

O Centro da questão: reflexões sobre os planos, projetos e propostas para a área urbana central carioca.

Reinserção de Vazios Urbanos: diretrizes para a política urbana municipal, a partir do caso de Juiz de Fora /MG¹

Tatiana Teixeira (Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (2010) e professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora).

Fernanda Furtado (Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1999), Professora Associada do Departamento de Urbanismo e do Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense)

RESUMO

Produto da cidade contemporânea e objeto relevante do quadro urbanístico brasileiro, a noção de vazio urbano vem assumindo ao longo do tempo alterações conceituais sobre seu papel no processo de desenvolvimento das cidades e da sociedade. Ao serem diretamente associados tanto ao processo de esvaziamento das áreas centrais como à retenção especulativa de terras ociosas, eles deixam de caracterizar espaços livres, áreas de respiro e estoques de reservas para configurarem problema social com dimensões econômicas, advindas, principalmente, da demanda por habitação em áreas já infraestruturadas. Após discussões formalizadas em diferentes instâncias da sociedade civil, principalmente a partir dos anos 1970, o tema foi reconhecido no Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e ganhou, através do Estatuto da Cidade em 2001, novo instrumental urbanístico capaz de melhor restringir ou induzir os problemas advindos da manutenção de vazios urbanos. Entretanto, os avanços normativos e legislativos não foram suficientes para a particularização do tema, em contraste com a diversidade de situações de vazios urbanos presentes nas cidades brasileiras. Este trabalho questiona a aparente coerência e uniformidade da questão dos vazios urbanos, revisa conceitualmente o objeto e elabora critérios de análise que permitam melhor caracterização e classificação, a partir do estudo de caso do município de Juiz de Fora. Através de uma análise articulada entre as diferentes categorias de vazios identificados no município e a utilização, exclusiva ou conjunta, de instrumentos urbanísticos capazes de reinseri-los na dinâmica urbana, propõe-se uma sistematização de diretrizes de política urbana municipal voltadas para a coletividade e capazes de devolver à dinâmica da cidade os espaços ociosos.

Palavras-Chave: vazios urbanos; Estatuto da Cidade; política urbana municipal.

ABSTRACT

¹ Este artigo é produto da dissertação de Tatiana Teixeira (ver bibliografia) sob a orientação de Fernanda Furtado.

Product of the contemporary city and a relevant item of the Brazilian urban context, the notion of vacant land has assumed conceptual changes over time about its role in the development of cities and society. When directly associated to the processes of emptying the central areas and the speculative retention of idle land, they fail to characterize free spaces, green areas and reserve stock to configure a social problem with economic dimensions resulting mainly from demand for housing in areas with pre-existing infrastructure. After strong debates in different instances of civil society, especially in the 1970s, the issue was acknowledged in the Chapter of Urban Policy of the Federal Constitution of 1988 and acquired, through the City Statute in 2001, a new urban instrumental to better restrict or induce the issues relating to the maintenance of vacant land. However, the regulatory and legislative advances were not enough to its particularization, in contrast to the diversity of situations concerning vacant land in Brazilian cities. This work questions the apparent consistency and uniformity of the issue of the vacant land, revises the subject conceptually and develops the criteria for analysis that allow a better characterization and classification, focusing on the case of the city of *Juiz de Fora*. Through an articulated analysis between different categories of vacant land identified in the city and the application, solely or jointly, of urban instruments able to reintegrate them into the urban dynamic, the article proposes a systematization of municipal urban policy guidelines aimed at collectivity and able to give back to the city's dynamic the idle spaces.

Keywords: vacant land; the City Statute; municipal urban policy.

INTRODUÇÃO

Objeto integrante do quadro urbanístico contemporâneo, o vazio urbano sofreu grandes alterações em seu entendimento no decorrer do processo de crescimento e expansão das cidades brasileiras. Na década de 1970, com o agravamento das questões urbanas, o vazio urbano deixou de significar espaços verdes ou áreas livres para a conformação do crescimento e expansão das cidades, para ser diretamente associado ao processo de esvaziamento – adquirindo no seu entendimento dimensões econômicas e sociais, agregadas ao sentimento de espaço desocupado.

Ao serem compreendidos como terrenos economicamente ineficientes, socialmente injustos e incompatíveis com as necessidades de terra para atender às demandas sociais (Furtado e Oliveira, 2002), os vazios urbanos passaram então a ser tratados como um problema, resultado das transformações sofridas e as produzidas pelas e nas cidades, ensejando a atuação pública para a reversão da situação instalada.

A especulação imobiliária surge como grande tema articulador dessa problemática, obtendo, no campo legislativo, respaldo constitucional com o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988, através dos Arts. 182 e 183. Ao reconhecer como um problema coletivo a presença de lotes vagos, subutilizados ou esvaziados nas áreas infra-estruturadas as cidades, foram definidos instrumentos que permitissem

reverter esta situação e contribuíssem para um maior controle do poder público sobre a produção do espaço urbano.

Ao promover a reativação desses lotes e construções vacantes, entendidos dentro de um contexto urbano de transformações permanentes, buscava-se também colaborar para a minimização das desigualdades sociais e espaciais e para a construção de uma nova sociedade urbana. No entanto, a prática da inserção e operação desses instrumentos se mostrou mais frágil do que o esperado, tendo sido o maior entrave constatado a ausência de regulamentação dos preceitos constitucionais.

Alguns anos depois, a Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade (2001) veio reafirmar o entendimento do solo urbano como bem coletivo e priorizar a função social da propriedade em detrimento do exercício privado. Estabeleceu novo marco regulatório, com maior diversidade de instrumentos capazes de dinamizar o uso social das funções do território urbano, dando ao poder público municipal maior controle das ações de indução e regulação das transformações espaciais, através do instrumento chave do Plano Diretor Municipal.

No entanto, apesar desses avanços jurídicos e legislativos, a questão dos vazios urbanos, embora incluída de modo a esvaziar os argumentos da ausência de regulamentação, continuou sendo abordada da mesma maneira, reproduzindo as definições e classificações descritas na Constituição Federal. O que se observa na realidade é que a aparente coerência do problema generaliza uma diversidade de situações, não somente no âmbito individual, mas principalmente no âmbito coletivo e sócio-espacial, propondo medidas que se mostram incapazes de solucionar muitas das situações de vazios urbanos identificados.

