

Desafios do controle da produção do espaço urbano em Viçosa (MG)

Challenges of the control of the production of urban space in Viçosa (MG)

Ítalo Itamar Caixeiro Stephan¹

Resumo: Este artigo objetiva apresentar alguns dos principais desafios ligados ao planejamento e gestão urbanos do município de Viçosa (MG). Trata-se, portanto, de um estudo de caso, que objetiva investigar fenômenos contemporâneos a partir de um contexto real, utilizando de múltiplas fontes de evidências. A cidade de Viçosa cresce de várias maneiras, seja pela dispersão em direção às áreas rurais, nas formas de segregação voluntária e imposta, deixando vazios urbanos e ampliando os custos de gestão do território municipal. O planejamento e a gestão urbana encontram dificuldades quanto à produção, regularização e aplicação da legislação urbanística. Nessas condições o crescimento caminha para a insustentabilidade.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Gestão urbana. Produção do espaço urbano. Viçosa (MG).

Abstract: This article aims to present some of the main challenges linked to urban planning and management in the municipality of Viçosa (MG). This is, therefore, a case study, which aims to investigate contemporary phenomena from a real context, using multiple sources of evidence. The city of Viçosa grows in several ways, whether through dispersion towards rural areas, in forms of voluntary and imposed segregation, leaving urban voids and increasing the costs of managing the municipal territory. Urban planning and management find difficulties in the production, regularization and application of urban legislation. Under these conditions, growth is heading towards unsustainability.

Keywords: Urban planning. Urban management. Production of urban space. Viçosa (MG).

¹ Professor titular do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (DAU-UFV). E-mail: stephan@ufv.br.

Figura 1: Vista parcial da área central de Viçosa

Foto do autor

Introdução

Viçosa é um município da Região Intermediária de Juiz de Fora, estando encravado no Mar de Morros. O Censo de 2022 registrou uma população de 76.430 habitantes. A esses, pode-se somar cerca de 18.000 estudantes de outras cidades. Viçosa sedia uma das mais importantes universidades do país. Por esse fato, por sua importância microrregional e por se aproximar dos cem mil habitantes, é adequado chamá-la de cidade média.

A cidade surgiu ao longo dos vales e se desenvolveu ocupando as encostas e, posteriormente, os topos de morros. A proximidade com o campus da Universidade Federal de Viçosa (UFV), com suas atividades iniciadas em 1926, e a facilidade de acesso induziram a verticalização, primeiramente no acesso principal denominado “Quatro Pilastras” e depois no acesso da Via alternativa, que desemboca na principal artéria viária, a avenida Marechal Castelo Branco. Na cidade, ocorrem outros fenômenos decorrentes do processo de produção do espaço urbano como a dispersão urbana, a segregação e a produção de vazios urbanos. O patrimônio

arquitetônico, a maioria de arquitetura eclética, está em risco de perdas importantes em função da verticalização. Segundo Rodrigues, o Estado define as normas de uso da terra e tem como atribuição a promoção de política de desenvolvimento urbano (Rodrigues, 2016, p. 158). No entanto, as cidades carecem de planejamento urbano adequado ao cumprimento das funções sociais da cidade. Estas encontram dificuldades na gestão do território, na revisão e na regulamentação das leis urbanísticas, na aplicação das leis e na fiscalização de obras. No âmbito municipal, o Estado fica refém do setor imobiliário (Rodrigues, 2016) e se torna conivente ou até mesmo parceiro com a segregação socioespacial.

Este artigo é um estudo de caso, que objetiva investigar alguns fenômenos contemporâneos, a partir de um contexto real de Viçosa (MG), utilizando-se de múltiplas fontes de evidências. Há outros processos apresentados por Maria (2016), Santos (2018) e Pereira (2023).

Os métodos usados para este artigo foram: levantamento de referências bibliográficas sobre alguns dos processos de produção do espaço urbano e de legislação federal (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade) e municipal (Plano Diretor de Viçosa, de 2023; Lei de Zoneamento, uso e ocupação do solo, de 2000, e Lei de Parcelamento do Solo, de 2001); levantamento de custo de imóveis em empresas imobiliárias; observações em campo e análise e interpretação de dados qualitativos.

O termo segregação socioespacial foi adotado a partir de Sposito, para quem só cabe a aplicação do conceito “quando as formas de diferenciação levam à separação radical e implicam rompimento, sempre relativo, entre a parte segregada e o espaço urbano, dificultando as relações e atividades que movem a vida urbana”. Acrescenta-se aqui que, para a autora, “a segregação vincula-se aos

sujeitos sociais envolvidos no processo – os que segregam e os que estão segregados” (Sposito, 2016, p. 65-66).

Outra base teórica é a de Roberto Lobato Correa, a qual aponta os agentes sociais que fazem e refazem a cidade². Como é visível em Viçosa, os atores da produção do espaço urbano podem ser, ao mesmo tempo, proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o Estado.

