

Simpósio Temático
Reestruturação do Território entre as Escalas Nacional e Local

**QUESTÕES DA RELAÇÃO URBANIZAÇÃO DISPERSA E A
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA
VIVENCIADA EM JUIZ DE FORA (MG)**

Mário Márcio Santos Queiroz

Docente da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF e Mestrando da EAU / UFF
E-mail: mariomarcio.queiroz@uff.edu.br

Resumo

O presente artigo procura estabelecer uma relação entre as questões intrínsecas da Urbanização Dispersa e seus efeitos na condução das atuais premissas voltadas para a Habitação de Interesse Social, como forma de visualizar possíveis alternativas para a interação entre este fenômeno e a referida política, ocorridos nas cidades brasileiras. Analisaremos a base teórico-conceitual desta interação e, no contexto do simpósio temático apresentado, expõem em escala local a possibilidade de reestruturação do território, com as possíveis intervenções em prospecção, a partir da identificação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), destinadas à população de menor poder aquisitivo.

Estabelece, ainda, a prerrogativa institucional para interação com os instrumentos de política urbana, referendados pelo Estatuto das Cidades, como alternativa de regulamentação das ações destinadas ao assentamento de populações de baixo poder aquisitivo em áreas inseridas na malha urbana das cidades brasileiras. Foram elaborados para prospectar o equilíbrio da operacionalidade urbana para as práticas sócio-urbanas a serem desenvolvidas.

Aborda, também, as questões relacionadas com as áreas de dispersão urbana ocorridas pelos procedimentos ocupacionais de áreas periféricas, bem como aos *vazios urbanos* situados em áreas densamente ocupadas que possam ser elencadas no rol de programação da gestão municipal que atenda à demanda habitacional destinada às classes sociais de baixa renda. Demonstra, ainda, a relação intrínseca entre ADU e vazios urbanos e, também, regionais, que ocorreram em processos de ocupação do território em situações exemplificadas em nível de Brasil, bem como a atestação de conturbação urbana ocorrida pelo rebatimento de projetos econômicos de

grande impacto e suas conseqüências para a estruturação urbana, estejam já consolidadas ou planejadas face às peculiaridades específicas da atividade operacional a ser implantada.

As legislações e ações normativas também se apresentam referendadas, permitindo suas considerações quanto às premissas a serem estabelecidas no âmbito de aplicabilidade voltada à Habitação de Interesse Social e, finalmente, debate as conseqüências ocorridas na cidade de Juiz de Fora (MG), suas influências históricas e efeitos experimentados em seu território, na expectativa de percepção dos resultados em perspectiva, pela conjunção dos fatores demandados pela Urbanização Dispersa.

Palavras-chave: Urbanização dispersa – Habitação de Interesse Social - Juiz de Fora (MG)

Abstract

This paper seeks to establish an intrinsic relationship between the issues of urban dispersion and its effects on the conduct of current premises facing the Social Housing as a way to visualize possible alternatives to the interaction between this and the policy that took place in Brazilian cities. We will review the theoretical and conceptual basis of this interaction and, in the context of thematic symposium presented at the local scale expose the possibility of restructuring the country, with the possible assistance in exploration, from the identification of Areas of Special Social Interest (AEIS), designed the population with low purchasing power.

It also establishes the institutional prerogative to interact with the instruments of urban policy, endorsed by the City Statute, as alternative regulatory actions for the settlement of populations with low purchasing power in urban areas included in the Brazilian cities. Were developed for exploring the balance of operational practices for urban socio-urban areas to be developed.

Also addresses issues related to areas of urban dispersion that occurred by the procedures of occupational peripheral areas and to urban voids located in densely populated areas that may be listed in the rolls of municipal management programming that meets the demand for housing to social classes low income. It also demonstrates the intrinsic link between ADU and urban voids and also regional, occurring in processes of land use in situations exemplified in the level of Brazil, as well as the claim of urban unrest that occurred the remaking of economic projects of great impact

and its consequences for urban structure, whether already established or planned in relation to specific peculiarities of operational activities to be implemented.

The laws and regulatory actions have also countersigned by allowing their concerns about the premises to be established within the framework of applicability focused on Social Housing, and finally discusses the consequences that occurred in the city of Juiz de Fora (MG), their historical influences and effects experienced in their territory, hoping to draw attention to results in perspective by the conjunction of factors demanded by urban sprawl.

Key-words: Urban sprawl - Social Housing – Juiz de Fora (MG)

1. Introdução

O atual contexto de urbanização ocorrido nas cidades brasileiras e mundiais, quanto à ocupação do espaço urbano por populações pobres, que não possuem condições de adquirir sua moradia nos padrões formais ainda vigentes, leva-os a transgredir a caracterização do direito real da propriedade, para possibilitar seu assentamento sobre o território, mas não os inserem no conceito de cidadania e, conseqüentemente, das benesses dirigidas aqueles que circulam no espaço urbano.

Se, por um lado, a cidade formal oferece condições de estruturação das funções inerentes à sua operacionalidade, e às camadas sociais melhor remuneradas, as comunidades subnormais - favelas e assentamentos - se auto-organizam por um viés próprio, até hoje não regulamentado por qualquer assistência técnica de planejadores urbanos que tenham se detido no estudo da espacialidade desses assentamentos.

A procura por áreas ainda disponíveis no território municipal, em período passado concentradas na iniciativa privada e, mais recentemente, pertencentes aos poderes públicos, os leva a se estabelecer em vazios urbanos, localizados na proximidade da cidade legal e do mercado de trabalho que absorve esta população.