Assim, evidencia-se a necessidade de políticas urbanas diferenciadas para lidar com os distintos tipos de vazios urbanos. Evidencia-se também, desta forma, que a partir do momento em que uma área ociosa passa a ser considerada como um problema social, ela precisa necessariamente ser caracterizada dentro de um contexto específico local, para que sejam propostos instrumentos capazes de promover a reinserção desses vazios na estrutura intra-urbana em que se encontram.

Este artigo propõe o desenvolvimento desta abordagem como um método mais adequado para lidar com as diferentes situações de vazios urbanos em cada município, apresentando os diversos passos metodológicos que em conjunto permitem

um entendimento mais abrangente das questões envolvidas em cada realidade, e tomando, como estudo de caso para sua aplicação, o município de Juiz de Fora.

OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA APLICÁVEIS AOS VAZIOS URBANOS

A questão urbana, consolidada na Constituição Federal de 1988, estabelece através do Capítulo II de Política Urbana a importância de contemplar diretrizes básicas de intervenção urbana, assim como a definição de instrumentos necessários ao controle da urbanização nas cidades brasileiras, objetivando a promoção do desenvolvimento social e urbanístico, e a real função social da cidade e da propriedade urbana. Para tanto, o Art. 182 – em seu § 4º - consolida o reconhecimento dos vazios urbanos como questão social – ou seja, problema que deve ser combatido - ao criar instrumental específico como solução para a situação de vacância identificada em áreas com infraestrutura urbana consolidada, reconhecidas na grande maioria dos centros urbanos brasileiros.

“Art. 182 § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: i) Parcelamento ou edificação compulsórios; ii) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; iii) Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

O Estatuto da Cidade vem a detalhar a operacionalidade desses instrumentos, através de seus artigos 5º, 6º, 7º e 8º. Assim, uma vez acionado pelo parcelamento ou edificação compulsório, o proprietário de lote urbano tem um prazo, definido por lei municipal, para o efetivo loteamento, construção ou utilização social do imóvel. Se, ao final desse prazo, este permanecer com seu terreno de modo incompatível com a legislação vigente, o poder público deve lançar mão da cobrança do IPTU progressivo no tempo como mais uma tentativa de cumprimento das obrigações urbanas. Se ainda assim a ocupação do vazio urbano não for efetivada, cabe ao poder público o direito

de exercer a desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, como última alternativa à modificação da situação de vacância.

A criação destes instrumentos pelo princípio da sucessividade estabelece não só a possibilidade efetiva de ocupação dos lotes ociosos inseridos na malha urbana infra-estruturada, mas também a promoção do crescimento e do adensamento urbano em áreas de interesses específicos. De acordo com a Câmara de Deputados (2002), ao serem utilizados em conjunto, estes instrumentos podem promover uma verdadeira reforma urbana que, aliada a uma política fundiária consistente, é capaz de garantir a função social da cidade e da propriedade.

No entanto, apesar do grande avanço legislativo conseguido através da inserção das questões de urbanização e de políticas públicas na Constituição Federal, estes instrumentos demonstraram alguns empecilhos importantes (e preocupantes) quando da efetiva implantação.

“A urbanização e edificação compulsória são instrumentos de complexa implantação. Estes exigem a montagem de um sistema de cadastro dos imóveis urbanos, que seja permanentemente atualizado, a cada nova autorização de ocupação, possibilitando o monitoramento dos imóveis vazios e de sua ocupação. Exigem também a existência de uma planta genérica de valores imobiliários, a partir da qual se possa aplicar o imposto e sua progressividade” (Câmara de Deputados, 2002. pg. 64).

É definido, também, que toda área de interesse público para aplicação do parcelamento ou edificação compulsórios deve encontrar-se mapeada e delimitada fisicamente pelo Plano Diretor Municipal. Através de legislação específica, o poder público local deve declarar as condições de uso e ocupação do solo para as áreas em questão, atividades, prazos e sanções, assim como evidenciar todas as formas de punição decorrentes do não cumprimento.

No entanto, alguns problemas se tornam evidentes no momento da implementação. Em primeiro lugar, a aplicação do imposto progressivo é politicamente desgastante, e sua aplicação pode apresentar índices de rejeição pouco interessantes ao executivo e legislativo municipal. Outro problema que pode decorrer da cobrança progressiva do IPTU é o aumento da inadimplência, principalmente por parte dos pequenos

proprietários que se encontram com problemas financeiros ou em processos jurídicos que inviabilizam o cumprimento de suas funções.

De modo independente dos mecanismos de parcelamento e edificação compulsórios, do IPTU progressivo, e finalmente da desapropriação-sanção, o município poderia ainda lançar mão da desapropriação em sua versão tradicional, por utilidade pública ou interesse social. Este instrumento, porém, requer a indenização do proprietário, com valores de mercado, que muitas vezes significa considerar tudo o que o terreno ou imóvel representa potencial ou virtualmente. Para sua adequada aplicação, faz-se necessário o estabelecimento de critérios diferenciados para apurar o valor a ser pago, assegurando excluir expectativas de ganhos, lucros cessantes ou juros compensatórios. No entanto, qualquer que seja o valor instituído, o montante dependerá de recursos públicos, obrigando a destinação de significativa parcela orçamentária para o pagamento desses processos de desapropriação.

Tratando-se da desapropriação-sanção, a indenização correspondente pode ser paga por meio de títulos da dívida pública. De acordo com o § 1º do artigo 8º do Estatuto da Cidade, que ratifica o disposto no Art. 182 da Constituição Federal, estes deverão ter aprovação prévia do Senado Federal e poderão ser resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas. Trata-se, enfim, de processo longo e complexo do ponto de vista administrativo e cuja implantação ainda requer um acúmulo de experiências municipais que possa facilitar sua regulamentação.

Além de todas as limitações de complementaridade, morosidade e desgaste no processo de aplicação dos instrumentos acima descritos, há uma questão de grande relevância a ser considerada: a diversidade de situações de vazios urbanos observados nas cidades brasileiras é muito maior que a capacidade de solução oferecida pelos instrumentos referenciados no Art. 182 constitucional e ratificados pelo Estatuto da Cidade.

Uma vez constatada a fragilidade dos instrumentos tradicionais de regulação urbana, cabe uma análise do novo instrumental de indução e regulação urbanas proposto pelo Estatuto da Cidade, avaliando em que medida são capazes de auxiliar no combate às diversas características e situações de vazios urbanos presentes nas cidades brasileiras.