Por fim, este texto se apoia na definição de Rolnik sobre a regulação do uso do solo urbano:

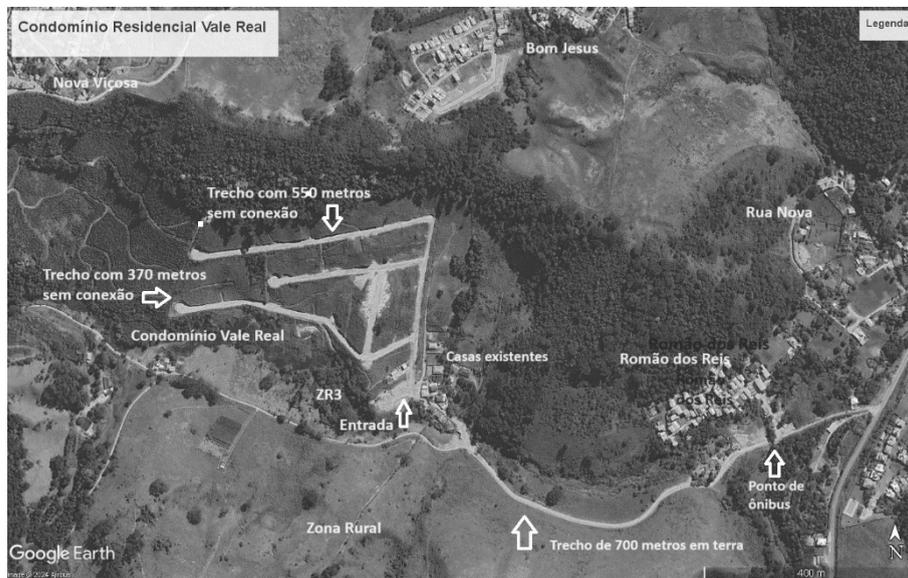
Uma teia invisível e silenciosa se estende sobre o território da cidade: a legislação urbana, coleção de leis, decretos e normas que regulam o uso e ocupação da terra urbana. Mais do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento de cidade, a legislação urbana atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder. Na verdade, a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais. Por outro lado, a legislação discrimina agenciamentos espaciais e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como um forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na configuração final da cidade (Rolnik, 2019)³.

² O autor identifica cinco categorias a) Os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; b) Os proprietários fundiários; c) Os promotores imobiliários; d) O Estado; e) Os grupos sociais excluídos.

³ Raquel Rolnik em <https://raquelrolnik.wordpress.com/2008/08/19/para-alem-da-lei-legislacao-urbanistica-e-cidadania/>.

Verticalização e horizontalização⁴

Figura 2: Condomínio Residencial Vale Real, Viçosa (MG)



Fonte: autor, com base em imagem do Google Earth.

A cidade de Viçosa cresce de várias maneiras. A forma mais visível é com a verticalização exacerbada, por meio da proliferação de edifícios de sete a doze pavimentos, nos bairros centrais (Centro, Ramos, Clélia Bernardes, Fátima, Lourdes, Santa Clara) e naqueles a eles periféricos com edifícios de quatro a sete pavimentos (Santo Antônio, João Braz, Silvestre, Bom Jesus, Vau-açu) (Figura 1). A vista da área central chama atenção pela quantidade de prédios. Uma pessoa desatenta dirá que Viçosa parece uma cidade mais populosa. Há muitas cidades com mais de duzentos mil habitantes com muito menos prédios. Outra forma de crescimento danoso, quase silenciosa, é a dispersão urbana, com a multiplicação de parcelamentos de terra isolados nas bordas da cidade; quase sempre com apenas um acesso a uma via (isso é um problema), com grandes vazios urbanos

⁴ Baseado em *Cidade Injusta* (Stephan, 2024).

supervalorizados, deixados entre eles. Isso fica muito visível nos condomínios fechados (Acamari, Monteverde, Otávio Pacheco, Reserva Real, Caminho dos Lagos, Canto dos Sonhos etc.) e nos chacreamentos (Cantagalo, Cristais, Araújos, Retiro da Mata, Paraíso, Canela, Marreco, Chácaras Sauá etc.).

A verticalização excessiva sobrecarrega a infraestrutura (inclui a capacidade de suporte das redes de água, de esgotos e do sistema viário), impermeabiliza o solo gerando problemas de drenagem. Por outro lado, a dispersão excessiva impacta fortemente o meio ambiente com desmatamentos e amplos movimentos de terra, criando vazios urbanos valorizados e fomentando a especulação imobiliária. A dispersão também demanda o acesso aos serviços públicos (pavimentação, iluminação, coleta de lixo, transporte coletivo), quase sempre atendidos para a população com mais alta renda. Esses dois fenômenos impossibilitam que os moradores de bairros mais populosos de baixa renda tenham melhores condições de vida, pois ainda existem condições muito precárias das vias e calçadas; do transporte coletivo; do atendimento de equipamentos de saúde, educação, assistência social, saneamento e lazer.

Dispersão urbana e segregação: “Nova” P.H. Rolfs?

Um dos empreendimentos mais recentes é o Vale Real, um conjunto de 95 lotes grandes, próximo ao bairro Romão dos Reis, na região sudoeste da cidade, numa encosta que divide, a umas centenas de metros, com dois dos bairros mais populosos da cidade, de baixa renda, o Nova Viçosa e o Bom Jesus. Há, nesse empreendimento, um aspecto em desacordo com a legislação municipal. A Lei n. 1469/2001, de Parcelamento do Solo do Município de Viçosa, deixa claro, no Art.

10, que “os lados dos quarteirões não podem ter extensão superior a 200 metros de testada de lotes contíguos”. Há no condomínio dois trechos de vias que infringem essa norma: um de 550 metros e outro de 370 metros. Outro ponto que chama atenção é que, do ponto de ônibus do Romão dos Reis até a portaria do condomínio, há um estreito e sinuoso trecho de 700 metros em terra (Figura 2). A mesma lei determina que a Prefeitura “não aprovará loteamento cuja realização exija a execução, por parte do poder público, de obras e serviços de infraestrutura, inclusive de vias de acesso nas áreas adjacentes, salvo se tais obras e serviços forem executados às custas, pelo loteador”. Este será um ponto a conferir se realmente vai acontecer no futuro, pois há precedentes em que recai sobre o dinheiro público a execução dessas obras. Uma delas foi o asfaltamento e a construção de calçadas na “Nova” P. H. Rolfs, uma região destinada apenas às classes de maior renda.

