

## **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, passando a agregar ao sentimento de espaço desocupado dimensões econômicas e sociais. 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 das cidades, foram definidos instrumentos que permitissem reverter esta situação e contribuíssem para um maior controle do poder público sobre a produção do espaço urbano.

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 dos 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 existentes nas áreas urbanas centrais. É dentro dessa realidade observada que este artigo se propõe a aprofundar na caracterização e no

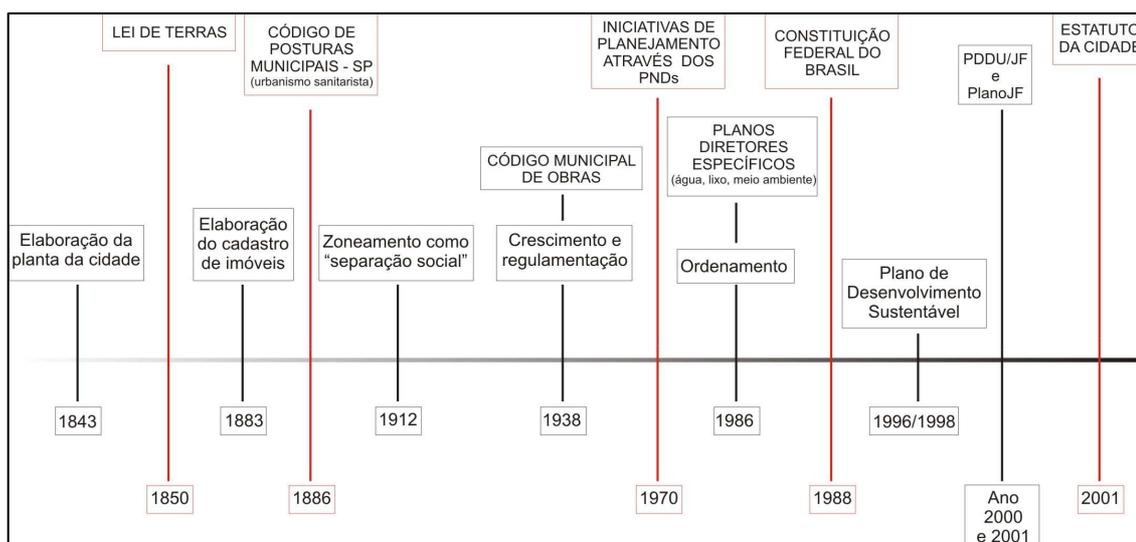
entendimento (da dinâmica gerada) dos vazios urbanos, através da análise do fenômeno na área central do município de Juiz de Fora.

## O município de Juiz de Fora: as ações de planejamento e o reconhecimento dos vazios urbanos

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 e ainda apresenta sua estrutura econômica 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 infra-estrutura urbana consolidada, iniciam um processo rápido e contínuo de transformação da paisagem.

O Quadro 01 abaixo identifica as principais iniciativas de planejamento do município, relacionadas (quase sempre) com as ações do Governo Federal (império e república).



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

Essas iniciativas visavam apenas regulamentar o território físico da cidade até meados de 1970, década que é considerada como marco para a economia do município, o qual recebe incentivos do II Plano de Desenvolvimento Nacional. Algumas indústrias multinacionais (siderúrgicas e metalúrgicas) são instaladas na cidade, revitalizando o mercado de empregos e a dinâmica interna da economia urbana local. O processo, porém, se desenvolve sem os efeitos multiplicadores esperados.

A partir da década de 1990, a cidade passa por um processo de reativação da sua economia (seguindo os moldes da economia nacional), intensificando os atrativos para os novos empreendimentos industriais. A qualidade de vida e a infra-estrutura urbana tornam-se incentivos não só para indústrias e empresas, como também para famílias que chegam à cidade em busca de melhores oportunidades.

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 passam a integrar o diagnóstico do crescimento do município.

Após anos de decadência econômica e um crescimento espontâneo e desordenado<sup>1</sup>, o município de Juiz de Fora encontrava-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 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 5.000m<sup>2</sup>, 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 Planejamento<sup>2</sup>, sem que houvesse uma real preocupação social com o que o desenvolvimento dessas áreas poderia 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 densidade populacional, 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 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 a garantir “áreas de respiro” (BORDE, 2006) 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).

Observam-se alguns indicativos desta situação, 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.