Instrumentos legais voltados para a Habitação de Interesse Social

Nos espaços urbanos da cidade formal residem e labutam aqueles que obtiveram recursos para adquirirem propriedades imobiliárias destinadas às suas

moradias e, também, às edificações que abriguem atividades comerciais e de serviços, principalmente. Aos contingentes populacionais desfavorecidos economicamente, tornam-se inviáveis suas inserções neste contexto, salvo atuarem em postos de trabalho de menor qualificação profissional e, em razão disto, buscarem residir em áreas próximas, que facilite sua locomoção até o local onde exercerá sua atividade laboral.

Notadamente, este processo foi insuflado devido à concentração dos locais de trabalho nas áreas centrais, núcleos que continham o maior percentual das redes de abastecimento de água e esgotos, energia elétrica, arruamento e pavimentação, dentre outros, o que aqui denominaríamos de corredores de infra-estrutura urbana, atraindo as atividades de forma que a população carente pudesse obter algum ganho oriundo de seu trabalho.

Portanto, percebe-se que o espaço urbano das cidades se fragmentou entre as áreas centrais, remanescentes de sua origem e os vetores de crescimento urbano, direcionados por interesses diversos, mas todos relacionados ao processo especulativo da terra, demandado pelo maior poder aquisitivo das classes sociais dominantes. Este procedimento para ocupação do solo urbano nunca inseriu a possibilidade de oferta de áreas residenciais ao contingente populacional de baixo poder aquisitivo, no que se agravou sobremaneira no Brasil, a partir da década de 80 do século passado.

Os contingentes de população ocuparam, inicialmente, as áreas consolidadas dos centros urbanos, para depois se alojarem em bairros e periferias distantes. Recentemente, afastados das ocupações contíguas, os assentamentos têm se distribuído territorialmente de forma mais dispersa, mantidos tanto pela classe média quanto pela de baixa renda, em tempos de descentralização de investimentos.

Sendo assim, os procedimentos para a melhoria no uso e ocupação do solo das cidades tiveram, no início do século XXI, nova proposta de análise e correção dos rumos inadequados à operacionalidade urbana no Brasil. O Estatuto das Cidades e seus *instrumentos legais* buscam identificar distorções relacionadas às premissas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, quanto à caracterização da *função social da terra*. Após o processo de redemocratização política, a sociedade brasileira percebeu a gravidade do problema e mobilizou-se na prerrogativa de elaboração de novas propostas para enfrentamento da questão habitacional brasileira, agravada pela

ausência de políticas públicas para o setor, interrompidas pela extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH, em 1986.

Neste contexto evolutivo, os processos de ocupação do solo urbano valeram-se pela prática especulativa de um mercado imobiliário condicionado à rentabilidade financeira que, com isto, proporcionava relativa volatilidade nos assentamentos ocupacionais, não direcionados por qualquer política de estruturação físico-espacial planejada. Metrôpoles brasileiras e cidades de grande porte mencionaram estudos e propostas representadas por planos urbanos fragmentados, mas ainda com resultados incipientes pela inexistência de uma macro-visão urbanística.

Com o advento do Estatuto das Cidades – EC, inicia-se um primeiro passo para a utilização de metodologia direcionada à reestruturação do território, através da exigência de elaboração de Planos Diretores participativos, para áreas municipais com população superior a 20 mil habitantes, áreas de especial interesse institucional, inseridas em regiões metropolitanas.

Entretantes, verifica-se que o EC apresenta uma gama de instrumentos que possibilitam regulamentar uma propensa equidade na distribuição de serviços sobre o solo urbano e, como forma de recuperação social de áreas destinadas aos usos residenciais, possibilita a instituição de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), com a finalidade de *reservar* parcelas de terras compatíveis com a proposta de integração das populações de baixa renda nas áreas consolidadas das cidades brasileiras. Percebe-se, também, que apesar de decorridos pouco menos de dez anos de sua promulgação, estes instrumentos ainda não são utilizados adequadamente, seja pela incapacidade operacional de seus técnicos, seja por questões de vontade política de seus dirigentes, na aplicação de medidas corretivas subsidiadas pelo conteúdo conceitual apresentado.

2. A Urbanização Dispersa e seus rebatimentos na Habitação de Interesse Social

As formas de ocupação e uso do solo nas cidades brasileiras - segundo premissas sócio-econômicas ocorridas ao longo do tempo e, ainda, em face da percepção de agentes e atores urbanos – houve motivação e conseqüências de cunho significativo para a distribuição de terras junto aos diferentes extratos da sociedade brasileira. As diversas funções operacionais acabam por setorizar áreas urbanas,

planejadas ou não, mas que promovem intensa relação com a condição econômica daqueles que as ocupam.

Deste modo, ao analisarmos que o mercado territorial se faz regido por uma condição especulativa com valorização monetária, é de supor que as populações de menor poder aquisitivo estejam alijadas do processo natural de seleção ocupacional das áreas urbanas. A elas, restam ocupar áreas não servíveis aos conceitos especulativos do mercado imobiliário.

Sob a ótica de BRASILEIRO (1981, pg. 37), este valor se define através da *“...acessibilidade e pela disponibilidade de infra-estrutura e equipamentos urbano, variáveis que representam, em larga escala, investimentos públicos.”* E para este conceito, percebemos que a utilização de verbas que subsidiem a dotação destes *benefícios urbanos* advém, notadamente, da arrecadação de taxas, impostos e tributos que podem ser repassados às populações melhor aquinhoadas, na reversão de aplicação para dotação das benesses citadas. Neste contexto, verifica-se que a condição econômica se faz premente na ocupação da terra, tanto pela possibilidade de aquisição financeira, quanto por subsidiar a rede de infra-estrutura urbana.