Pode-se encontrar em Viçosa dois processos de formação do espaço urbano e periurbano: a dispersão urbana e a segregação. Vasconcelos traz definições do segundo termo com base nos processos da formação de “novas fronteiras” com a implantação de moradias e centros de trabalho, que ocorrem nos Estados Unidos. O autor referencia a versão nacional dos Alphavilles, modelo próximo do americano, adicionado da atração de “bairros populares para suas proximidades devido à simbiose resultante da dependência do trabalho doméstico” (Vasconcelos, 2016, p. 20). A dispersão também pode ser definida como a impossibilidade da maior parte da população se manter nas áreas centrais da cidade muito valorizadas, que acabam por ocupar áreas periféricas de terras mais baratas, com infraestrutura geralmente precária.

Corrêa (2021), aborda duas formas diferentes de segregação ocasionadas pela dinâmica de classes. A primeira delas é a segregação involuntária, imposta em que a população de menor renda não tem escolha do local e do tipo de habitação, sendo forçada a residir em determinados lugares. A segunda forma é a segregação induzida, "que envolve aqueles que ainda têm algumas escolhas possíveis, situadas, no entanto, dentro de limites estabelecidos pelo preço da terra e dos imóveis" (p. 43). Diferente dos casos anteriores, há a autosegregação como escolha, processo relacionado com a localização da população de alta renda nas grandes cidades. Esse processo, além de fragmentar a cidade, cria fortificações e impede a circulação livre no espaço urbano, o que ocasiona rupturas em seu tecido (Vasconcelos 2016).

Um dos exemplos de autosegregação mais marcantes em Viçosa é o da região dos Cristais (Figura 3). Em 2012, essa região na porção sudoeste de Viçosa, embora com características rurais, passou a ser objeto de interesse do setor da construção civil. A primeira medida urbanística foi tornar a região área urbana. Em seguida, veio a criação da Nova P. H. Rolfs, uma extensão da avenida que nasce na Praça do Rosário, atravessa o Campus da UFV, num trecho de 3,7 km, e termina no trevo, onde se junta à rodovia BR 120, num novo trecho de 3,6 km. Essas medidas fizeram com que o metro quadrado das terras da região passasse de centavos para atuais a várias centenas de reais. Grande negócio, não? (Stephan, 2024, c)

Esse novo trecho gerou uma alteração na Lei de Uso do solo (1420/2000)⁵, como ZR3 e ZC. O único núcleo – os Cristais – com algumas residências existentes há décadas ficou de fora do zoneamento. A ZR3 – Zona Residencial 3 – tem como características a

⁵ Lei n. 1.898/2008, que Inclui área no perímetro urbano de Viçosa", publicada em 21 de julho de 2008. Ver em: <https://vicosacidadeaberta.blogspot.com/2009/05/um-condominio-na-regiao-dos-cristais.html>.

predominância de uso residencial e a restrição à verticalização, sendo permitido instalar indústrias de até médio porte ou do tipo toleradas. Tem o Coeficiente de Aproveitamento⁶ máximo de 1,5; permite uma Taxa de ocupação máxima⁷ de 50%; exige uma Taxa de Permeabilização mínima de 30% e permite uma altura máxima de quatro pavimentos. A ZC – Zona Central – tem como característica a predominância de uso misto, sendo permitido instalar indústrias de pequeno porte, não incômodas; permite uma Taxa de Ocupação máxima de 80%; exige uma Taxa de Permeabilização mínima⁸ de 10% e gabarito máximo de 10 pavimentos. Podemos questionar o porquê de essa região ser definida como Zona Central, já que está numa região periférica. Apesar desse zoneamento, o qual não permitiria condomínios fechados, já existe ao menos um, com várias casas, cujo zoneamento deveria ser ZR4 (exclusivo para residências unifamiliares).

Figura 3: Região dos Cristais, a continuação da Avenida P. H. Rolfs, que surge no centro, atravessa o Campus da UFV e termina na MG-356.

⁶ O Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área total construída em um terreno e a área desse mesmo terreno.

⁷ A Taxa de Ocupação (TO) é a relação percentual entre a projeção da edificação e a área do terreno. Ou seja, ela representa a proporção do terreno sobre o qual há edificação.

⁸ Corresponde ao percentual do lote que deve ser livre de edificação para permitir o escoamento da água através do solo. Esse espaço pode ser destinado a jardins, plantio de árvore ou revestimentos permeáveis, como pisos drenantes.



Fonte: autor, com base em imagem do Google Earth.