Segundo Almeida, o poder público local em Juiz de Fora 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.

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 Quadro 02 apresenta uma classificação dos vazios urbanos na cidade, a partir da adoção das mesmas áreas de abrangência utilizadas pelo Plano Diretor Municipal (2000), 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 abaixo 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.

<b>O PANORAMA DOS VAZIOS URBANOS EM JUIZ DE FORA</b>		
<b>VAZIOS URBANOS</b>	<b>PARÂMETROS</b>	<b>ÁREA DE ABRANGÊNCIA</b>
MANCHAS URBANAS	HISTÓRICOS INFRA-ESTRUTURAIS	TERRITÓRIO MUNICIPAL
AP CENTRO	VAZIOS PROJETUAIS VAZIOS ESTRUTURAIS VAZIOS CONJUNTURAIS	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 PDDU/JF 2004. Fonte: TEIXEIRA, 2009.

A elaboração deste quadro fez-se necessária, principalmente, a partir de evidências claras da ausência de preocupações (legislativa e política) com relação à obtenção de soluções para os problemas encontrados no território municipal, advindos das áreas ociosas. Pode-se afirmar que não existe (e mesmo que 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.

### ***Os vazios urbanos centrais: Unidade Centro***

Marco simbólico das primeiras ocupações territoriais, adensada sob os parâmetros construtivos e populacionais, de infra-estrutura urbana consolidada e com grande valor histórico e patrimonial, a Unidade Centro apresenta uma caracterização bastante heterogênea em termos econômicos, arquitetônicos e espaciais. A saturação do tráfego de

veículos e o eterno conflito entre o patrimônio histórico e a renovação urbana são problemas recorrentes na área, onde a valorização imobiliária é agente ativa da dinâmica urbana.

Além dos condicionantes acima citados, decorrentes de qualquer área central urbana, 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.

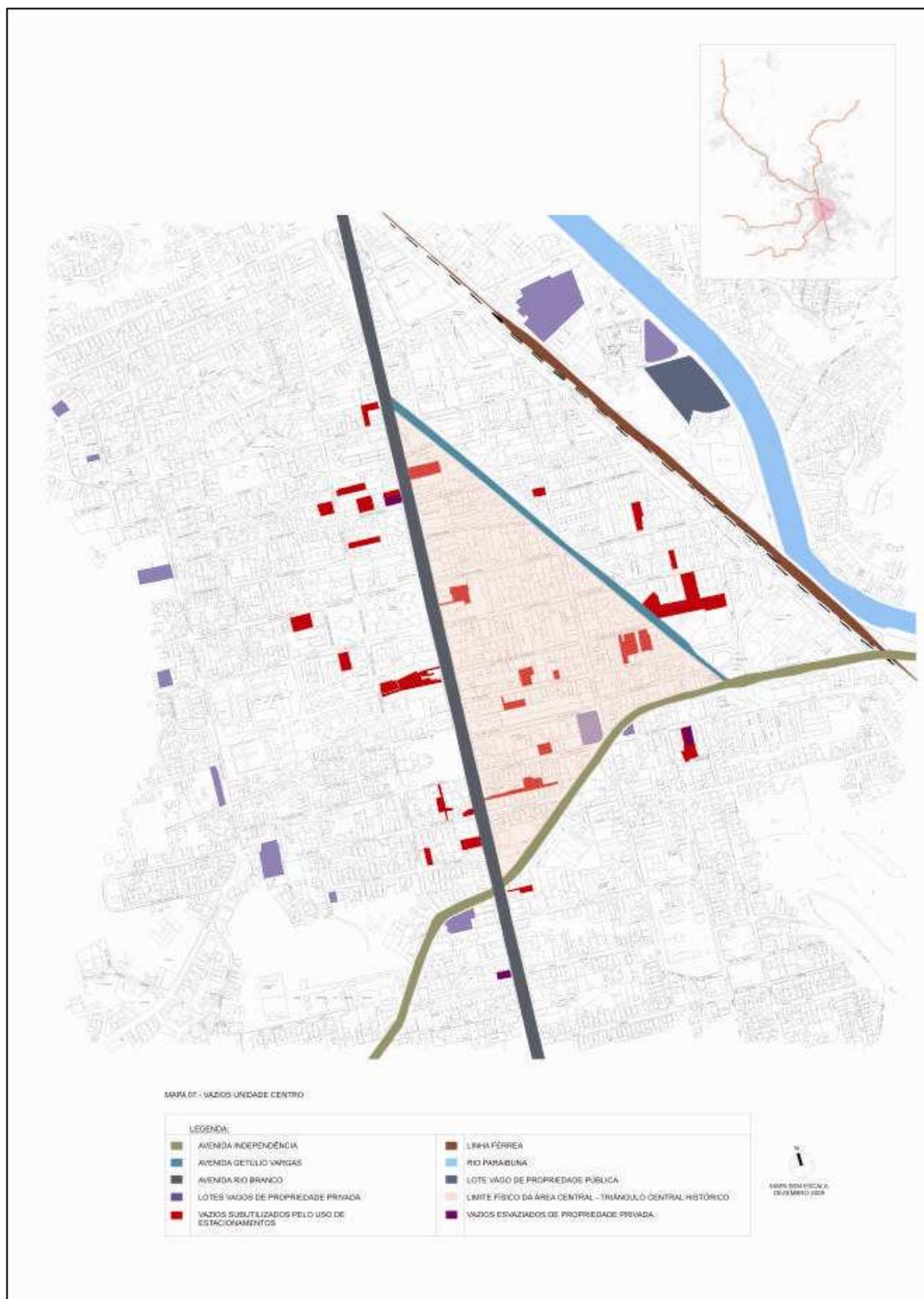
Após observação e levantamento *in locu*, pode-se afirmar que a Unidade Centro do município configura três tipos de vazios urbanos: i) lotes vagos; ii) lotes subutilizados; iii) vazios esvaziados<sup>3</sup>. Analisando de forma mais concreta os lotes vagos, percebe-se claramente que eles ainda podem ser classificados quanto à sua dimensão, localização<sup>4</sup> e propriedade, para então buscar as possíveis causas de sua vacância, melhor exemplificados no Quadro 03 abaixo.