No contraponto, por não possuir recursos para optar por ocupação territorial, à classe social de menor poder aquisitivo resta selecionar espaços descontínuos em relação às áreas centrais, em franjas periféricas e desassistidas de qualquer estrutura urbana adequada, bem como aos serviços de abastecimento inerentes à vivência urbana.

Quando realocada, através de programas para dotação de moradias que comportem sua capacidade financeira na aquisição, recebe estas provisões. Mas entretanto, distanciam-se da integração com as práticas de rede social ocorridas nas áreas consolidadas, tendo que reconstruí-las no novo espaço que passam a ocupar. Como cita REIS (2006, p. 127), esta nova configuração promoveria *“...segregação e diferenças importantes em relação aos bairros das classes médias, mas a escala da cidade impunha limites às diferenças.”*

Uma significativa influência para realocação de população de cunho *popular* ocorrida em meados da década de 50 do século passado era a de implantação de bairros populares que *orbitariam* os grandes complexos industriais, com negociação subsidiada de parcelas de terra, para possibilitar engajamento de contingente de trabalhadores *com ou sem qualificações especiais* (Idem, p. 126). Uma nova versão das *vilas operárias* do início do século XX, mas sem a incorporação da função moradia

nas premissas operacionais do empreendimento, que recrutaria a mão-de-obra para ali transferida. Desta forma, ficaria sob a responsabilidade do trabalhador adquirir seu bem imóvel e ainda edificar sua habitação, a fim de se alojar próximo à sua área de labuta profissional, sem a garantia de se manter ocupado naquele posto de trabalho, até o momento final de quitação do bem adquirido.

Na verdade, quando falamos de dispersão nas cidades para as camadas sociais de baixo poder aquisitivo, falamos também da fragmentação de conceitos de vivência urbana que a camada social mais elevada obtém por força de seu potencial econômico. E se cruzarmos a localização ocupacional entre os estratos de maior e menor poder aquisitivo, verificaremos que possíveis interações se desenvolvem nas *franjas periféricas*, o que não foi possível ocorrer na cidade consolidada. Nesta, as relações sociais foram *culturalmente* construídas, e mapearam a ocupação espacial central, diferente das que ocorrem motivadas pela dispersão na ocupação territorial de áreas periféricas, estanques e segmentadas a cada um dos extratos da sociedade ali estabelecida, justificando o conceito de *dois movimentos contrários* (REIS, 2006, p.131).

O conceito de urbanização dispersa que hoje é percebido nas cidades brasileiras promove, possivelmente, um novo efeito especulativo que reverte o conceito de menor valorização das áreas periféricas nas cidades. Se para uma ocupação pontual assentada, sejam destinadas aos condomínios fechados características da população de alto cunho social ou ao assentamento de contingentes populacionais de camadas menos aquinhoadas, novos vetores de expansão da rede de infra-estrutura urbana são gerados para atender aos novos assentamentos. Com isto, o que sugeriria ser menos dispendioso - a aquisição de terras de menor valor econômico, - perde-se em função do alto custo de implantação desses novos serviços.

Não obstante a extensão dos serviços de infra-estrutura que atenda à nova ocupação periférica seja estendida das áreas centrais, percorre longas distâncias que, por muitas vezes, atravessam vazios territoriais ainda não ocupados mas que, fatalmente, sofrerão valorização face à provisão de redes de abastecimento d'água e luz, de esgotamento sanitário, de pavimentação e serviços secundários. Neste contexto, inicialmente se deteriora o valor intrínseco destas novas ocupações, afastadas das áreas urbanas consolidadas, mas se valoriza, significativamente, aquelas parcelas de terra que se localizam intermediariamente entre a área central e a nova ocupação periférica.

Desta forma, o processo de carácter especulativo das áreas urbanas se mantém vigente, tanto nas regiões consolidadas da cidade, quanto nas áreas de expansão urbana. Estes *fenômenos de ocupação dispersa* não ocorrem aleatoriamente. É importante analisarmos que, numa abrangência maior, o processo ocorre numa espécie de *ciclo vicioso*, tanto pela ação especulativa do empreendedor imobiliário quanto pela intenção perceptiva do poder executivo local, interessado em expandir as áreas de influência e caracterização urbana e, com isso, aumentar sua base de arrecadação tributária relativa aos impostos territoriais.

Para tanto, uma forma de *cooptação espacial* destas áreas se subsidia nos preceitos da Lei n° 6766/79, chamada por MARICATO (1987, p.73) como regulamentação para dispor sobre “...*parcelamento do solo urbano, regulamenta normas administrativas, civis, urbanísticas e penais para os loteamentos urbanos.*”. De certa forma, esta normatização influenciou, sobremaneira, o assentamento da população de baixa renda em áreas *regulares* e a empurrou para a informalidade, na ocupação de parcelas que não teriam que ser submetidas aos preceitos da lei, visto estas se restringirem à documentação fundiária e não aos benefícios urbanísticos e investimentos exigidos (Idem, p.74).