As obras foram iniciadas depois de a Prefeitura ter aprovado um estudo de Impacto de Vizinhança que apenas exaltou vagamente as consequências previsíveis, tais como: impacto socioeconômico positivo para a região, a “mais próspera” da cidade, com o aumento do fluxo de veículos; valorização da área; criação de novos empregos e atendimento às necessidades da população (de alta renda). Observa-se na área alguns problemas: as faixas de rolamento são muito estreitas, podendo causar transtornos no trânsito com dois caminhões, por exemplo. As faixas deveriam ter ao menos um metro a mais cada. Não foi planejada a construção de uma ciclovia, como há no trecho da avenida no campus. Uma pena, uma oportunidade perdida. Assim como o asfaltamento, as calçadas largas foram construídas com recursos do município, ou seja, com dinheiro público. Trata-se de um recurso desperdiçado, pois ali circulam pouquíssimos pedestres, além do mais, com as futuras construções nos lotes, as calçadas certamente serão destruídas. Foi um recurso mal gasto, pois ainda há bairros populosos com muitas ruas sem pavimentação e calçadas.

Os empreendedores da região já iniciaram obras de grande estrutura, estão vendendo terrenos na faixa de R\$320.000,00 a R\$1.800.000,00 (é só procurar nas imobiliárias para confirmar essa informação). Represaram curso d'água e já anunciam a vinda de hospital, de escola e de grandes empreendimentos. Em resumo, a produção do espaço na região foi marcada pela transição rural-urbana, com ampla ajuda de recursos do município, com a incorporação de novas áreas à urbanização, com características para a ocupação de população de alta renda, enquanto uma enorme fração de bairros permanece com infraestrutura precária.

Zonas especiais de interesse social

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas habitações de interesse social a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana. O termo ZEIS foi criado no Recife, na década de 1980⁹, depois foi adotado nos anos 1990 em Diadema (SP), sendo posteriormente incorporado ao Estatuto da Cidade.

As ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos passíveis de tratamentos diferenciados. Em Viçosa, um desses é o bairro Nova Viçosa (Figura 4). As ZEIS podem ser classificadas, segundo Saule Júnior (2006), em duas tipologias: as de áreas ocupadas e as de áreas vazias. A primeira serve à regularização fundiária de áreas ocupadas de forma irregular por populações de baixa renda, bem como para atender à população que ocupa a parte que lhe cabe no sistema capitalista, a população condenada à segregação involuntária. A segunda tipologia é destinada às áreas vazias, geralmente destinadas à especulação imobiliária. Para Rolnik (2006), os objetivos do estabelecimento de ZEIS permitem, entre outros aspectos, a inclusão de parcelas da população e a introdução de serviços e infraestrutura urbana nos locais onde estas não chegam. Possibilita, assim, o aumento da arrecadação do município, “pois as áreas

⁹ Lei do uso e ocupação do solo, com a seguinte definição: “Art. 17 - As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária”. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/leis/luos/soloZEIS.html>. Acesso em 04 mai. 2024.

regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso muitas vezes com bons olhos pela população, pois os serviços e infra-estrutura deixam de ser encarados como favores, e passam a ser obrigações do poder público”.

Figura 4: Vista parcial do bairro Nova Viçosa.

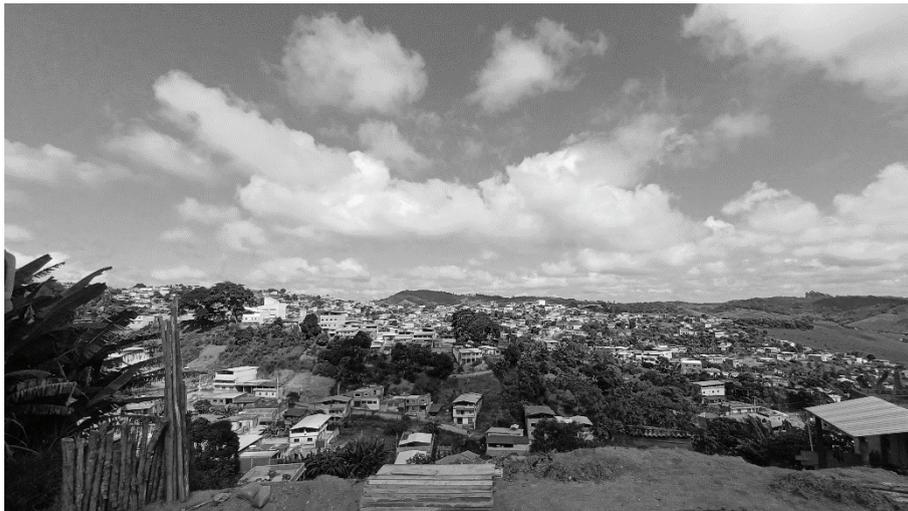


Foto do autor.

A ZEIS foi incluída no novo Plano Diretor de Viçosa, aprovado em abril de 2023. O Plano definiu as (ZEIS) em áreas urbanas destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo¹⁰.

Segundo o Plano Diretor de Viçosa, a ZEIS é toda área em que há interesse público na ordenação e ocupação do solo, por meio de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, de recuperação ambiental e de medidas necessárias à manutenção de suas tradições e cultura. Nessa área, é para se implantarem ou para

¹⁰

<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-especial-de-interesse-social-zeis/#:~:text=As%20Zonas%20Especiais%20de%20Interesse,provis%C3%A3o%20de%20novas%20Habit%C3%A7%C3%B5es%20de>

Fonte:

complementarem programas habitacionais de interesse social sob critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Foram criadas duas categorias de ZEIS, baseadas nas definições de Saule Júnior: a que compreende as “áreas públicas ou privadas, ocupadas por assentamentos precários, desordenados, tais como loteamentos e conjuntos de habitações em situação de não regularidade”. São áreas habitadas por famílias de baixa renda, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária. Outra categoria é a ZEIS que abrange “áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, de interesse público e adequados para o Poder Executivo municipal viabilizar a implantação de habitação de interesse social”.

