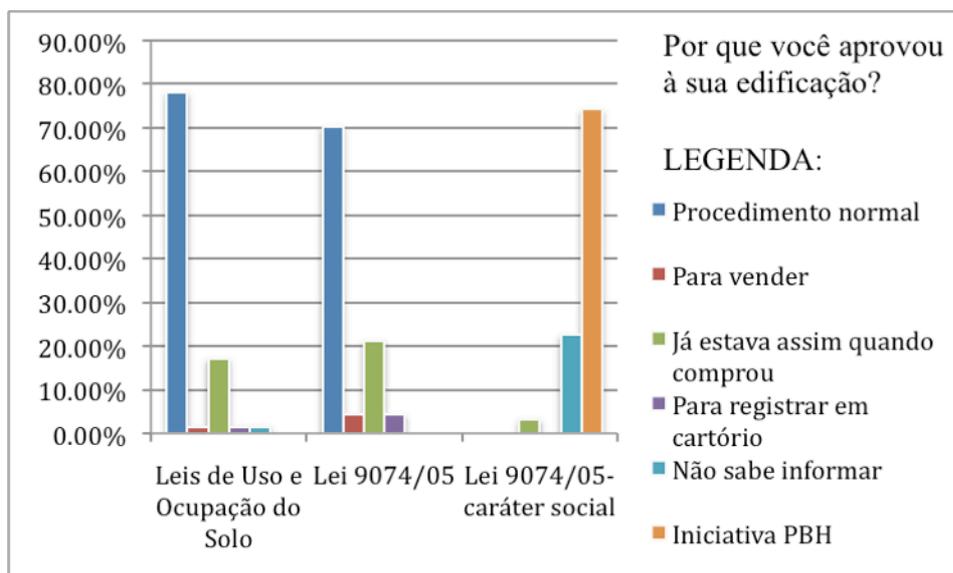


GRÁFICO 04 – Principais motivações alegadas para a aprovação das edificações, por grupo pesquisado.

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

² 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.

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 de Construção, e sim por razões impositivas da dinâmica oficial do cartório de registro de imóveis e do mercado imobiliário.

O grupo Lei 9074/05 – Caráter Social demonstra que grande parte dos moradores foi convidado a enquadrar sua casa na legalidade, sendo a própria PBH responsável por essa busca. 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 por 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. Contribuindo para esta hipótese, tem-se o já citado elevado número de moradores que acreditam estar enquadrados na lei. Muitos acreditam que o pagamento do IPTU em dia garante perante o Poder Público que sua construção está oficializada e legitimada. No entanto, o IPTU não tem correspondência alguma com a situação do imóvel quanto ao seu licenciamento urbanístico. Outro número representativo é que mais de 10% dos entrevistados deste grupo creditaram a ilegalidade de suas 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. A falta de conhecimento dos procedimentos da PBH e dificuldade de apoio técnico, torna o processo de aprovação uma rotina distante da realidade desses moradores.

- Tópico: pós- aprovação

Este tópico investiga a percepção dos moradores após a aprovação e construção do projeto da edificação na PBH. Com a análise do GRÁFICO 6, 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 é mais representativo 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. A dinâmica estancada de aprovação de projetos dificulta alterações futuras, a não ser que se aprovelem os acréscimos e decréscimos provenientes dessas alterações, o que muitas vezes não condiz com a real necessidade dos moradores. No grupo Lei 9074/05, é 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. Após as alterações, a edificação passa a estar desconforme com o projeto aprovado, mas se não houver denúncia ou algum tipo de comunicação, a edificação que possui Baixa de Construção continuará como legal no cadastro da PBH.