Opostamente, os extratos populacionais de maior poder aquisitivo são acoçados por empreendedores que buscam valorizar o bem territorial do que comercializam, seja pelo aspecto físico, na dotação de todos os requisitos infra-estruturais para assentamento habitacional, seja pela conceituação de nova perspectiva no *residir*, espelhada em práticas sustentáveis, ambientalmente relacionadas ao contraponto do “*modus vivendi*” das áreas centrais densamente ocupadas, mas que também gerou distorções urbanas. Este fato se cristalizou como uma alternativa de moradia destas classes e pode ser referenciada, na ocorrência desses efeitos para o Estado de São Paulo, como cita REIS (2006, p. 128):

“No último quartel do século XX e nesta primeira década do século XXI, com a dispersão urbana alcançando 150 quilômetros do centro de São Paulo, a situação é bem mais grave. Com a estagnação econômica e o desemprego, multiplicam-se as áreas de ocupação precária e as favelas, cujos habitantes enfrentam dificuldades para ter acesso a novos locais de trabalho. As áreas de dispersão ocupadas pelas faixas de renda média e alta apresentam problemas de

qualidade urbanística e arquitetônica que merecem atenção, pois afetam não só seus moradores mas principalmente o conjunto do sistema urbano.”

Cabe lembrar que a citação feita pelo Professor Nestor Goulart Reis se refere às áreas circunscritas às ocupações das classes média e alta, às quais se pode referendar como *ilhas de excelência*, não afetadas na qualidade de seus assentamentos e construções habitacionais. Naquelas, a deterioração do contexto urbano se faz presente, onde se atesta diferenciação conceitual nestes aspectos, pela utilização dos serviços de profissionais qualificados na implantação urbana e intenção projetual de unidades habitacionais, utilizados pela população de maior poder aquisitivo e que se torna inatingível, economicamente, aos extratos de baixa renda, dependentes da gestão pública.

Verifica-se, ainda, uma nova vertente ocupacional de áreas periféricas que, não utilizadas pelas classes sociais, alta e baixa, destina-se ao segmento social de cunho médio, caracterizados por *condomínios rurais*. Uma nova opção, não caracterizada por regulamentação legislativa, atende aos interesses tanto de promitentes adquirentes quanto de agentes imobiliários para uma nova perspectiva habitacional, na qual explicitaremos quando da abordagem analítica para a cidade de Juiz de Fora (MG).

3. Viabilidade na integração entre Áreas de Dispersão Urbana e “Vazios Urbanos”

Os efeitos gerados pela Urbanização Dispersa, no caso brasileiro, tiveram conseqüências diferenciadas pelos diversos aspectos intrínsecos à questão abordada. No Brasil, as grandes extensões territoriais promovem análise e interpretações distintas, em questões culturais e sociais em cada região do País. Mas o grande influenciador para deslocamentos e fixação populacional no território diz respeito à questão econômica. Sua influência pela oferta de postos de trabalho atraem contingentes populacionais que deslocam à medida que os processos econômicos sedimentam-se ou não em suas eficácias operacionais.

Ainda no Brasil, estes efeitos formam sentidos mais perceptivos através de grandes projetos econômicos ou institucionais. No relato de REIS (2006, p. 126), esta visão se apresenta no território paulista, tanto na implantação de unidades fabris da

Wolkswagen e General Motors, bem como atividades de refinamento da produção petrolífera, localizadas nas cidades de Campinas e Cubatão. Nesta, é possível perceber o fenômeno da influência urbana concentrada, mas assentada em região de transição entre cidades do Vale do Paraíba e a Baixada Santista e Litoral Norte de São Paulo, no que a diferencia substancialmente.

Não obstante, toda a região geográfica sob influência da Rodovia Presidente Dutra, que liga São Paulo ao Rio de Janeiro, localizada no território paulista, apresentou efeitos de *conurbação* entre municípios localizados à margem deste eixo rodoviário. É interessante perceber que o efeito de menor relevância ocorreu na rodovia federal que margeia o litoral paulista, este, sobretudo pela atividade de turismo de lazer. Foram processos econômicos que possibilitaram atrair recursos para seu desenvolvimento, trouxeram graves problemas de estrutura urbana, sobretudo pelo *inchamento populacional* e as necessárias demandas de serviços.

Outros contextos similares aconteceram em períodos posteriores aos fenômenos ocorridos no território paulista, mas com algumas peculiaridades. Exemplos de permanência, como Carajás (PA) na extração de ferro, São Mateus (ES) no extrativismo da indústria de papel, Macaé (RJ) na exploração petrolífera, e Ipatinga (MG) e Volta Redonda (RJ) na indústria siderúrgica, entre tantos outros, promovem condições de valorização imobiliária, pela estruturação urbana criada para suporte desta atividade, que beneficia aqueles que primeiro chegaram, penalizando os demais, que precisam se fixar, na crescente e vertiginosa ação especulativa do mercado.

Em diferentes casos, a atividade econômica proporciona a elaboração de um *modus operandi* das cidades, a qual necessita de uma estruturação urbanística para comportar a todos que lá vivem. E neste sentido, à medida que se consolida o processo urbano, também se explicita a questão especulativa quanto ao mercado imobiliário. Neste contexto, a cidade continua a evoluir e expandir suas fronteiras, reiniciando o processo de dispersão a cada etapa de alongamento de seus limites territoriais.

Portanto, os períodos temporais vivenciados nas cidades - quanto à questão do uso e ocupação do solo, e na constante expansão de suas *bordas territoriais* e conseqüente dispersão urbana - remetem a um processo de continuidade, na caracterização de *vazios urbanos*, utilizados como estoque de terras com fins especulativos. Este fator também ocorre, mesmo quando planos urbanísticos se materializam, como no caso da Barra da Tijuca (RJ), elaborado por Lúcio Costa.