No Plano Diretor, os principais objetivos das ZEIS são permitir a inclusão de parcelas da população marginalizadas, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais; permitir a introdução de serviços e infraestrutura nos locais onde estes antes não chegavam, de forma a melhorar as condições de vida da população, como também aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.

Será necessária uma lei municipal específica para a instituição, regularização, parcelamento, uso e ocupação de cada área destinada a ZEIS. Nessa lei constarão, obrigatoriamente, os parâmetros urbanísticos, sua abrangência, localização e delimitação. Para essas áreas deverá haver “prioridade para o atendimento à população residente em imóveis ou áreas insalubres, áreas de risco e áreas de preservação permanente”. Haverá também prioridade para a regularização urbanística, jurídica, fundiária e ambiental, de loteamentos precários e em desacordo com a lei; com o reconhecimento e a regularização das atividades comerciais e de

serviços existentes nos locais. Outra prioridade para as ZEIS será a “promoção e aplicação da assistência técnica e jurídica gratuita para a população de baixa renda”, programa conhecido como Assistência Técnica para habitação de interesse social. Deverá haver a “promoção e incentivo para a produção de novas habitações de interesse social nas ZEIS e, em áreas vazias e subutilizadas, com prioridade para as famílias de baixa renda e das residentes em áreas de risco”.

O Plano Diretor de Viçosa de 2023 definiu várias áreas como ZEIS, entre elas, os bairros Nova Viçosa, Posses, Buieié, Amoras, Morro do Escorpião, São José do Triunfo, Cachoeirinha, São Sebastião e os conjuntos das Coelhas. Ainda há muito a ser feito para implantar e consolidar as ZEIS em Viçosa. O Plano Diretor trouxe o primeiro passo, mas devemos estar vigilantes para que as ZEIS saiam do papel, neste caso, do mapa (Stephan, 2023 b).

Vazios urbanos

Vazios urbanos são um enorme problema para nossas cidades. São glebas, terrenos grandes ou edifícios sem uso, sem ocupação ou subutilizados, inseridos em terra urbanizada. Sem uso, estes não cumprem nenhuma das funções sociais da propriedade urbana, que são as de suprir a população com moradia, creche, escola, prédio comercial, praça etc. Os vazios urbanos manifestam-se como processo e resultado da cidade cada vez mais dispersa e segregada, caracterizada por configurar um território descontínuo, espraiado e fragmentado.

A expansão urbana espalhada em fragmentos, nas áreas periféricas e rurais, tem como produto os vazios urbanos, mantidos por uns poucos proprietários, sendo prejudicial para muitos cidadãos. Esse

processo insustentável significa uma elevação constante dos custos ao município. Provoca impactos ambientais e sociais, na medida em que as sucessivas transformações de terra rural em urbana exigem maiores recursos ambientais e energéticos. Para o município, os custos de dotação de infraestrutura e transporte são transferidos para os moradores e arcados por toda a população, principalmente a de menor renda. No campo social, há o aumento das distâncias a serem percorridas no cotidiano, além do acirramento da desigualdade social, no tocante ao acesso à terra urbanizada.

A quem interessa os vazios urbanos? A maioria desses vazios são resultados de práticas conscientes de especulação imobiliária, uma vez que há infraestrutura próxima (como vias em boas condições, iluminação pública e passagem de transporte coletivo) e uma conseqüente valorização. Essas condições elevam os preços da terra e empurram os que não têm meios de adquiri-la para as bordas da cidade, em terras baratas, sem infraestrutura adequada. Vejam onde foram implantar as moradias do conjunto “Minha casa, Minha Vida” em Viçosa, em local isolado, desolado, esquecido, que poucos conhecem. Temos na cidade alguns grandes vazios urbanos em áreas próximas ao centro, como nos bairros João Mariano (em torno da escola Raul de Leone) e Santo Antônio (entre este e o bairro João Braz) e nas avenidas Brasil (próximo ao bairro Sagrada Família) e São João Batista (próximo à igreja de mesmo nome). Outros vazios continuam a ser criados, como os entre o bairro Romão dos Reis e o condomínio Vale Real e ao longo da estrada dos Araújo (Stephan, 2024).

No Estatuto da Cidade há alguns instrumentos urbanísticos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos para lidar com a ocupação dos vazios urbanos, ainda pouco aplicados, embora presentes em quase todos os planos diretores brasileiros. O Plano

Diretor de Viçosa de 2023 os inclui. Um desses é o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, aplicável em áreas definidas no Plano. Outro instrumento é a instituição de ZEIS para intervir sobre as regras de uso e ocupação do solo e para ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado. Para isso é possível reservar nesses vazios, espaços para habitação de interesse social, de forma a inverter a lógica predominante do zoneamento como reserva de terras.

Planejamento urbano: À espera das regulamentações

O Plano Diretor de Viçosa, instituído pela Lei n. 3.018/2023, aprovado em 15 de maio de 2023, deixou prazos para a regulamentação de várias leis complementares. São leis que definirão as regras para o uso e a ocupação do solo em todo o município. O Plano estabeleceu prazos de 6 e de 12 meses para que alguns dispositivos possam ser aplicados. O primeiro já venceu sem ser cumprido e o segundo prazo está correndo rapidamente. Trato disso aqui porque essas ações são essenciais para possibilitar o processo de planejamento urbano e rural de Viçosa. Sem essas regulamentações, ficamos num limbo, com muitas dúvidas e lacunas para que o processo caminhe corretamente.