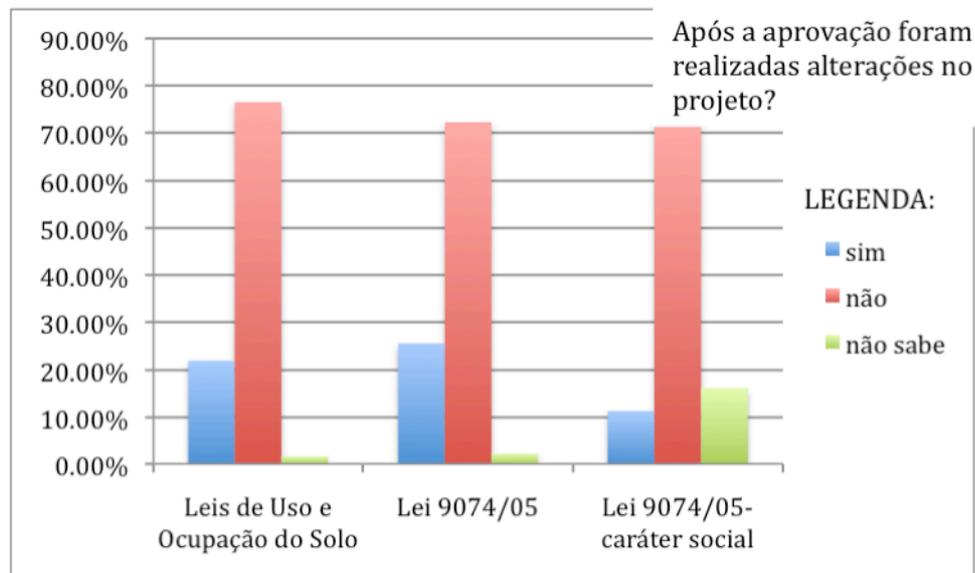


GRÁFICO 6 – Moradores que fizeram alterações em suas edificações após a concessão a Certidão de Baixa de Construção, segundo o grupo de Leis.

A pergunta seguinte do questionário de entrevistas diz respeito à posse da Certidão de Baixa de Construção. A intenção desta pergunta é verificar a proporção de moradores que chegaram até o fim do processo legal na PBH. 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 desta Certidão e, mesmo assim, é interessante notar 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 e 30% do grupo Lei 9074/05 declaram que não possuem o 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 a Certidão de Baixa de Construção. Esse número revela que algumas aprovações não seguiram o seu andamento até a finalização do processo. Ou seja, a edificação foi aprovada, emitido alvará de construção, mas por algum motivo a vistoria técnica necessária para a emissão da Certidão de Baixa de Construção não foi realizada ou então o processo foi indeferido. Como se trata de um processo burocrático e que após alterações o morador deve solicitar à PBH nova análise, muitos moradores que fazem 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.

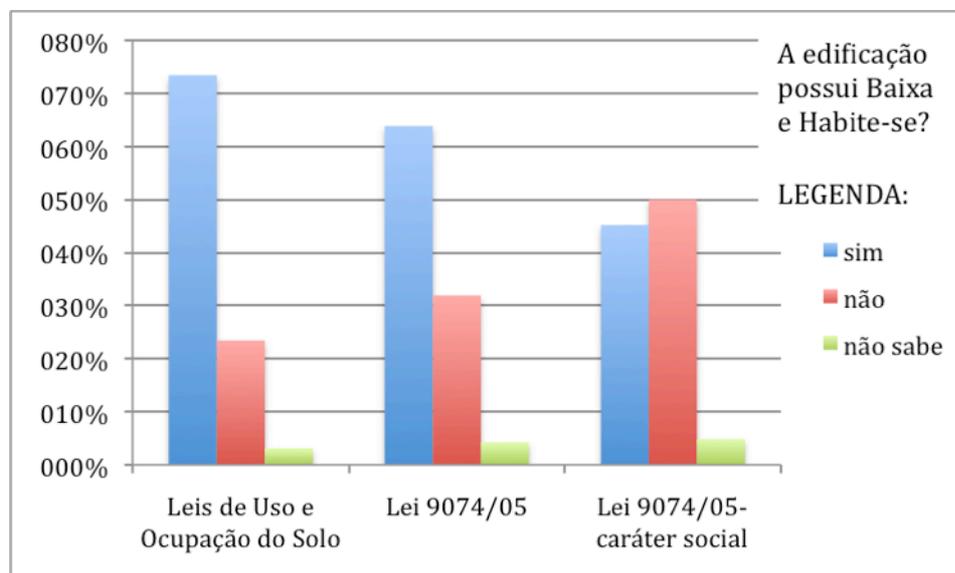


GRÁFICO 7- Proporção das edificações que possuem a Certidão de Baixa de Construção.

Com relação à valorização do imóvel após a posse da Certidão de Baixa de Construção, é significativo o número de usuários que admitem que há valorização no grupo Leis de Uso e Ocupação do Solo, conforme o GRÁFICO 8. 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, a qual 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%. Já no grupo Lei 9074/05 – Caráter Social, a grande representatividade dos moradores 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, estão 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.