Do amplo conjunto de instrumentos listados no Art. 4º do Estatuto da Cidade, destacam-se o Consórcio Imobiliário, o Direito de Preempção, a Transferência do Direito de Construir (TDC), a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), e a Operação Urbana Consorciada (OUC), como instrumentos² que podem ser utilizados como ferramentas auxiliares para lidar com situações de vacância em área urbanas, além de objetivar dar respostas ao desafio de reconstrução da ordem urbana, agora sob novos princípios, métodos, concepções e ferramentas.

Outra importante ferramenta estabelecida pelo Estatuto da Cidade (2001), o Plano Diretor assume papel principal na organização e desenvolvimento dos municípios. De forma autônoma, eles se tornam capazes de instituir e regulamentar os instrumentos urbanísticos capazes de devolver a dinâmica urbana às áreas ociosas do território das cidades, promovendo a particularização das situações de vazios urbanos encontrados.

A REINSERÇÃO DOS VAZIOS URBANOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Cidade média da Zona da Mata Mineira, Juiz de Fora é considerada, atualmente, um dos principais pólos industriais, culturais e de serviços do país, além de ser a quarta cidade em território físico do Estado de Minas Gerais. Diretamente influenciada, econômica e socialmente, pelas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo, a cidade consolida cada vez mais seu papel de pólo econômico regional. Sua participação no PIB estadual é de relevância (principalmente nos setores industrial e de serviços) e sua estrutura econômica é voltada, particularmente, para as atividades urbanas (OLIVEIRA, 2006).

Com crescimento e desenvolvimento voltados às suas origens históricas de formação econômica e urbana, o município, a partir da década de 1990, passa por transformações importantes na estrutura urbana e na conformação da paisagem. Novas áreas de expansão são incentivadas e espaços até então ociosos, com infraestrutura urbana consolidada, iniciam um processo rápido e contínuo de transformação da paisagem. O surgimento de áreas com características e usos bem

² Apesar de não serem os únicos instrumentos do Estatuto da Cidade, estes instrumentos foram aqui selecionados como fundamentais e prioritários na valorização do espaço da cidade e na modificação da situação dos vazios urbanos.

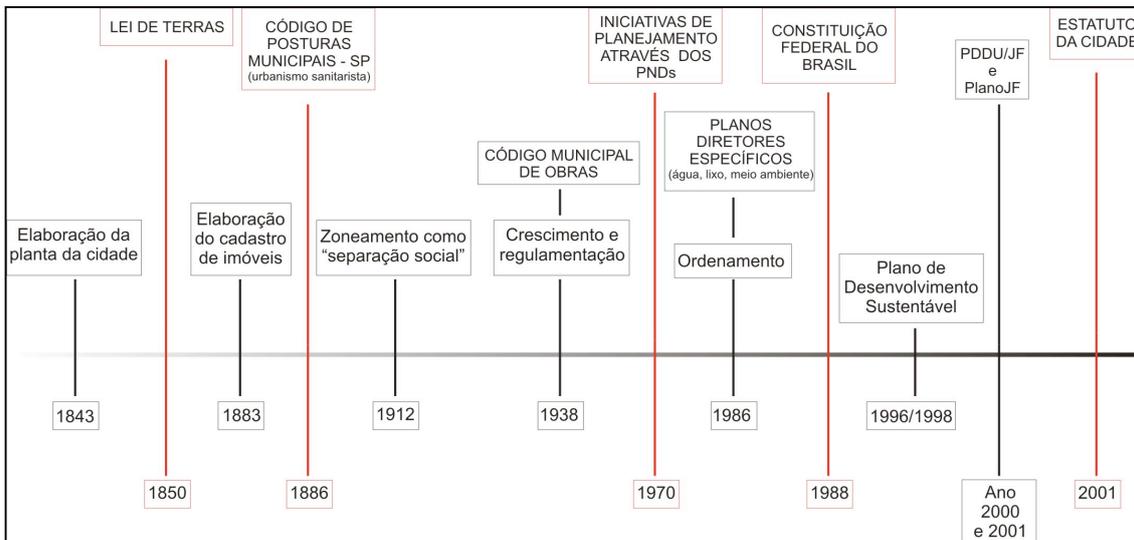
definidos dinamiza a economia e o comércio local. Os até então considerados vazios urbanos começam a ser transformados e passam a ter um valor não só urbano, mas também simbólico.

Passo a passo com o desenvolvimento urbano, iniciativas de cunho legislativo e jurídico foram criadas na tentativa de acompanhar e dar diretrizes para que o crescimento e a expansão da cidade se dessem de forma organizada e objetiva. Nesse contexto, os vazios urbanos assumem papel de destaque na composição formal das diretrizes urbanísticas e uma série de dados referentes a eles entram no diagnóstico do crescimento do município.

Após anos de decadência econômica e um crescimento espontâneo e desordenado³, o município de Juiz de Fora encontrou-se, em fins do século XX em uma situação na qual planejar a cidade era a única alternativa para a crise urbana que se instaurava.

Segundo Almeida, o poder público local vem, historicamente, reproduzindo “idéias urbanas” de forma incipiente, cheias de conflitos e falhas de interpretação que, na maioria das vezes, “apenas resolvem ou regulamentam problemas que necessitam de atenção emergencial” (ALMEIDA, 2005. pg. 05). Tal afirmação evidencia a concepção tecnocrática do planejamento urbano como força motriz do desenvolvimento da cidade, que perdurou até meados da década de 1990, quando o pensamento participativo e abrangente mudou o enfoque das intervenções urbanas.

³ Esta crise se refere à falência industrial que o município sofreu por volta dos anos 1970, acompanhada da baixa de poder aquisitivo de grande parcela da população; ocasionando problemas como falta de moradia, inchaço (populacional) de áreas centrais, o sub-dimensionamento da infra-estrutura urbana e a consequente expansão desordenada da cidade.



Quadro 01: Ações de planejamento urbano em Juiz de Fora. Linha do tempo elaborada com base no PDDU / JF. TEIXEIRA. 2010.

A linha do tempo esquematizada no Quadro 01 demonstra as principais ações e intervenções urbanas ocorridas no município desde a elaboração de sua primeira planta em 1843 até o desenvolvimento do Plano Estratégico (PlanoJF, 2001) e do Plano Diretor (PDDU/ JF - 2000), os dois instrumentos de ordenação e expansão do território atualmente em vigor. Estabelece uma correlação histórica entre as iniciativas urbanísticas municipais e as principais ações normativas e legislativas do governo (império e república), aplicáveis ao território nacional como tentativas da promoção do ordenamento, expansão e desenvolvimento do solo urbano.