O Artigo 189 estabelece que “O Poder Público Municipal deve promover a elaboração ou a revisão da legislação complementar ao Plano Diretor, bem como dos planos municipais relativos às políticas setoriais”. A seguir, consta no §1º, que “Deverão ser elaboradas ou atualizadas as seguintes leis, no prazo máximo de 12 (doze) meses da publicação desta Lei”: o parcelamento, a edificação ou a utilização

compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo (IPTU-P), a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e o direito de preempção. O mesmo prazo vale para elaboração de “Lei específica que discipline os instrumentos relacionados com o direito de construir e de alteração de uso”. Chegamos ao início de 2024 e, 8 meses depois, desconheço as iniciativas para o cumprimento do artigo, considerando que todos esses instrumentos demandam discussões com técnicos, precisam de audiências públicas e dependem do desenvolvimento de trabalhos paralelos relacionados à revisão de outras leis defasadas. São instrumentos com alguma complexidade de normatização. Ainda faltam alguns meses para o cumprimento do prazo, mas alerta que é um tempo apertado.

Já no § 2º do Artigo 189, está escrito que “Deverão ser revistas e compatibilizadas com este Plano Diretor”, no prazo de 6 meses (ou seja, em novembro de 2023), as leis de parcelamento do solo para fins urbanos e do zoneamento, o uso e a ocupação do solo. O prazo já se esgotou, e esse artigo não foi atendido. Tenho conhecimento de que o processo foi iniciado, mas desconheço a que ponto de desenvolvimento chegou. Mas quais são as implicações deste atraso? Temos um Plano que criou zonas especiais, novas zonas urbanas e periurbanas que aguardam a complementação dos parâmetros urbanísticos (o que, o quanto e como pode ser construído, o quanto deve ser deixado como área permeável, o quanto pode ser ocupado em cada terreno). Sem isso ficam dúvidas e insegurança para quem quer construir ou lotear.

O Plano definiu as áreas adequadas para a expansão urbana; acrescentou, no Art. 32, às atuais zonas, as Áreas Especiais (Importância Ambiental, Riscos Geo-hidrológicos, Saneamento Ambiental, Proteção ao Voo de Aeronaves, Estratégicas de Interesse

Público e de Urbanização Específica). A lei adicionou às atuais novas zonas: Zona Empresarial, Industrial e Logística, Zona de Chacreamento, Zona de Assentamentos Humanos da Região do Paraíso, Corredor Estratégico e Parque Linear e Zona Especial de Interesse Social. A cada uma destas serão necessárias regulamentações de ordenamento do uso do solo, para serem colocadas em prática. Portanto, o Plano corre o risco de não trazer os benefícios propostos. Isso é um risco para o desenvolvimento físico e territorial de Viçosa. Fiquemos de olho; peço que as autoridades competentes criem as condições para cumprir o que é lei. Adicionalmente, peço aos cidadãos atentos, aos vereadores e ao Ministério Público que exerçam seus papéis de fiscalização e de cobrança, para que o Plano cumpra seus objetivos.

Gestão compartilhada: Cadê o Compur?

O Plano Diretor de Viçosa recriou o Conselho de Planejamento Urbano¹¹ (Complan), desta vez com o nome de Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano-Rural (Compur). Esse Conselho atende ao disposto no Estatuto da Cidade, Art. 42, Inciso III, que estabelece que o plano diretor deverá instituir um sistema de acompanhamento e controle, mais bem especificado no artigo 6º da Resolução n. 34 do Concidades, que preconiza que esse sistema de acompanhamento e controle social do plano diretor deverá:

- I – Prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o plano diretor;
- II – Apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantido uma gestão integrada, envolvendo Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e sociedade civil;

¹¹ Sigla criada para em lei separada, prevista pelo Plano Diretor de Viçosa de 2000.

- III – garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos;
- IV – Monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo artigo 182, § 4º da Constituição Federal. (Concidades, 2005).

Será a segunda tentativa de colocar em prática algo que, infelizmente, nunca aconteceu, considerando a sua importância para o desenvolvimento da política territorial de Viçosa. As competências e a composição do Compur serão basicamente as mesmas propostas há vinte e três anos, quando Viçosa tinha doze mil habitantes e alguns milhares de estudantes a menos. Isso corresponde a uma população inteira de Teixeiras, ou mais que a de Cajuri e Coimbra somadas¹². Com esse acréscimo populacional significativo, os problemas do processo de urbanização ampliaram-se, com o espraiamento da malha urbana, gerando graves impactos no ambiente, o agravamento das questões como a produção de água, a falta de solução para o tratamento de esgotos, a qualidade de moradia, a acessibilidade e o trânsito. O Complan teria ajudado bastante nas gestões passadas.

O Compur será um órgão colegiado de natureza normativa, deliberativa e consultiva, que terá por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Urbana de Viçosa, bem como acompanhar e avaliar sua execução, conforme dispõe o Estatuto da Cidade. São algumas das competências, além de coordenar, acompanhar e avaliar a implementação do Plano Diretor e da legislação urbanística que o complementa: analisar, propor, aprovar e emitir pareceres sobre eventuais alterações do Plano Diretor; acompanhar a execução da política de desenvolvimento urbano do Município de Viçosa; debater e elaborar propostas de projetos de lei de interesse urbanístico e regulamentações necessárias. Também caberá

¹² Municípios vizinhos de Viçosa.

ao Conselho discutir e encaminhar soluções sobre as omissões e contradições da legislação urbanística municipal, bem como analisar as propostas de alteração da legislação urbanística (Stephan, 2023 a).