Áreas desocupadas ainda permanecem, sem que o poder público se utilize das prerrogativas conceituais estabelecidas pelos diversos instrumentos de política urbana ratificados pelo Estatuto das Cidades, com a finalidade precípua da *função social da propriedade*, de maior significado para a questão urbana, posta na Constituição Federal de 1988.

No percurso, faz-se preponderante a elaboração de Plano Diretor Participativo, aonde venham a ser estabelecidas as *regras do jogo urbano*. Os municípios brasileiros necessitam estabelecer parâmetros legislativos que operacionalizem a aplicabilidade destes instrumentos. Dentre aqueles que venham a se enquadrar na premissa da relação entre Áreas de Dispersão Urbana e “Vazios Urbanos” e a instituição de Zonas de Especial Interesse Social, os instrumentos de desapropriação e da concessão de uso especial para fins de moradia são de fundamental pertinência, de modo a estabelecer o *congelamento* de áreas destinadas ao assentamento de Habitações de Interesse Social.

Como benefícios desta ocupação social, a utilização dessas áreas voltadas para as ZEIS permite uma ocupação equilibrada e não tão adensada das parcelas a elas destinadas, visto que as características das construções destinadas à habitação popular, economicamente, não comportam verticalização acentuada. Ainda nos preceitos anteriormente citados, condições edilícias e técnicas construtivas incorporadas à habitação de interesse social não estabelecem minimização de intenção projetual da concepção arquitetônica na integração estética destas habitações, com área de entorno já consolidada.

Outra percepção importante estabelece uma concreta possibilidade de *espraiamento ocupacional*, na organização urbanística em elencar áreas inseridas na malha urbana das cidades que possam ser selecionadas com a finalidade de ZEIS, e que não promovam desequilíbrio do mercado imobiliário. Esta *seleção* se faria através de interação econômica na base cadastral de imóveis territoriais na cidade; sempre que a avaliação imobiliária de lote que possua valor abaixo da média existente para um determinado conjunto de parcelas territoriais, referenciadas pela planta municipal de valores tributários, este seria direcionado para que, em determinado prazo temporal, possa ser *desapropriado* e revertido para programas habitacionais de cunho social.

Finalmente, os demais instrumentos da política urbana, estabelecidos pelo Estatuto das Cidades, também possuem fundamentos teórico-conceituais que

permitem aplicabilidade voltada às necessidades habitacionais da população de baixo poder aquisitivo. Através do planejamento municipal e instituição de instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos, a gestão municipal terá subsídios para regulamentar ações normativas na segmentação de *política habitacional de interesse social*, integrada à operacionalidade urbana, sem ser caracterizada por qualquer tipo de segregação sócio-espacial advinda do desequilíbrio entre as relações de ocupação do território nas cidades.

4. Legislações e Ações Normativas para regulação entre ADU e “vazios urbanos” e a Habitação de Interesse Social

A retomada de ações voltadas para a questão habitacional brasileira ocorreu no início do século 21, através da promulgação das Leis Federais n. 10.257/01 e 11.888/08. Estas leis, cognominadas por “*Estatuto da Cidade*” e “*Lei da Assistência Técnica*”, respectivamente, possibilitam elaborar política urbano-habitacional que promova a gestão pública do executivo local, capitaneando uma estrutura operacional que possibilite o acompanhamento técnico, com gratuidade aos usuários de profissionais capacitados, tanto para o planejamento e gestão na implantação de intervenções urbanas em áreas públicas de comunidades subnormais, quanto na produção de novas habitações e requalificação arquitetônica e construtiva de moradias já edificadas no setor urbano estudado, com permanência de sua população original e manutenção da “*rede social*” ali costurada.

Os resultados revelam as possibilidades de uma reversão na implantação desses assentamentos, considerando-se as novas alternativas tecnológicas voltadas para os serviços básicos, que valorizem novas perspectivas de sustentabilidade, minimizando os graves problemas, principalmente na área de saneamento urbano. Para tanto, a intenção em assumir “*corredores de infra-estrutura urbana*”, seria de essencial importância para a obtenção do menor custo operacional, entendendo-se os efeitos da urbanização dispersa como motivação para a seleção de áreas, previstas legalmente, a serem consideradas no planejamento das cidades brasileiras.

Cabe lembrar que o conteúdo de especificidade das referidas leis não estabelece qualquer relação entre causa e efeito dos resultados proporcionados pela urbanização dispersa nas cidades brasileiras, mas estabelece uma prerrogativa de

análise técnico-social no assentamento de populações de baixo poder aquisitivo em áreas que sejam consideradas parcelas formais de ocupação urbana da cidade. Estas áreas podem ser caracterizadas como *Áreas de Especial Interesse Social – AEIS*, no âmbito interpretativo do *Estatuto da Cidade* e se tornarem reservas territoriais para assentamento populacional, no enfoque de minimização dos custos de implantação de *Habitções de Interesse Social – HIS*, descaracterizando o conteúdo especulativo da terra e possibilitando integrá-la a paisagem urbana e morfológica da cidade.

Neste aspecto, têm-se outro importante instrumento de inter-relação entre a morfologia urbana da cidade consolidada e os novos assentamentos de *Especial Interesse Social* que é o projeto arquitetônico, que vise dotar novas edificações com qualidade estética, construtiva e funcional, destinadas aos contingentes de menor poder aquisitivo e que se interessem ao contexto urbano. As relações de identificação estética entre a morfologia da cidade *legal* e os assentamentos informais sempre foram um ponto de discórdia para a inserção das populações carentes nas áreas formais das cidades e bons projetos de arquitetura, que aliem a incorporação de novas técnicas construtivas e conceitos sustentáveis, possam vir a responder satisfatoriamente às dúvidas aqui suscitadas.