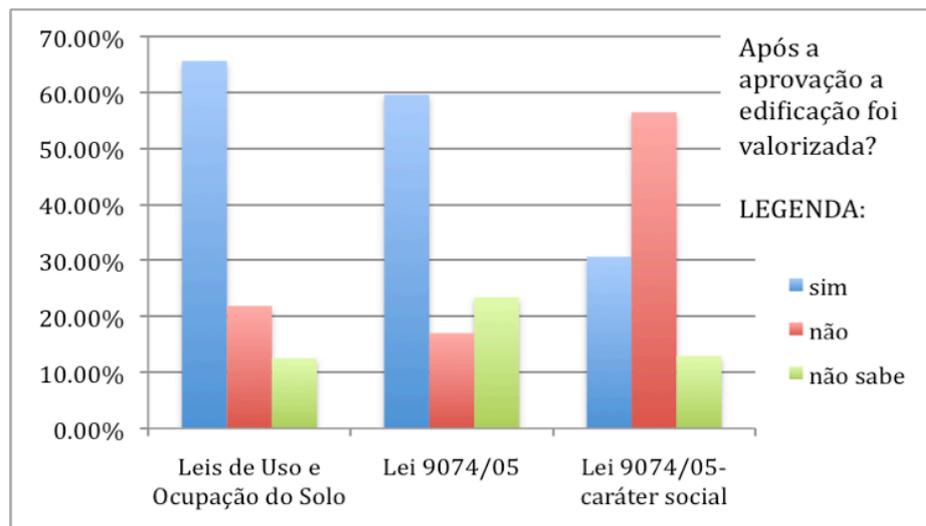


GRÁFICO 8 – Percepção dos moradores de edificações aprovadas acerca da valorização do imóvel.

- Tópico: dinâmica de construção

Este tópico procura esclarecer sobre o número de etapas envolvidas na construção das casas, 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, é 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 9. 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. Já 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.

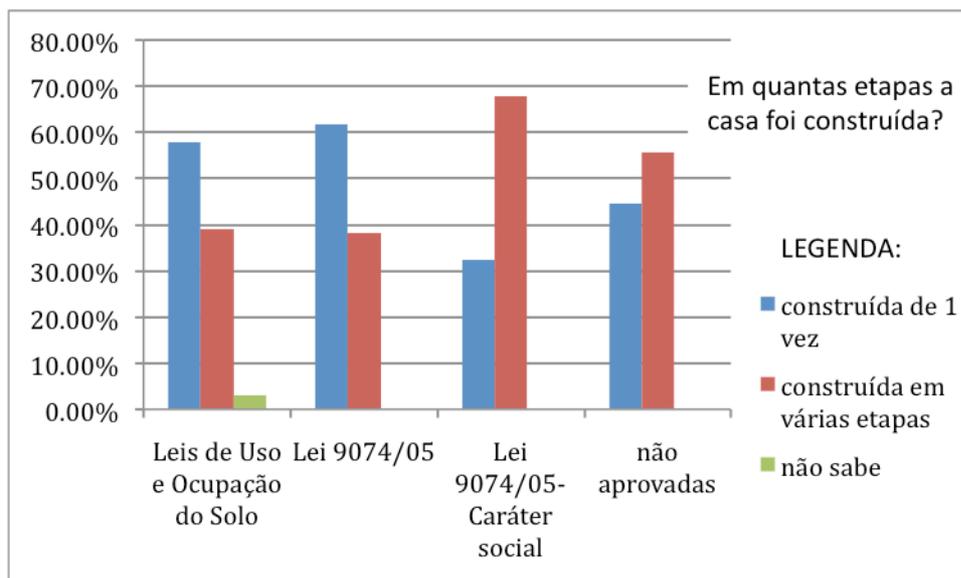


GRÁFICO 9 – Proporção do número de etapas da construção dos moradores entrevistados, por grupo

4. REFLEXÕES

O que deve ser questionado sobre as leis não é apenas o seu conteúdo, mas sobretudo as 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 podem estar equivocadas e se mostrar extremamente elitistas e de difícil alcance para a maioria dos moradores. 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 e próximo de sua realidade de construção.