Nota-se que até a década de 1970 – quando o governo federal iniciou o programa dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), as iniciativas urbanísticas eram todas voltadas para a ordenação territorial, de caráter normativo. A partir de 1970, o município iniciou uma série de intervenções pontuais na tentativa de resolver problemas gerados pelo crescimento desordenado da cidade. São dessa época os Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI, 1975) que buscavam, principalmente, a ampliação da rede viária, que naquela época já apresentava graves problemas infra-estruturais. Estes planos locais, de cunho meramente paliativo, estavam diretamente ligados ao programa do governo federal que instituiu os PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento), os quais, financiados pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) forneciam subsídios

para que cidades de médio porte elaborassem ações de planejamento como estratégias de desenvolvimento que as elevasse como pólos de crescimento econômico e populacional.⁴

Em Juiz de Fora, esses recursos foram usados na modernização do sistema viário, no incentivo aos setores agropecuário e industrial e no reforço da infra-estrutura urbana. Porém, foram incapazes de resolver problemas como o do crescimento populacional, que aumentava cada vez mais o déficit habitacional e de infra-estrutura urbana, assim como a carência do setor de serviços de consumo coletivo, como saúde, educação, transporte (OLIVEIRA, 2006) e os vazios urbanos, que consolidavam-se cada vez mais na malha urbana existente.

Segundo dados do cadastro de IPTU, no ano de 1995 constavam no município aproximadamente 37.000 (trinta e sete mil) lotes vagos com área inferior a 5.000m², além das extensas áreas ociosas dentro do perímetro urbano. Esse diagnóstico serviu, portanto, para justificar o potencial de expansão e adensamento das diversas Regiões de Planejamento⁵ já configuradas; apesar da ausência de preocupações sociais com o que essas áreas poderiam trazer para a dinâmica urbana e imobiliária do município. No ano de 1986, a relação entre o número de lotes vagos e o número de edificações existentes em Juiz de Fora era apontada pela relação de 1 para 2, o que significava que a estrutura urbana possuía potencial de adensamento para absorver acréscimo de um terço das edificações de então e, mantendo-se as mesmas proporções de edificações/ população, isto implicaria um terço da população (PDDU/JF, 2000).

Em 2000, o Plano Diretor Municipal identifica, de forma generalizada, a presença de grandes detentores de glebas na cidade, públicos e privados. Verificam-se algumas glebas de propriedade pública, com destaque para as da Rede Ferroviária Federal S.A., cujos remanescentes vêm sendo ocupados, gradativamente, pela população carente ou configuram-se em espaços ociosos e degradados em locais nobres ou

⁴ Restringimo-nos aqui às intenções de planejamento urbano relevantes para a questão em mãos. Para maiores detalhes sobre o assunto, aqui apresentado de forma sucinta, ver ALMEIDA, 2005.

⁵ O PDDU de Juiz de Fora identifica como Regiões de Planejamento áreas do município com especificidades, peculiaridades, potencialidades e conflitos comuns, ou de características físicas semelhantes, para que possam ser estudadas e avaliadas, particularmente, dentro da análise da estrutura espacial da cidade. Seguindo a mesma metodologia de subdivisão do território urbano, as Regiões de Planejamento são constituídas pelas Unidades de Planejamento que envolvem, por exemplo, a Unidade Centro – objeto de estudo apresentado neste artigo.

centrais na malha urbana. A Prefeitura detém poucas glebas. Tampouco possui uma política fundiária, como em algumas cidades, destinada a manter um “estoque regulador” no mercado de terras ou até mesmo garantir as “áreas de respiro” para a dinâmica urbana. O setor imobiliário formal atua, quase que exclusivamente, nas atividades de loteamentos de terras, com dimensões razoáveis, parceladas ou disponíveis em forma de condomínios para as camadas de maior poder aquisitivo (PDDU/JF, 2000).

“Percebe-se no município de Juiz de Fora uma expansão urbana estabelecida segundo a lógica capitalista, ocorrendo aos saltos, mantendo vazios urbanos que serviram como reservas à especulação tendo seu valor ampliado com a chegada da infra-estrutura básica, criando e garantindo a existência de graus diferenciados de valorização” (OLIVEIRA, 2006. pg.41).

Observam-se alguns indicativos desta posição, publicados juntamente com as análises e diagnósticos do município desenvolvidos para o Plano Diretor Municipal (2000) e para o Plano Estratégico (2001). O que se constata, na verdade, é uma grande generalização dos vazios no território urbano, sem grandes possibilidades de aprofundamento, particularização e, principalmente, de caracterização sobre seus mais diferentes condicionantes.

Em relação à Unidade de Planejamento Centro, adensada sob os parâmetros construtivo e populacional, de infra-estrutura urbana consolidada e com grande valor histórico e patrimonial, o poder público limita-se a descrever seus vazios urbanos como uma situação comum, sem causar maiores problemas à dinâmica urbana da cidade. A caracterização desigual em termos econômicos, arquitetônicos e espaciais, a saturação do tráfego de veículos e o eterno conflito entre o patrimônio histórico e a renovação urbana intensificam os problemas em uma área onde a valorização imobiliária é agente ativa da dinâmica urbana, aumentando as tensões estabelecidas entre o poder público e os diversos agentes privados.

“Embora o fenômeno ocorra dispersamente em toda área urbana, destaca-se o grande número de lotes ociosos e/ ou subutilizados, especialmente nas áreas centrais. É notório o grande número de estacionamentos situados no centro da cidade que, sem chamar atenção para a ociosidade e desperdício da área,

oferecem, em troca, um serviço ‘socialmente necessário’” (Juiz de Fora, 2004. pg. 178).

Torna-se clara, assim, a ausência de uma preocupação na obtenção de soluções para os problemas encontrados no território municipal, assim como mais especificamente em sua área central. Pode-se afirmar que não existe (e nunca existiu) uma preocupação em utilizar a legislação vigente para modificar não só a situação dos vazios, mas todos os problemas de caráter urbano que a cidade enfrenta no decorrer de longos anos. Isso ocorre, em parte, pelo caráter obsoleto de uma legislação bastante permissiva quanto aos parâmetros urbanísticos de construção, uso e ocupação do solo, que não condizem com a complexidade da cidade no século XXI e não se faz capaz de solucionar os problemas que surgem no dia a dia do município.

No caso de Juiz de Fora, a análise mais global do território propiciou a estruturação de um quadro que buscou entender, conceitualmente, os vazios urbanos da cidade, para possibilitar a indicação de diretrizes de intervenção voltadas à resolução dos problemas acarretados por eles em uma escala local. Foi estabelecida uma classificação orientadora para as futuras ações de intervenção, embasadas nas questões pertinentes ao processo de formação dos vazios, seu preenchimento ou a manutenção do seu estado de “esvaziamento”, almejando a reinserção destes elementos na dinâmica urbana.