Talvez, sob o ponto de vista desta premissa de interação conceitual, se possa estabelecer uma nova perspectiva para o uso de áreas inseridas na malha urbana por camadas sociais de baixo poder aquisitivo, mas que necessitam de interação com a *rede social urbana* consolidada, como forma de equidade social. Pode-se supor que a tão decantada *sociedade justa e fraterna* não seria alcançada se não se promovesse o contato físico entre os extratos sociais, até como preceito de conciliação conceitual destas para as questões inerentes da vivência humana.

A ocupação do solo das cidades, por populações de diferentes classes sociais, possibilitaria esta nova operacionalidade urbana sem áreas segregadas pela condição econômica do cidadão. Esta forma de integração teria maior alcance nas políticas implementadas pelo poder executivo, com diretrizes voltadas para a reorganização do espaço urbano e possibilidade em *remodelar* investimentos, hoje tão direcionados às ações corretivas da gestão pública. Planejamento Urbano, com ingerência preventiva para áreas socialmente integradas, com atendimento das premissas básicas de vivência humana como moradia, saúde, educação e geração de trabalho e renda, não necessitariam de investimentos maciços voltados à segurança pública, revertendo, assim, a operacionalidade cidadina, resultante dos efeitos da segregação sócio-

espacial. Esta perspectiva social está intimamente ligada à organização de ocupação do solo urbano, hoje distorcida pela ineficiência do Estado em prover o território de uma política urbana na dotação de moradias populares, comprovadamente de sua responsabilidade. Para tanto, os instrumentos da política urbana oferecem subsídios e respaldo para a efetiva ação, que minimize o quadro de déficit habitacional existente no Brasil.

5. A Urbanização Dispersa na cidade de Juiz de Fora e Zona da Mata Mineira e seus efeitos para espacialização da Habitação de Interesse Social

As cidades brasileiras sofreram conseqüências similares quanto aos efeitos proporcionados pela Urbanização Dispersa, sobretudo aquelas que mais se exponenciaram sob a influência de vetores econômicos, sejam por implantações industriais, sejam por concentração de ações comerciais, na polarização do viés de trocas ao qual a área urbana se refere. Neste aspecto, a cidade de Juiz de Fora também vivenciou estes conceitos, sobretudo pela sua posição geográfica, estando situada em ponto referencial e, praticamente equidistante, das três principais cidades brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Neste contexto, a partir do processo brasileiro de industrialização, primeiramente segmentado no estado de São Paulo e, posteriormente, difundindo-se para as duas outras unidades da federação citadas, foi gerada implantação de malha rodoviária, visando potencializar o transporte de cargas entre as áreas de produção e os mercados consumidores, aí incluindo os vetores de exportação via marítima, aos portos de Santos (SP) e Rio de Janeiro (RJ). Desta forma, a cidade se tornou um pólo regulador deste intenso fluxo da produção industrial brasileira.

Não obstante, a cidade foi pioneira na utilização de recursos que denotariam esse desenvolvimento: ainda possui a primeira usina hidrelétrica no país, Marmelos, situada em área contígua à primeira rodovia pavimentada no Brasil, visando o escoamento da produção industrial da cidade, de importante significado para a economia do estado de Minas Gerais e que lhe rendeu a alcunha de *Manchester mineira*. Percebe-se que, para as condições básicas inerentes à atração de trabalhadores, que viessem a suprir o mercado exponencial de mão-de-obra, iria

acarretar processo de crescimento populacional na cidade, sendo necessário, também, um potencial mercado imobiliário que condicionasse a nova demanda existente.

Assim, as características ocorridas no processo de ocupação do solo urbano, com substancial alteração do quantitativo populacional da cidade, e conseqüente ausência de oferta habitacional que não mais comportava a enorme demanda de novos habitantes, não é uma peculiaridade específica da cidade de Juiz de Fora. Particularidades históricas propiciaram sua ocupação através de uma área central que recebeu a demanda de atividades industriais, efetuada por colonos estrangeiros em sua maioria. Entretanto, o espaço habitacional destes imigrantes não se implantou na mesma região, indo se alojar em outra, em topografia mais acidentada. Esta forma inicial de ocupação da região, agravada pela topografia irregular, originou a fixação de núcleos dispersos que, com o crescimento da cidade e sua transformação, de cidade industrial para de serviços e pólo regional, possibilitaram o assentamento nos intra-espaços entre os núcleos anteriormente citados.

Historicamente, outro fator de relevante pertinência para a expansão urbana da cidade foi a Estrada de Ferro Central do Brasil, que facilitou a ocupação de outras áreas da cidade, ao longo de seu leito ferroviário. Este cortava a área territorial da cidade, na ligação entre as cidades mineiras produtoras de minério de ouro para escoamento nos portos do Rio de Janeiro, se tornando um meio de circulação por todo o território juiz-forano e, mais tarde, possibilitando o transporte de passageiros entre as diversas regiões da malha urbana da cidade.

Não obstante, estes elementos indutores do crescimento da cidade, num segundo momento, também polarizaram a ocupação do solo urbano e, com a diversificação de novas atividades, outras tantas áreas foram ocupadas posteriormente, com crescimento vertiginoso ocorrido em meados da década de 80 do século passado. Possibilitou o espraiamento da ocupação no território da cidade e, com isso, a necessidade de extensão dos serviços públicos para atendimento pontual.