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 Unidade Centro. Elaboração própria com base em observação empírica. Fonte: TEIXEIRA. 2009.

Cabe esclarecer que, dentro da pesquisa realizada foram considerados como pequeno lote vago os terrenos compreendidos entre 300 m<sup>2</sup> e 3.000m<sup>2</sup>; os lotes vagos de médio porte com dimensões entre 3.000m<sup>2</sup> e 6.000m<sup>2</sup>; e os considerados grandes lotes vagos a partir de 6.000m<sup>2</sup>.

Para melhor entendimento espacial das situações encontradas, é relevante observar o Mapa 01, abaixo, que traz a identificação da área central do município – demarcada pelo triângulo histórico configurado pelas Avenidas Independência, Rio Branco e Getúlio Vargas.



MAPA 01: Mapa indicativo das situações de vazios urbanos encontrados na área central da cidade. Elaboração própria com base em observação empírica. Fonte: TEIXEIRA, 2009.

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 multifamiliares.

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, estimulando a redução de um déficit histórico 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 pública, 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 a interesses públicos quanto privados. Sua localização e a 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 de estacionamentos (vazios subutilizados) em uma área urbana de infra-estrutura consolidada, alta valorização imobiliária e com grande deficiência de moradia e áreas livres, instituem a forma mais perversa de vazio urbano encontrado no município mineiro. Em decorrência de sua atividade tipicamente diurna, esses vazios urbanos ainda amplificam uma outra característica da área central da cidade, a obsolescência dos espaços públicos no período noturno, acarretando o aumento dos índices de violência e perigo nessa área.

No entanto, a grande maioria desses lotes vem sofrendo, ao longo dos anos, processos sucessivos de parcelamento (e mesmo retalhamento) do solo que acarretaram na

impossibilidade de reinserí-los no mercado de terras atual. Suas dimensões reduzidas dificultam o cumprimento de exigências básicas da normativa urbanística, como afastamentos, dimensões mínimas dos compartimentos, circulação interna e externa, gabaritos e relações definidas entre as edificações 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. A ilustração abaixo exemplifica tal situação.



**Ilustração 01:** Referências do uso de estacionamentos em lotes não reinseríveis na legislação urbana atual. Utilizando, normalmente, fundos de lotes, estes espaços tornam-se incapazes de reestruturação através da mudança de uso somente. Fonte: TEIXEIRA, 2009.