O Compur deverá ser formado por 14 membros, com composição paritária¹³ entre representantes do Poder Público e da sociedade civil. Segundo o Plano Diretor, o órgão responsável pelo planejamento territorial de Viçosa – atualmente o Geoprocessamento, Planejamento e Meio Ambiente do Município de Viçosa (Geoplam) – deverá prestar o apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento do Compur. Os prazos para início de instalação do Compur já estão correndo, pois o Plano, aprovado em 15 de maio de 2023, começou a valer em 15 de junho e previu o início da instalação desse conselho no prazo de trinta dias, devendo ser finalizado no prazo de noventa dias da vigência do Plano Diretor. Enfim, as regras estão aprovadas e o prazo venceu. Deve-se cobrar a instalação e o funcionamento do Compur, pois a história nos conta que a sua instalação e principalmente a permanência do Conselho dessa importância não é um processo simples, exige vontade política, interesse para o bem comum e continuidade para produzir os resultados esperados. Há inúmeros casos de conselhos similares criados sem jamais sair do papel (Stephan, 2023 a). O extinto Complan não vingou, e o destino do Compur enfrentará os mesmos desafios para persistir.

Patrimônio ameaçado

¹³ O Compur será formado por representantes do Poder Público (secretários municipais, Defesa Civil, órgão de trânsito e dois vereadores) e sociedade civil (arquiteto e urbanista, com atuação em planejamento territorial urbano; advogado com atuação na área de direito urbanístico; pessoa indicada por associação civil representativa dos moradores de bairros, pessoa indicada pelo setor empresarial).

Segundo Rugani (2002), autora que aborda a questão do patrimônio no contexto da cultura, não podem predominar os interesses imediatos de um determinado segmento. O “ponto-chave” das administrações comprometidas com uma agenda sustentável é conciliar a preservação com os processos de renovação de forma controlada. Nesses embates, Rugani prossegue ao dizer que é necessária a presença das entidades governamentais e da sociedade civil organizada na elaboração de diagnósticos e na proposição de soluções

Figura 5: Um “resíduo” de patrimônio. Uma casa eclética transformada em portaria de um grande edifício residencial em Viçosa (MG).



Foto do autor.

Algumas construções antigas persistem até os nossos dias. Na maioria dos casos, essas construções cumprem novas funções, diferentes daquelas para as quais foram edificadas. No entanto, o que Scifoni (2015) chama de resíduos do patrimônio arquitetônico pode ser visto como entrave aos novos processos e modelos de construção, de

moradia e da forma do lote urbano. Os lotes vazios valem mais do que aqueles que possuem com imóveis antigos.

Tem prevalecido o interesse de que estes sejam demolidos para darem lugar a novas construções, com taxas de ocupação e coeficientes de aproveitamento muito maiores (Figura 5). O cultivo da identidade cultural de um município tem sido negligenciado e ameaçado pelo descaso com as ações de salvaguarda e pelo descaso com as políticas públicas de gestão e de preservação (Stephan, 2019).

Em Viçosa, o Ministério Público de Minas Gerais tem atuado como parceiro, por meio de reuniões e recomendações de atuação do Conselho Municipal de Patrimônio Histórico (Compath). O Conselho, que já teve o nome de Conselho Municipal de Cultura e Patrimônio Ambiental e Cultural de Viçosa (CMCPA), enfrenta pressões para autorizar demolições de bens inventariados, e as eventuais decisões contrárias geram descontentamento e recursos judiciais. Em Viçosa, devido ao alto custo da terra, terrenos ocupados por imóveis antigos só interessam aos empreendedores do setor da construção civil se obtiverem autorização para demolição. Por isso, esses construtores pressionam os proprietários a recorrerem ao Compath, enquanto oferecem valores “atraentes”, comumente capazes de resolver as condições financeiras de uma família. Outra atitude dos proprietários é a tentativa de deixar o imóvel deteriorar até chegar ao ponto de tornar inviável a sua recuperação. O Compath oferece, em várias oportunidades, alternativas aos proprietários, como a discussão com opções de intervenção ou aplicação da transferência do direito de construir – TDC¹⁴ - que, embora seja um instrumento legal previsto no

¹⁴ Segundo o Estatuto da Cidade: Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

Estatuto da Cidade, no Plano Diretor de 2000 e no Plano revisto de 2023, não obtém aceitação.

Em Viçosa, o setor da construção civil já utilizou de forma inusitada a transferência do direito de construir em cinco casos. O processo é iniciado com a apresentação de proposta de lei dos empreendedores diretamente à Câmara Municipal. Esta, aprovada sem ressalvas, permite a transferência do potencial construtivo para dentro do próprio terreno, nos casos com quintal com grande área livre. O potencial construtivo, em troca do tombamento, demanda ampliação do coeficiente de aproveitamento e da taxa de ocupação, bem como afrouxamento dos afastamentos. Desta maneira os empreendimentos se tornam viáveis, a paisagem urbana é modificada e a cidade passa a ter bens tombados com funções de portaria e de salão de festas à frente de volumosas torres.

Considerações

Viçosa fica cada vez mais desigual, injusta e insustentável ambiental e economicamente. Os pontos aqui levantados indicam que há uma ineficiência de planejamento urbano adequado e equilibrado para todos, e há descuidos com a gestão do território, problemas esses que se agravam continuamente. Da forma como está, estamos cada vez mais longe de uma justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, como estabelecido no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores de 2000 e de 2023.