Interessante perceber que neste momento, para o contexto de sua organização sócio-econômica, a cidade estabeleceu uma condição de *pólo regional*, por onde gravitam em seu entorno cerca de 110 cidades, situadas na Zona da Mata Mineira e também na região norte - noroeste do estado do Rio de Janeiro (IBGE, Regic, 2007). Gerou ligações físicas, mantidas por estradas secundárias e vicinais que, numa análise sobre a similaridade em relação ao tema debatido, caracterizaria a

espacialização de *vazios regionais*, situados entre os pólos urbanos e seus distritos. Áreas intermédias dispersas em rede urbana secundária, se não utilizadas com a finalidade agrária, potencializariam a fixação de população, fosse de classe social alta, média ou baixa, cada qual particularizando a forma de ocupação do solo.

Atualmente, este processo se apresentou de forma mais latente a partir dos anos 1990, interferido por políticas de isenção fiscal e tributária, nos municípios de Minas Gerais localizados em área de influência da divisa com o estado do Rio de Janeiro. Este movimento, emanado da gestão estadual fluminense gerou rebatimentos na economia mineira alcunhado de “*guerra fiscal*”, levou a uma massificação de ações voltadas a proporcionar condições de atração e fixação para novas atividades industriais na região.

Para o caso de Juiz de Fora, o maior exemplo deste *benefício fiscal* foi a implantação da planta industrial da Mercedes-Benz, multinacional de origem alemã e fabricante de veículos automotivos. Localizada em região mais afastada do centro urbano, sua implantação teve como premissas básicas, no contexto de espacialidade, estar situada próxima a rodovia federal que une as cidades de Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Esta rodovia atravessa grande faixa territorial do município, tornando-se um vetor primário de expansão da cidade.

A localização deste complexo industrial motivou nova descentralização e polarização de ocupação do território que, por fim, gera novos vetores para assentamentos. Neste caso, com a implantação da unidade fabril, atividades outras da operacionalidade urbana foram para lá direcionadas, não só em suas imediações, mas também em seu entorno secundário. Foram implantadas redes de infra-estrutura urbana para atendimento à unidade de produção automotiva citada e disponibilizados, também, benefícios para indústrias de menor impacto econômico, comércio, prestação de serviços e uso habitacional. Contingentes populacionais são atraídos não só pela nova possibilidade de moradia, mas, também, agentes interessados em perspectiva de auferir rendimentos e ganhos financeiros pela valorização da terra, gerada por uma nova polarização de cunho econômico e especulativo.

Para as áreas dispersas, as quais já se citou, e na perspectiva de ocupação habitacional nas camadas sociais de diversos potenciais remunerativos, também se pode referendar formas distintas e caracterizações diversas correlacionadas. Para o segmento de alto poder aquisitivo, os condomínios *de luxo* e toda sua infra-estrutura de usos e serviços; para o contingente de baixa renda, o conceito de periferização e

estigmatização de conjuntos habitacionais ou casas populares. Estas duas formas já estão inseridas no contexto de ocupação de áreas territoriais dispersas nos municípios brasileiros.

Entretanto, em Juiz de Fora e regiões limdeiras, assim como em outras regiões do país, uma nova forma de ocupação se faz presente, a de ocupação de áreas por *condomínios rurais*, com tipologias específicas no uso do solo. Como forma de minimizar os custos tributários, loteadores promovem parcelamento da terra respaldado pela legislação específica de cunho rural e fogem da imputação que o caracteriza como área da cidade e conseqüente tributação pelo imposto territorial urbano. Entretanto, outros fatores subvertem essa ordem, quanto aos aspectos conceituais abordados.

A caracterização do conceito rural e sua *conceituação filosófica* permitem que as prerrogativas estabelecidas pela Lei Federal nº 6.766/79 não sejam acatadas nesta forma de assentamento territorial, no que tange às exigências imputadas aos loteadores para entrega e averbação jurídica. Para tanto, o fracionamento de lotes não são promovidos pela legislação urbana e suas categorias diversas, testadas e profundidades exigidas, mas por índices e parâmetros relacionados à jurisdição de áreas rurais e suas dimensões territoriais específicas. São parâmetros “*urbanísticos*”, aplicados em parcelamento com característica rural, que acabam desvirtuando a conceituação entre as formas de ocupação da terra e a relação tributária vigente.

Assim, os *lotes rurais* possuem titularidade única, na prerrogativa do *direito*, mas, *de fato*, são reticulados em tantas parcelas de terra quanto forem incorporados novos *sócios territoriais*, que se cotizam e promovem a respectiva quitação da tributação exigida. Não obstante, a exigência legal para que áreas rurais sejam incorporadas ao espectro urbano se faz por parâmetros na oferta de infra-estrutura de serviços, dentre os quais o abastecimento de água e eletricidade, o esgotamento sanitário e coleta de lixo, entre outros. Este efeito acaba por caracterizar embate conceitual, na perspectiva de que o poder executivo local, possivelmente, estabelece uma nova ótica de seu *modus operandi* quanto às áreas de sua jurisdição, sob uma ótica especulativa.

Ao verificar a intenção de assentamentos dos mais diversos enfoques de organização urbanística se fixar em áreas externas aos seus domínios, denominadas neste artigo por *vazios regionais*, promove a oferta dos serviços anteriormente citados, para que, observando os preceitos da lei de loteamentos, possam inseri-las em sua

base cadastral e requerer o pagamento de tributos de cunho municipal, gerando tempestivamente, novos *sub-vazios*, agora urbanos.