Pensando na cidade real, quase completamente consolidada e com a maior parte do território composto de construções ilegais, é importante questionar a validade de se ter uma lei que obriga que todas as residências unifamiliares sejam aprovadas. 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?

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. É 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.

Assim, pode-se definir dois pontos para a discussão da ilegalidade urbana, que a princípio podem até parecer contraditórios: 1. qual o passo a ser dado visando à legalidade das casas: Como a legislação deve ser formatada, não apenas do ponto de vista do conteúdo, para incorporar a grande massa construtiva de casas ilegais? Por meio de leis de regularização? Ou apenas considerando as possíveis renovações construtivas que podem se enquadrar nas leis de uso e ocupação do solo vigentes? Como aproximar a aplicação da lei à maior parte dos moradores que, até mesmo, desconhecem à sua existência? e 2. qual a validade de se enquadrar as casas já construídas na legalidade urbanística: 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 edilícia das casas não é um dos seus principais entraves.

A tentativa de enquadrar a cidade nos parâmetros da legislação torna-se frustrada em um ambiente tão diverso. Com isso, 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 artigo não trata de uma conclusão sobre todo o processo da geração da ilegalidade nas edificações, mas de uma reflexão a partir 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.

A pesquisa de campo realizada na regional Leste culminou com o maior conhecimento acerca da ilegalidade advinda da não aprovação das residências unifamiliares. Percebeu-se que grande parte dos moradores até mesmo desconhece a existência de uma lei e sua condição de ilegalidade, no que diz respeito à sua edificação. Assim, para esses moradores a cidade não possui essa diferenciação entre casas legais e ilegais. Contudo, percebem outras formas de fragmentação e segmentação socioespacial ainda mais sérias e perversas. É mister pensar em qual ponto de vista a cidade é realmente formada por ocupações e edificações ilegais: do Poder Público, do mercado imobiliário ou do morador. O distanciamento evidente entre o morador e a aplicação da legislação edilícia é um obstáculo a ser superado na busca

pela legalidade. A pesquisa também evidencia outros obstáculos como a descrença na ordem técnico-jurídica no que diz respeito à sua capacidade de conferir qualidade espacial e ambiental ao ambiente urbano.

A pergunta da pesquisa que culminou em seu título – O que é legal na minha casa? – 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, seja ela obedecendo a uma ordem técnico-jurídico ou não. Sempre importante reafirmar que está sendo tratado, na maioria dos casos, de um universo urbano e com regras de vizinhança já consolidadas. O que temos hoje é uma legislação que em grande parte não é aplicada, sobretudo nas residências unifamiliares, e uma intenção de ordenar o espaço urbano a partir dela. Com isso, boas intenções de conteúdo para a legalidade não são praticadas pelos diversos fatores investigados neste pesquisa. É preciso deixar claro que a função social da propriedade, defendida no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), deve ser observado e que não está sendo defendido o direito da propriedade individual. Neste sentido, o legal, em seu duplo sentido, deveria ser a regra urbana possível de ser alcançado pelos moradores, que mesmo ocupando espaços legais da cidade são ilegais do ponto de vista edilício. Sabe-se que a legalidade das casas só será conseguida quando não só os parâmetros urbanísticos estiverem em plena consonância com as necessidades destes moradores, como também suas formas de aplicação.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. 2009. A cidade COM-FUSA: mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 1 CD-ROM

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. 2009. 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. Relatório.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. 2010. Cadastro imobiliário Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Secretaria Municipal Adjunta de Arrecadação, Gerência de Cadastros Tributários. Relatório. (a)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. 2010. 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. Relatório. (b)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. 2010. Levantamento aerofotogramétrico da regional Leste de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Secretaria Municipal Adjunta de Arrecadação, Gerência de Cadastros Tributário. CD-ROM (c)

FERNANDES, Edésio. 2008. Cidade (i)legal. Rio de Janeiro: Mauad X.

NASCIMENTO MORADO, Denise; BRAGA, Raquel C. Q 2009. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou um número a ser superado. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo - Programa de Pós-graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo EESC-USP, n.9, 98-109.

PLAMBEL.1986. A Estrutura Urbana de RMBH- Diagnóstico e Prognóstico: o processo de formação do espaço urbano da RMBH 1897-1985. Belo Horizonte, PLAMBEL.