Esta caracterização e particularização dos vazios urbanos na cidade de Juiz de Fora auxilia o direcionamento de ações diversificadas para o encaminhamento das situações de vacância instituídas no município, na medida em que fica claro que os instrumentos constitucionais não dão conta dos variados tipos e dimensões de vazios encontrados. Estas ações estão diretamente ligadas às escolhas dos instrumentos urbanísticos que possam ser capazes não só de devolver à dinâmica urbana os espaços ociosos, mas também de planejar, prover, regular e gerir de forma adequada os espaços da cidade (Furtado, 2007).

### **Diretrizes de política urbana municipal: o encaminhamento dos vazios urbanos da área central de Juiz de Fora à dinâmica urbana**

Constatada a fragilidade dos instrumentos tradicionais<sup>5</sup> de regulação urbana, cabe uma primeira abordagem do novo instrumental de indução e regulação urbanas proposto pelo Estatuto da Cidade (2001), avaliando em que medida outros instrumentos 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 instrumentos<sup>6</sup> que podem ser utilizados como ferramentas auxiliares para lidar com situações de vacância em áreas 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 da política urbana municipal. De forma autônoma, ele se torna capaz de instituir e regulamentar os instrumentos urbanísticos capazes de devolver à dinâmica urbana as áreas ociosas do território das cidades, promovendo a particularização das situações de vazios urbanos encontrados.

Com base na identificação deste ferramental, e após identificados e classificados os vazios urbanos do município mineiro em foco, a pesquisa desenvolveu-se com a elaboração de quadros metodológicos, objetivando sistematizar a classificação realizada (na escala da cidade) e reconhecer quais instrumentos urbanísticos seriam capazes de realmente promover a reestruturação física do solo urbano em um panorama de cidade média brasileira – transformando o ‘problema vazio’ em oportunidade social.

Levando-se em consideração o território municipal de Juiz de Fora, sistematizou-se um quadro resumo com indicativos de ações de políticas públicas direcionadas à recuperação dos vazios urbanos e à consequente promoção da função social da propriedade urbana, diretamente vinculada às características físicas, históricas e estruturais dos vazios urbanos encontrados na cidade.

O Quadro 04 abaixo oferece uma gama de instrumentos urbanísticos selecionados com a intenção de sistematizar as situações encontradas, partindo das diferentes características dos vazios urbanos observados na cidade de Juiz de Fora e apontando 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 RESTRIÇÕES AMBIENTAIS
AP CENTRO	EIXO PARAIBUNA	MARGENS DO RIO E LOTES VAGOS (COM PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL)	OUC DIREITO DE PREEMPÇÃO	OCUPAR COM RESTRIÇÕES 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	OCUPAR E ADENSAR
			TDC + OODC (CONTRAPARTIDAS COM FINS DISTRIBUTIVOS) 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.

Este panorama das diferentes situações e encaminhamentos de vazios encontrados na cidade oferece uma melhor visão da inserção da Unidade Centro, aqui tomada como foco específico. Caracterizados como lotes vagos (de pequeno, médio e grande porte), subutilizados (de pequeno e médio porte) ou esvaziados (de pequeno e grande porte), os vazios urbanos da Área Central são também identificados quanto à sua propriedade, ponto que é 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 específica, podem ser instituídos o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo e da Desapropriação-Sanção. Este conjunto de instrumentos

constitucionais deve ser aplicado de maneira objetiva e pontual, como principal alternativa à modificação da situação de vacância observada. Entretanto, há que se observar as situações específicas, como a de imóveis em que possa ser requerida a utilização do Consórcio Imobiliário como alternativa aos instrumentos constitucionais.

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 da Transferência do Direito de Construir (TDC) associada aos coeficientes de aproveitamento básico pode 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 01). A TDC poderia então ser utilizada para compensar proprietários que não tenham utilizado integralmente em seu imóvel o coeficiente de aproveitamento básico, revertendo a propriedade dos imóveis para o domínio público.

De forma associada à instituição de um coeficiente de aproveitamento básico único – e possivelmente unitário – para a área e seu entorno, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) complementa um sistema que garanta a realização de justiça social em relação aos direitos construtivos, de forma que se de um lado a TDC possa compensar alguns proprietários e com isso obter terrenos para uso público, a OODC permita auferir recursos a partir da concessão de direitos adicionais onde a legislação urbanística ordinária apontar a adequação de adensamento. Estes recursos, obtidos nesta área onde se concentra a maior atividade econômica da cidade (e que é a que conta com melhor infraestrutura urbana de modo geral), podem então ser direcionados às áreas de urbanização inadequada.