Parece-nos que este *ciclo vicioso* se fará presente para a questão da ocupação de áreas de dispersão urbana, tendo como princípio que cada município procura estabelecer regras próprias para a ocupação territorial *intra-limites*. Pensar em planos regionais urbanos é uma perspectiva adequada a esta questão, sobretudo ao percebermos que o eixo de irradiação de um centro polarizador de atividades econômicas, como no caso da cidade de Juiz de Fora se apresenta para a região da Zona da Mata Mineira, rebate nas áreas de seu entorno geográfico os efeitos de *periferização institucional*, respaldada pela importância em sua caracterização organizacional e provedora das ações advindas de um centro urbano de maior referência.

Sendo assim, a questão da relação entre a urbanização dispersa e as áreas de especial interesse, destinadas à habitação social na cidade de Juiz de Fora perfazem as ações e efeitos similares em uma nova ótica, recentemente referendada pelo Estatuto das Cidades. Em período de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, que foi promulgado em período anterior à exigência legal instituída pelo EC na elaboração de Planos Diretores Participativos, a questão da habitação de interesse social se apresenta como de fundamental importância para discussão do déficit habitacional existente, hoje quantificado em, aproximadamente, 25 mil unidades (CMH, 2009).

É bem verdade que o fato de possuir uma empresa municipal de habitação permite monitorar as operações com a finalidade de dotação de moradias. Entretanto, a não disponibilização de recursos municipais em quantidade suficiente para erradicação deste déficit submete a gestão local ao engajamento em programas das esferas estadual e federal, sobretudo ao “*Minha Casa, Minha Vida*” que repassou à cidade recursos para a construção de pouco menos de três mil unidades destinadas a população de baixo poder aquisitivo, caracterizada por faixa salarial de 0 a 3 salários mínimos, mas em quantitativo ainda insuficientes para subsidiar a demanda reprimida por habitações populares.

No caso juiz-forano, percebe-se uma perspectiva de direcionamento a estas práticas, no trabalho do Conselho Municipal de Habitação, outra das prerrogativas estabelecidas pelo *Estatuto da Cidade*. Dentre seus membros, se encontram profissionais componentes do poder público municipal e dos segmentos para a

produção de moradia, bem como representantes da sociedade civil, na busca de soluções que respondam às necessidades da população carente, tanto na produção de novas habitações quanto pela requalificação urbana e edilícia das diversas comunidades informais. Nesse aspecto, as prerrogativas instituídas pela *Lei de Assistência Técnica* é uma alternativa de suma importância, visto viabilizar o atendimento profissional aos cidadãos na recuperação construtiva de suas moradias e dos espaços urbanos coletivos de assentamentos irregulares, minimizando os custos de remoção ou realocação de áreas já consolidadas na paisagem urbana da cidade de Juiz de Fora.

6. Considerações finais

A questão que envolve a relação da Urbanização Dispersa e a Habitação de Interesse Social possibilita evidenciar interpretações e entendimentos conceituais para uma nova perspectiva de ocupação e uso do solo nas cidades brasileiras.

Se num primeiro momento, a caracterização de *vazios urbanos* se estabeleceu na premissa de que estas áreas estariam subordinadas a uma ação especulativa e, portanto, referendada por um valor financeiro que possibilitasse acesso, apenas, às classes de maior poder aquisitivo, também o fez pelo fato de que a inserção de novos usos para áreas remanescentes estaria condicionada a uma *estigmatização* de que seus novos usuários deveriam possuir as mesmas similaridades sociais ali existentes.

Porém, esta premissa teve sua argumentação infundada, pois percebemos que os efeitos de urbanização dispersa, quando possibilitam que componentes de todas as classes sociais, maior ou menor aquinhoadas financeiramente, se utilizam do recurso de residir em áreas periféricas ou de dispersão urbana, voluntariamente ou não, acabam por *conviver, sem restrições*, nos espaços coletivos aos quais circulam para acessar às suas moradias. Assim, sem que tenham subsídios de planejamento urbanístico ao qual possam se balizar, e buscando opções que permitam minimizar os custos na aquisição de suas moradias ou maximizar o conceito de *morar bem*, percebe-se que, sob uma ordem reversa, esta interação já ocorre nas áreas de dispersão urbana, sobretudo nos aspectos relacionados à estruturação urbanística que atendam a todos os que por lá se assentam.

Desta forma, parece que quaisquer resistências para efetivação de assentamento de população de baixo poder aquisitivo em *vazios urbanos* se

estabelece por conceito de segregação social, difundida por aqueles que já ocupam as áreas consolidadas da cidade, como forma de negar uma integração que possibilitaria melhor integração entre os cidadãos da cidade. Neste aspecto, as ações do poder local, visando a utilização de instrumentos da política urbana, relacionados pelo Estatuto das Cidades, apresentam-se como instrumentos de grande valia para regulamentar o uso e a ocupação do solo urbano, em busca de equilíbrio na operacionalidade e convivência dos habitantes citadinos, na busca por uma sociedade igualitária e que possibilite a todos usufruir das benesses proporcionadas pela organização sócio-espacial adquirida pelas cidades brasileiras.

Bibliografia

BRASILEIRO, A.M., “Política Urbana – Quem decide?”; in: PESSOA, A., **“Direito do Urbanismo”**, Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

MARICATO, E, **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis, Vozes, 1987.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Relatório do Plano Municipal de Habitação**. Juiz de Fora: Conselho Municipal de Habitação – CMH, 2009

REGIC - **Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007

REIS, Nestor Goulart. Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano. São Paulo: Via das Artes, 2006.