O PANORAMA DOS VAZIOS URBANOS EM JUIZ DE FORA			
ESCALA DE ATUAÇÃO	VAZIOS URBANOS	PARÂMETROS	ÁREA DE ABRANGÊNCIA
VAZIOS ÁREA DE EXPANSÃO	MANCHAS URBANAS	HISTÓRICOS INFRA-ESTRUTURAIIS	TERRITÓRIO MUNICIPAL
VAZIOS ÁREA CONSOLIDA	AP CENTRO	VAZIOS PROJETUAIS VAZIOS ESTRUTURAIIS VAZIOS CONJUNTURAIIS	REGIÃO DE PLANEJAMENTO CENTRO (PDDU/JF)
	UNIDADE CENTRO	LOTES VAGOS SUBUTILIZADOS VAZIOS ESVAZIADOS	UNIDADE DE PLANEJAMENTO CENTRO (PDDU/JF)

Quadro 02: Quadro resumo do panorama dos vazios urbanos em Juiz de Fora, elaborado com base em parâmetros do PDDUJF 2004. Fonte: TEIXEIRA, 2009.

O Quadro 02 apresenta uma classificação dos vazios urbanos na cidade, a partir da adoção das mesmas áreas de abrangência utilizadas pelo Plano Diretor Municipal, na tentativa de estabelecer uma aproximação direta com a área central da cidade, sem deixar de compreender os diferentes tipos de vazios encontrados na malha urbana do município. O quadro acima identifica essa aproximação macro da situação dos vazios urbanos classificados na cidade, subdividindo áreas de crescimento e expansão da área infra-estruturada já consolidada, e utilizando os parâmetros propostos por Andréa Borde (2006) para uma classificação dos vazios urbanos.

OS VAZIOS URBANOS CENTRAIS: UNIDADE CENTRO

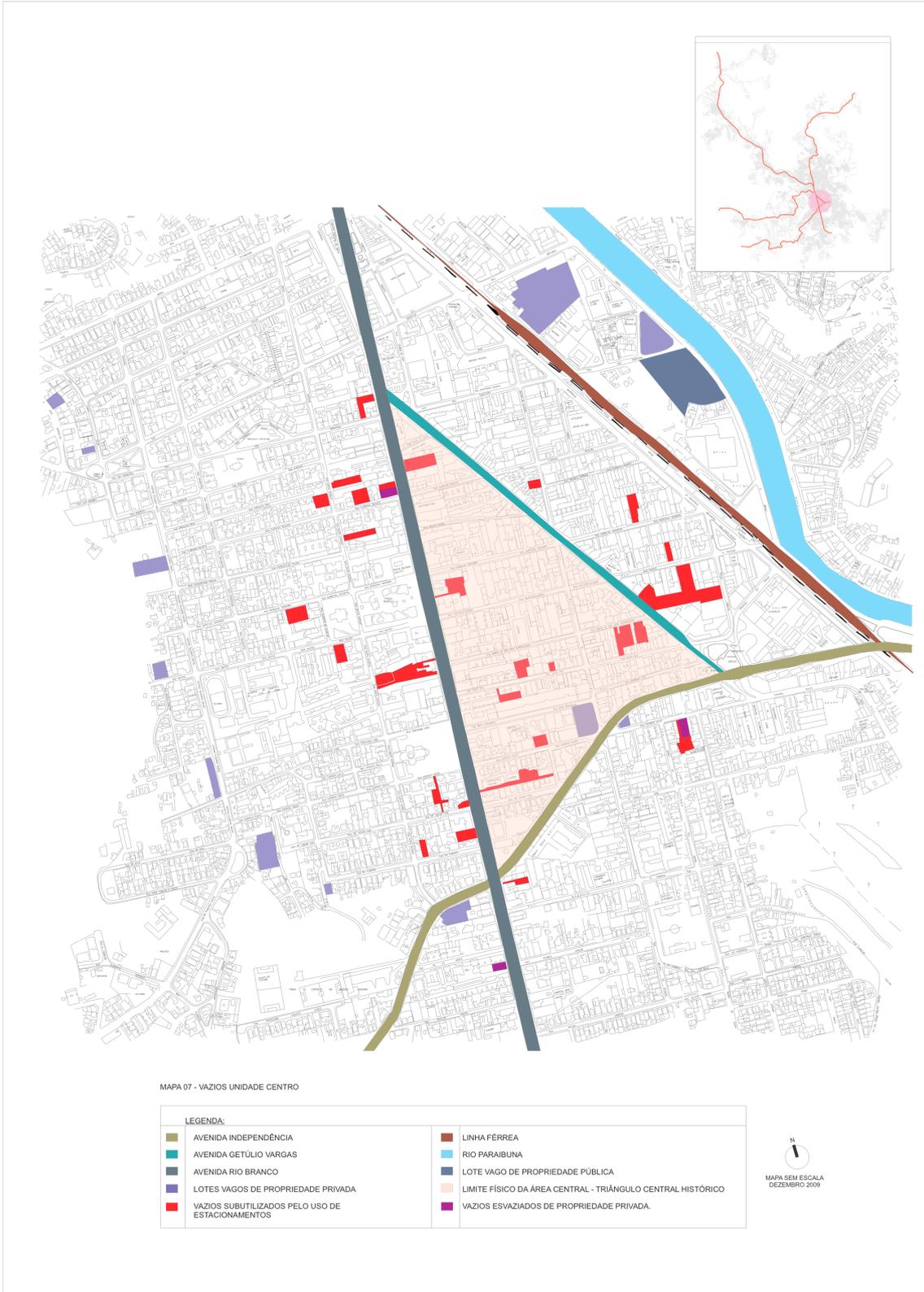
A escolha da Unidade Centro como limite físico para uma maior aproximação do comportamento dos vazios urbanos no município de Juiz de Fora deveu-se, principalmente a três fatores distintos, porém, complementares: i) sua localização, seu caráter histórico, em área provida de infra-estrutura consolidada e alvo das principais atividades imobiliárias; ii) a diversidade de exemplares de vazios urbanos; iii) o caráter antissocial mais perverso decorrente da ociosidade de terras em áreas mais valorizadas.

Após observação e levantamento *in locu*, pode-se afirmar que a Unidade Centro do município configura três tipos de vazios urbanos: i) lotes vagos; ii) lotes subutilizados; iii) vazios esvaziados⁶.