Esta conformação gera a possibilidade da utilização de outro instrumento, a Operação Urbana Consorciada (OUC). Utilizado na área central de maneira específica, este instrumento pode 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, financiando melhoramentos na infra-estrutura existente e gerando a possibilidade de inserção de equipamentos urbanos e de lazer nesta área. No entanto, para que isso ocorra efetivamente, faz-se necessário que o poder público local desenvolva – antes mesmo da preocupação com a reinserção dos vazios urbanos – um Projeto Urbano de recuperação da

área, levando em consideração todas as especificidades que o centro da cidade congrega, objetivando a ocupação e o adensamento planejados do perímetro especificado, que terá consequências em toda a Unidade Centro.

Como se pode observar, a Unidade Centro representa um microcosmo das possibilidades que podem ser encaminhadas no conjunto da cidade<sup>7</sup>. Neste contexto, e dada a 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 (Furtado et al, 2007). Além disso, outras medidas urbanísticas podem ser instituídas de forma complementar<sup>8</sup>, objetivando maior facilidade de reinserção das áreas ociosas na dinâmica urbana, através de uma compreensão integral do território municipal, abordando suas esferas física, política, econômica e social, e em um panorama de médio e longo prazo.

### **Considerações finais**

Objetos a serem caracterizados, analisados e discutidos, os vazios urbanos alcançam dimensões sociais, econômicas, espaciais e políticas que precisam ser entendidas na sua totalidade, ao passo em que cada vazio precisa ser identificado e entendido na sua particularidade, de modo a embasar ações que permitam reverter o atual cenário encontrado nas cidades, e em especial em suas áreas centrais.

A sistematização aqui empreendida 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 decorrentes 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.

No caso do município de Juiz de Fora, por exemplo, outras ações ainda podem ser consideradas no objetivo inicial da recuperação das áreas ociosas sob um 'planejamento de cidade'. A instituição da OODC em todas as áreas urbanas da cidade, por exemplo,

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, de modo complementar, o poder público municipal deve instituir regras de parcelamento mais rígidas para que a promoção imobiliária não obtenha os maiores ganhos 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 para garantir a real função da cidade e da propriedade urbana.

Apesar de analisar de modo aprofundado as características físicas e as bases conceituais, assim como as diversas possibilidades legislativas e urbanísticas para a reinserção dos vazios urbanos do município de Juiz de Fora, esse artigo não esgota intenções e ações do planejamento urbano; pelo contrário, promove uma discussão sobre a gestão da cidade e dá indicativos para a construção de uma política pública voltada à promoção da justa utilização da terra urbana. Objetivo almejado por muitos e alcançado por poucos, ainda.

## **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](http://www.polis.org.br/download/246.pdf). Acessado em 02.07.2009.

FURTADO, Fernanda. *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

---

<sup>1</sup> 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 infraestrutura urbana e a consequente expansão desordenada da cidade.

<sup>2</sup> 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 nesse artigo.

<sup>3</sup> Edificações de relevância arquitetônica em estado de abandono (Borde, 2006).

<sup>4</sup> Esta localização faz referência direta com a área do triângulo histórico, conformado pelas Avenidas Rio Branco, Getúlio Vargas e Independência.

---

<sup>5</sup> Tem-se por instrumentos tradicionais o Parcelamento e Edificação Compulsórios, o IPTU Progressivo no tempo e a Desapropriação – estabelecidos no Art. 182 do Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

<sup>6</sup> Apesar de não serem os únicos instrumentos do Estatuto da Cidade, estes foram aqui selecionados como fundamentais e prioritários na valorização do espaço da cidade e na modificação da situação dos vazios urbanos em Juiz de Fora, não cabendo, nos limites deste artigo, um detalhamento maior sobre cada um deles. Para maior aprofundamento do tema ver TEIXEIRA, 2010.

<sup>7</sup> Nos referimos à interação entre instrumentos, embora outros, como o Direito de Preempção e as Zonas Especiais de Interesse Social, possam ser incluídos na cesta de instrumentos adequada a cada zona de planejamento das cidades, conforme o caso.

<sup>8</sup> Por exemplo, incentivos ou restrições ao remembramento de lotes, conforme o caso.