A produção do espaço em Viçosa, marcada pela transição rural-urbana, ocorre com recursos do município, com a incorporação de novas áreas à urbanização, com características para a ocupação de

população de alta renda, enquanto maior fração de bairros permanece com infraestrutura precária. Eis o Estado, também segregador, refém – ou parceiro – do setor imobiliário, ajudando a produzir segregação socioespacial, sem ocupar vazios urbanos, sem aplicar os instrumentos amplamente disponíveis. Confirma-se o dito de Rolnik. a legislação urbana de Viçosa atua claramente como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder.

Há pelo menos vinte anos, estão disponíveis instrumentos importantes para corrigir os vazios urbanos na nossa cidade, mas estes exigem regulamentação, capacidade técnica e pulso político para terem êxito. A população precisará cobrar e, em casos extremos, contar com a parceria com o Ministério Público. São pontos necessários para corrigir injustiças sociais com impactos danosos. Não deveria haver contrastes entre os dos condomínios autosegregados de alta renda na região do Acamari e os conjuntos das Coelhas (dos programas Minha Casa, Minha Vida); nem entre o Campus da UFV com enormes áreas urbanas vazias. Aguarda-se um prefeito com coragem e com visão para aplicar o que determinam as leis.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL, Ministério das Cidades/Concidades. **Resolução nº 34**, 01 de julho 2005, do Conselho Nacional das Cidades.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: Um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 1ª edição, 7ª reimpressão, 2019.

_____. **O Espaço Urbano**. 4.ed. São Paulo: Ática. 1999.

MAIA, Amanda Carvalho; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Tipologias de vazios urbanos na expansão urbana de cidades médias paulistas. **Arquitextos**, São Paulo, ano 20, n. 240.04, Vitruvius, maio 2020 <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/20.240/7746>>.

MARIA, A. C. **A produção do espaço urbano da zona sul de Viçosa-MG: empreendimentos horizontais na bacia do ribeirão São Bartolomeu 2014 – 2016**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2016.

PACHECO, A. Um Condomínio na Região dos Cristais, depois da UFV. **Blog Viçosa cidade aberta**. <https://vicosacidadeaberta.blogspot.com/2009/05/um-condominio-na-regiao-dos-cristais.html>.

PEREIRA, L. D. **O processo de expansão horizontal em direção às áreas periurbanas de Viçosa-MG, no período de 2007 a 2023** (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2023.

ROLNIK, R. **Zona Especial de Interesse Social**. Fundação Perseu Abramo: 2006. [on-line] disponível em: <https://fpabramo.org.br/2006/05/19/zona-especial-de-interesse-social/> Acesso em 02/mai. 2024.

_____. Para Além da Lei: Legislação Urbanística e Cidadania. **Blog da Raquel Rolnik**. 19 ago. 2008.

RODRIGUES, A. Loteamentos murados e condomínios fechados: propriedade fundiária e segregação socioespacial. *In*: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2016, p.147-168.

RUGANI, J. Conservação do patrimônio no contexto da cultura. FERNANDES, E. RUGANI, J. (Orgs.) **Cidade, memória e legislação**, a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB-MG, p. 159-167, 2002.

SANTOS, K. A. dos. **Urbanização contemporânea e o espaço periurbano: a transformação da paisagem rural a partir de loteamentos e condomínios fechados na região norte da cidade de**

Viçosa-MG. 2018. 114 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2018.

SAULE JÚNIOR, N.; LIMA, A. N. V.; ALMEIDA, G. M. J. A. de. As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 5, n. 30, nov. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29232>>. Acesso em: 17 dez. 2010.

SCIFONI, S. O patrimônio como negócio. CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. (Orgs.). **A cidade como negócio.** São Paulo: Editora Contexto, 2015.

SPOSITO, M. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial.** São Paulo: Contexto, 2016, p.61-88.

STEPHAN, I. I. C. **Patrimônio em Risco:** O Patrimônio Arquitetônico na Zona Proibida. Curitiba: Appris, 2019.

_____. **Vazios urbanos.** Folha da Mata, Viçosa-MG, 02 mai. 2024, p. 8.

_____. **Cidade Injusta.** Folha da Mata, Viçosa-MG, 18 abr. 2024, p. 6.

_____. **“Nova” P. H. Rolfs?** Folha da Mata, Viçosa-MG, 4 fev. 2024, p. 8.

_____. **Cidade Vertical.** Folha da Mata, Viçosa-MG, 13 mar. 2024, p. 8.

_____. **Cadê o Compur?** Folha da Mata, Viçosa-MG, 13 ago. 2023, p. 8.

_____. **Zona Especial de Interesse Social.** Folha da Mata, Viçosa-MG, 28 mai. 2023, p. 8.

VASCONCELOS, P. de A. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial.** São Paulo: Contexto, 2016, p.17-38.

VIÇOSA, Lei nº 3.018/2023. **Dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor do Município de Viçosa.**

_____. Lei nº 1383/2000. **Institui o Plano Diretor do Município de Viçosa.**

_____. Lei nº 1420/2000, **institui a Lei de Ocupação, Uso do Solo e Zoneamento do Município de Viçosa.**

_____. Lei nº 1469/2001. **Institui o Parcelamento do Solo do Município de Viçosa e dá outras providências.**

_____. Lei nº. 1.898/2008. **Inclui área no perímetro urbano de Viçosa.**