Analisando de forma mais concreta os lotes vagos, percebe-se claramente que eles ainda podem ser classificados quanto à sua dimensão, localização⁷ e propriedade, para então buscar as possíveis causas de sua vacância, conforme o Quadro 03, mais abaixo. Para melhor identificação espacial das situações encontradas, é relevante observar o Mapa 1.

⁶ Edificações de relevância arquitetônica em estado de abandono.

⁷ Esta localização faz referência direta com a área do triângulo histórico, conformado pelas Avenidas Rio Branco, Getúlio Vargas e Independência.



Mapa 01:

Configura-se, então, um panorama com três situações distintas: grandes lotes vagos, de propriedade pública e privada e localizados nas áreas adjacentes ao triângulo central; lotes vagos com dimensões medianas, de propriedade tanto pública quanto particular, encontrados dentro do perímetro do triângulo central e também nas suas áreas adjacentes; e pequenos lotes vagos, de propriedade particular, identificados tanto no entorno imediato ao triângulo central quanto nas áreas adjacentes. Estes últimos, apesar de localizados fora do limite físico do triângulo central, apresentam-se em maior número – considerando a área estudada – e concentram-se em bairros tipicamente residenciais, totalmente favoráveis à inserção de novas unidades habitacionais.

Cabe esclarecer que, para efeitos desta pesquisa, considera-se como pequeno lote vago os terrenos compreendidos entre 300 m² e 3.000m²; os lotes vagos de médio porte com dimensões entre 3.000m² e 6.000m²; e os considerados grandes lotes vagos a partir de 6.000m².

VAZIOS UNIDADE CENTRO				
VAZIOS URBANOS	DIMENSÃO	PROPRIEDADE	LOCALIZAÇÃO (de acordo com o triângulo histórico)	POSSÍVEIS CAUSAS
LOTES VAGOS	Pequeno	Privada	Entorno imediato e áreas adjacentes	Dimensão diminuta
	Médio	Pública e Privada	Triângulo histórico e áreas adjacentes	Litígio Judicial
	Grande	Pública e Privada	Áreas adjacentes	Retenção Especulativa
LOTES SUBUTILIZADOS	Pequeno	Privada	Triângulo histórico e entorno imediato	Dimensão diminuta e retenção especulativa
VAZIOS ESVAZIADOS	Pequeno	Privada	Entorno imediato	Problemas jurídicos ou financeiros

Quadro 03: Quadro resumo dos Vazios Urbanos Centro. Elaboração própria com base em observação empírica. Fonte: TEIXEIRA, 2009.

Os lotes vagos de propriedade particular, com dimensões medianas e inseridos no limite do triângulo central encontram-se em área adensada, infra-estruturada, de uso misto e grande concentração de população, tanto diurna quanto noturna. São favoráveis à instalação de áreas livres de lazer, potencializando a diminuição de um déficit da área central do município em áreas verdes e permeáveis. Os que encontram-

se fora deste limite físico estão diretamente relacionados (ou muito próximos) aos lotes vagos com dimensões medianas e de propriedade pública, favorecendo uma possível desapropriação para a inserção de equipamentos públicos urbanos.

O grande lote vago, de propriedade do poder público, localizado em área adjacente ao triângulo central conforma uma grande possibilidade de instalação de equipamento(s) urbano(s) de grande porte. Em contrapartida, o lote vago de propriedade particular, também inserido em área adjacente ao centro histórico da cidade, pode servir tanto aos interesses públicos quanto aos privados. Sua localização e relação estabelecida com os equipamentos e construções vizinhas propiciam uma versatilidade de utilização, podendo ser caracterizado como um bem coletivo ou privado com contrapartidas públicas.

De propriedade particular e instalações precárias, a presença desses estacionamentos em uma área urbana de infra-estrutura consolidada, alta valorização imobiliária e com altos déficits de moradia e área livre, instituem a forma mais perversa de vazio urbano encontrado no município mineiro. Em decorrência de sua atividade tipicamente diurna, esses vazios urbanos ainda favorecem uma outra característica da área central da cidade, a obsolescência dos espaços públicos no período noturno, acarretando o aumento dos índices de violência e de população de rua.

No entanto, a grande maioria desses lotes vem sofrendo, ao longo dos anos, processos de parcelamento do solo sucessivos que acarretaram na impossibilidade de reinserí-los no mercado de terras atual. Suas dimensões reduzidas desfavorecem o cumprimento de exigências básicas, como afastamentos, dimensões mínimas dos compartimentos, circulação interna e externa, gabarito e relações estabelecidas entre a edificação e a cidade. Seu aproveitamento, portanto, merece discussões mais profundas de como reinserir na dinâmica urbana da cidade estes vazios que tanto desfavorecem o cumprimento da real função social da terra e da propriedade.

Os vazios esvaziados de Juiz de Fora são de propriedade particular, encontram-se no entorno imediato do triângulo central e também conformam vazios urbanos de pequenas dimensões. Em número bastante reduzido, eles conformam o estado de abandono em duas situações bastante distintas: i) um exemplar caracteriza uma edificação histórica, tombada pelo Patrimônio Histórico local e que encontra-se em estado precário de conservação, oferecendo risco às edificações vizinhas e à

população que transita pelo local; ii) dois exemplares configuram o abandono de edificações de grande porte que foram paralisadas (por motivos legislativos ou financeiros) e encontram-se com seus terrenos ociosos em área de alta valorização imobiliária. Estes vazios são mais facilmente (em princípio) reinseríveis na dinâmica urbana, pois encontram-se com dimensões apropriadas segundo a legislação atual, não necessitam de grandes intervenções urbanas e nem de muitos agentes envolvidos para reverter sua situação; podendo seu aproveitamento configurar-se em solução imediata para o estado de vacância em que se encontram.

A caracterização e particularização dos vazios urbanos na cidade de Juiz de Fora auxiliam o direcionamento de ações diversificadas para o combate às situações de vacância instituídas no município. Estas ações estão diretamente ligadas às escolhas dos instrumentos urbanísticos capazes não só de devolver à dinâmica urbana os espaços ociosos, mas também de planejar, prover, regular e gerir o espaço da cidade de forma pontual e específica (Furtado, 2007).

DIRETRIZES DE POLÍTICA URBANA PARA A REINserÇÃO DOS VAZIOS URBANOS EM JUIZ DE FORA

O reconhecimento dos vazios urbanos como questão social diretamente relacionada às políticas públicas de regulação do território, no município de Juiz de Fora, levou à aplicação dos quadros metodológicos desenvolvidos. A partir deles, e objetivando confirmar a classificação existente (escala global) e reconhecer quais instrumentos urbanísticos seriam capazes de realmente promover a reestruturação física do solo urbano em um panorama de cidade média brasileira (escala local), sistematizou-se um quadro resumo com indicativos de ações de políticas públicas direcionadas à recuperação dos vazios urbanos e à conseqüente promoção da função social da propriedade urbana, diretamente vinculada às características físicas, históricas e estruturais dos vazios urbanos encontrados no município.

O Quadro 04 oferece uma gama de instrumentos urbanísticos pré-estabelecidos com uma intenção de sistematização, partindo das diferentes características dos vazios urbanos observados na cidade de Juiz de Fora, e os instrumentos urbanísticos julgados mais adequados para a reversão da condição de vacância em cada situação particularizada. Resume, de forma objetiva, os critérios utilizados para o delineamento

das possibilidades para a política urbana do município e estabelece situações onde a concorrência de dois ou mais instrumentos é necessária na configuração de áreas muito específicas; organizando possíveis ações de planejamento capazes de recuperar a dinâmica urbana e trazer um melhor aproveitamento da terra.

POSSIBILIDADES URBANAS PARA REINSERÇÃO DOS VAZIOS URBANOS / JF				
VAZIO (ÁREAS URBANAS PDDU/JF - 2004)	VAZIO (LOCALIZAÇÃO)	VAZIO (CARACTERÍSTICAS)	INSTRUMENTOS APLICÁVEIS	OBJETIVOS
MANCHAS URBANAS	VETOR NORDESTE	GRANDES EXTENSÕES DE TERRAS VAZIAS	PARCELAMENTO COMPULSÓRIO CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO OODC (ALTERAÇÃO DE USO) DIREITO DE PREEMPÇÃO	OCUPAR
	VETOR NOROESTE	LOTES VAGOS	OUC (EDIFICABILIDADE E ALTERAÇÃO DE USO) TDC e DIREITO DE PREEMPÇÃO (AUXILIARES)	OCUPAR
	VETOR SUDOESTE	GRANDES EXTENSÕES DE TERRAS VAZIAS	ÁREA DE EXPANSÃO	_____
	VETOR OESTE	GRANDES EXTENSÕES DE TERRAS VAZIAS LOTES VAGOS	PARCELAMENTO COMPULSÓRIO OUC	OCUPAR COM RESTRICÇÕES AMBIENTAIS
AP CENTRO	EIXO PARAIBUNA	MARGENS DO RIO E LOTES VAGOS (COM PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL)	OUC DIREITO DE PREEMPÇÃO	OCUPAR COM RESTRICÇÕES AMBIENTAIS
	Av. INDEPENDÊNCIA	LOTES VAGOS	ED. COMPULSÓRIA IPTU PROGRESSIVO DESAPROPRIAÇÃO TDC	OCUPAR E ADENSAR
UNIDADE CENTRO	ÁREA CENTRAL	LOTES VAGOS SUBUTILIZADOS VAZIOS ESVAZIADOS	EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIA + IPTU PROGRESSIVO + DESAPROPRIAÇÃO CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO TDC + OODC (CONTRAPARTIDAS COM FINS DISTRIBUTIVOS)	OCUPAR E ADENSAR
			OUC (CONTRAPARTIDAS APLICADAS NA MESMA ÁREA)	

Quadro 04: Quadro resumo das possibilidades urbanísticas e legislativas para a política pública em Juiz de Fora. Elaboração própria com base nos resultados obtidos em pesquisa empírica. Fonte: TEIXEIRA, 2010.

A Unidade Centro, com características físicas, históricas e estruturais marcantes e com a presença de grande concentração e diversidade de vazios urbanos em local infra-estruturado e altamente valorizado, é então tomada como objeto principal de uma maior aproximação sobre a questão da situação de vacância no município de Juiz de Fora e a conseqüente recuperação dessas áreas à dinâmica urbana.

Identificados quanto ao tamanho físico, parâmetros conceituais (projetuais, estruturais, conjunturais), questões de propriedade e relações estabelecidas com o entorno imediato, pode-se caracterizar os vazios urbanos da Unidade Centro como lotes vagos (pequeno, médio e grande porte), subutilizados (pequeno e médio porte) ou esvaziados (pequeno e grande porte). A caracterização destes vazios quanto à propriedade da terra é um ponto fundamental na escolha dos instrumentos urbanísticos a serem aplicados para a reintegração dessas áreas na dinâmica da cidade.

Para os lotes vagos ou subutilizados, de propriedade privada e considerados de médio e grande porte, ou seja, passíveis de serem reinseridos no mercado de terras através da legislação vigente, institui-se o Parcelamento e Edificação Compulsórios seguidos do IPTU Progressivo e da Desapropriação-Sanção. Utilizados sob os mesmos parâmetros estabelecidos para o corredor viário da Av. Independência, este conjunto de instrumentos constitucionais deve ser aplicado de maneira objetiva e pontual, como primeira alternativa à modificação da situação de vacância observada.

Nos casos em que os vazios urbanos se apresentam com dimensões diminutas, impedindo que sejam facilmente reinseridos no mercado de terras (sejam eles lotes vagos ou subutilizados de propriedade privada), a instituição de coeficiente básico e da Transferência do Direito de Construir (TDC) podem configurar a melhor alternativa instrumental para a recuperação e requalificação de vazios, também pontuais, pelo poder público local. A situação ideal se configuraria com a instituição de coeficiente de aproveitamento básico geral e igual a 1,0 (um) para a área compreendida como triângulo central (identificada e demarcada no Mapa 1). A TDC poderia então ser utilizada para compensar proprietários que não tenham em seu imóvel utilizado integralmente o coeficiente de aproveitamento básico, revertendo a propriedade dos imóveis para o domínio público.

Esta conformação gera a possibilidade de utilização de outro instrumento, a Operação Urbana Consorciada (OUC). Utilizado na área central de maneira específica, este instrumento torna-se capaz de promover não só a reinserção dos vazios urbanos caracterizados como os mais perversos do município, mas também a requalificação da área como um todo, fixando que aproveitamentos superiores ao básico sejam objeto de contrapartidas financeiras, as quais seriam aplicadas na mesma área, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade, promovendo melhoramento na infra-estrutura

existente e a possibilidade de inserção de equipamentos urbanos e de lazer. No entanto, para que isso ocorra efetivamente, faz-se necessário que o poder público local desenvolva – antes mesmo da preocupação com a recuperação dos vazios urbanos – um Projeto Urbano de recuperação da área, levando em consideração todas as especificidades que o centro da cidade congrega, objetivando ocupação e adensamento do perímetro especificado, mas com consequências sentidas por toda a área central.

Apesar da variedade de instrumentos urbanísticos aplicáveis à área do triângulo central, é preciso também levar em consideração a particularidade de cada um deles e suas possíveis incompatibilidades legais, jurídicas e políticas se utilizados de forma sobreposta ou conjunta.

Além disso, algumas medidas podem ser instituídas de forma complementar, objetivando maior facilidade de reinserção das áreas ociosas na dinâmica urbana, através da compreensão do território municipal na sua esfera física, política, econômica e social, e em um panorama de médio e longo prazo.

A instituição da OODC em todas as áreas urbanas da cidade proporcionaria a obtenção de recursos financeiros necessários à realização de obras públicas e de infra-estrutura urbana nas áreas de urbanização precária, além de contribuir para a regulação do mercado como um todo. Em outra vertente de planejamento complementar, o poder público municipal deve instituir regras de parcelamento mais rígidas para que a promoção imobiliária não obtenha os maiores lucros com empreendimentos que conferem ao poder municipal contrapartidas insignificantes, quando existentes. Isso, por sua vez, parte do princípio básico de que uma atualização da planta cadastral e de valores dos imóveis e dos lotes urbanos torna-se imprescindível diante de qualquer iniciativa do poder público de garantir a real função da cidade e da propriedade urbana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia proposta e a sistematização realizada reconhecem o papel fundamental e a necessidade incontornável da elaboração de um Projeto de Cidade que estruture todas as iniciativas de planejamento e gestão urbana, respaldando, inclusive, a leitura da cidade desenvolvida como base para a escolha do instrumental urbanístico, diversificado e específico para cada área de planejamento. Trata-se de passo

incondicional para a viabilização do planejamento da cidade como um todo, partindo da leitura e do reconhecimento de suas partes, tão distintas e tão cheias de especificidades, visando um planejamento estruturador e estratégico, e não somente paliativo.

Tal sistematização confirma a necessidade de particularização das diversas situações encontradas para a promoção de ações de planejamento urbano, elaboradas e direcionadas à modificação da estrutura e da dinâmica urbana em determinadas áreas do tecido urbano – consolidado ou em expansão. No entanto, não pretende criar um manual rígido para a resolução de problemas urbanos como o da presença de vazios urbanos em áreas infra-estruturadas. Pelo contrário, almeja o entendimento da necessidade primordial de ações combinadas e da participação conjunta do poder público e da iniciativa privada, na promoção de objetivos claros e definidos, dentro de um planejamento urbano estruturado (seja tradicional ou estratégico), sem esquecer que a cidade é configurada pelos mais diversos atores, que por sua vez, acompanham as iniciativas globais de reconhecimento e construção de uma unidade urbana mais plural.

Neste panorama, cabe entender que os vazios urbanos são parte integrante de um sistema consolidado e passível de constantes transformações, e que por isso atuar sobre eles não significa reconstituir o que já não existe mais e nem construir o novo de maneira desarticulada do já existente. Isto é de fundamental importância para a proposta de incorporação da reativação das áreas ociosas de forma flexível e articulada, e considerando inclusive as questões relativas à política pública desenvolvida nas cidades brasileiras, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

Objeto a ser caracterizado, analisado e discutido, os vazios urbanos alcançam as dimensões social, econômica, espacial e política, que precisam ser entendidas na sua totalidade, mas também cada vazio urbano necessita ser identificado em sua particularidade, de modo a embasar ações que permitam reverter o atual cenário encontrado nas cidades, e em especial em suas áreas centrais. Trabalho árduo, mas estritamente necessário.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Renato. *Planejamento Urbano em Juiz de Fora: Reflexões Históricas*. Anais do I Colóquio do Lahes. Laboratório de História e Econômica Social. Juiz de Fora. 2005.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BORDE, Andréa de Lacerda Pessôa. *Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas*. 2006. Tese (Doutorado) – PROURB. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Artigo 182. 1988.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*. LEI FEDERAL 10.157 de 10 de julho de 2001.
- CÂMARA DE DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*, Brasília, 2002.
- CYMBALISTA, Renato. SANTORO, Paula. *Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil. Entre a regulação e a arrecadação*. Artigo apresentado no Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil. Universidade de São Judas Tadeu. São Paulo, 2006. Disponível em: www.polis.org.br/download/246.pdf. Acessado em 02.07.2009.
- FURTADO, Fernanda. *Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidade na interpretação*. In Cadernos IPPUR/ UFRJ/ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ano XI, nº. 1 e 2 (jan./dez. 1997). – pg. 79-112. Rio de Janeiro, 1997.
- _____. *Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios*. In: Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS / Org. Egláisa Micheline Pontes Cunha, Claudia M. De Cesare. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- FURTADO, Fernanda. OLIVEIRA, Fabrício Leal. *Tierra vacante en Rio de Janeiro: Aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política*. In: CLICHEVSKY, Nora (org). *Tierra vacante em ciudades latinoamericanas*. Canadá: Lincoln Institute, 2002.
- FURTADO, Fernanda. REZENDE, Vera F. OLIVEIRA, Teresa C. JORGENSEN, Pedro. BACELLAR, Isabela. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais*. XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém do Pará, 2007.
- GUIMARÃENS, Maria Etelvina. *Avaliação dos instrumentos fiscais e regulatórios de políticas urbanas: A experiência de Porto Alegre sobre vazios urbanos*. International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities. Rio de Janeiro, Brasil, 1999.
- JUIZ DE FORA. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável*. Convênio BID/ Consórcio Cooperação Técnica ATN/ II – 6602-BR. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. 2001.
- JUIZ DE FORA. *Juiz de Fora Sempre: Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora*. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Juiz de Fora (MG): FUNALFA Edições, 2004.
- OLIVEIRA, Míriam Monteiro. *Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?* Dissertação (Mestrado) – IPPUR / Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

ROLNIK, Raquel. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. *In: OSORIO, Letícia M. (org.) Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Fabris editora, 2002.

TEIXEIRA, Tatiana Leal Andrade e. *Reinserção de vazios urbanos: diretrizes para a política urbana municipal em cidades médias e sua aplicação em Juiz de Fora/MG*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – UFF. Universidade Federal Fluminense, Niterói /RJ, 2010.