

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

**O ENCLAVE DE MUROS INVISÍVEIS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E
GENTRIFICAÇÃO NO BAIRRO DOM BOSCO EM JUIZ DE FORA-MG**

Mariana Pinto Guedes
Magister Scientiae

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2023**

MARIANA PINTO GUEDES

**O ENCLAVE DE MUROS INVISÍVEIS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E
GENTRIFICAÇÃO NO BAIRRO DOM BOSCO EM JUIZ DE FORA-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientadora: Teresa C. de Almeida Faria

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

G924e
2023

Guedes, Mariana Pinto, 1994-
O enclave de muros invisíveis: regularização fundiária e
gentrificação no bairro Dom Bosco em Juiz de Fora-MG /
Mariana Pinto Guedes. – Viçosa, MG, 2023.
1 dissertação eletrônica (169 f.): il. (algumas color.).

Inclui anexos.

Inclui apêndices.

Orientador: Teresa Cristina de Almeida Faria.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2023.

Referências bibliográficas: f. 150-156.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2025.052>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Gentrificação - Juiz de Fora (MG). 2. Mercado
imobiliário - Juiz de Fora (MG) - Aspectos sociais. I. Faria,
Teresa Cristina de Almeida, 1957-. II. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa de
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDD 22. ed. 307.316098151

MARIANA PINTO GUEDES

**O ENCLAVE DE MUROS INVISÍVEIS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E
GENTRIFICAÇÃO NO BAIRRO DOM BOSCO EM JUIZ DE FORA-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 27 de fevereiro de 2023.

Assentimento:

Mariana Pinto Guedes
Autora

Teresa Cristina de Almeida Faria
Orientadora

Essa dissertação foi assinada digitalmente pela autora em 23/02/2025 às 21:17:04 e pela orientadora em 24/02/2025 às 12:22:04. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **AMNS.5HGP.1K4Q** e clique no botão 'Validar documento'.

AGRADECIMENTOS

Início este agradecimento dirigindo-me ao Ser Divino que tem me sustentado a cada dia de minha vida. A Deus, que tem me auxiliado a superar cada etapa, realizando milagres, proporcionando oportunidades incríveis e concedendo-me sabedoria para compreender as dinâmicas da vida.

Agradeço, de forma especial, às pessoas que estiveram ao meu lado neste momento crucial da minha trajetória. À minha orientadora, Teresa Faria, que demonstrou imensa paciência, empatia e carinho, especialmente nos momentos em que tive dificuldade de transpor meus pensamentos para o papel. Agradeço, sobretudo, pelo vasto conhecimento que compartilhou comigo. Levarei para sempre em meu coração a gratidão por ter me proporcionado algo que ninguém jamais poderá tirar de mim.

A todos os meus professores, não apenas os que me acompanharam durante o mestrado, mas também os de toda a minha formação, expressei meu mais sincero agradecimento e reconhecimento.

Aos meus amigos e familiares, que estiveram ao meu lado incondicionalmente, meu profundo agradecimento. Destaco, com grande carinho, a presença de meu pai, Guedes, minha mãe, Miria, minha irmã, Denise, meu irmão, Victor, minha cunhada, Ludmila, e meu amor, Jessica. A vocês, minha gratidão eterna por estarem comigo nos momentos mais difíceis. Vocês me lembraram constantemente de que apenas precisava perseverar, pois não só seria capaz de concluir este ciclo, mas também de ir além do que imaginava.

Não poderia deixar de mencionar minha querida prima, Daniela, e meus tios, Wilson e Ilsa, que me acolheram com carinho em sua residência na cidade de Viçosa. Vocês proporcionaram o afeto familiar que tanto me fez falta enquanto estive distante de quem mais amo, tornando minha estadia leve e acolhedora.

Por fim, meu sincero agradecimento a todos que, mesmo por breves momentos, cruzaram meu caminho durante este ciclo. Cada contribuição, por menor que pareça, foi essencial para que eu chegasse aqui.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

GUEDES, Mariana Pinto, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2023.
O ENCLAVE DE MUROS INVISÍVEIS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E GENTRIFICAÇÃO NO BAIRRO DOM BOSCO EM JUIZ DE FORA-MG.
Orientadora: Teresa Cristina de Almeida Faria.

A dissertação analisa como a aplicação do instrumento de Regularização Fundiária pode influenciar um possível processo de gentrificação, utilizando o bairro Dom Bosco, em Juiz de Fora, como estudo de caso. Com base em uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, o estudo revelou que o bairro é heterogêneo, com áreas respondendo de formas distintas às transformações urbanas. Regiões na extremidade do bairro apresentam sinais iniciais de gentrificação, enquanto localidades internas não demonstram alterações significativas no perfil socioeconômico dos moradores, e áreas com restrições geológicas e urbanísticas têm ainda menos propensão à gentrificação.

Os processos de Regularização Fundiária (REURB), realizados majoritariamente via usucapião, promovem a valorização dos terrenos, mas não alteram significativamente o perfil dos moradores nem a configuração urbana. A presença da ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) no bairro contribui para dificultar a especulação imobiliária e proteger áreas de interesse social. Apesar disso, foi identificado um potencial de gentrificação impulsionado pela proximidade com universidades, pois a localização estratégica e os custos acessíveis atraem estudantes, embora o estigma do bairro e a falta de infraestrutura ainda sejam entraves.

As conclusões indicam que a falta de implementação efetiva dos instrumentos do Estatuto da Cidade compromete o planejamento urbano e a proteção das áreas regularizadas, sobretudo em contextos de especulação imobiliária. Apesar de indícios graduais de gentrificação em algumas regiões, as mudanças variam de acordo com as particularidades locais. Assim, destaca-se a importância de proteger as famílias residentes em áreas de ZEIS e de fortalecer as políticas públicas habitacionais para assegurar uma cidade mais justa e inclusiva.

Palavras-chave: segregação; enclave; regularização fundiária; gentrificação

ABSTRACT

GUEDES, Mariana Pinto, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2023. **THE ENCLAVE OF INVISIBLE WALLS: LAND REGULARIZATION AND GENTRIFICATION IN DOM BOSCO, JUIZ DE FORA-MG.** Adviser: Teresa Cristina de Almeida Faria.

This dissertation analyzes how the application of the Land Regularization instrument can influence a possible gentrification process, using the Dom Bosco neighborhood in Juiz de Fora as a case study. Based on exploratory qualitative research, the study revealed that the neighborhood is heterogeneous, with areas responding differently to urban transformations. Regions on the edge of the neighborhood show initial signs of gentrification, while internal locations do not show significant changes in the socioeconomic profile of residents, and areas with geological and urban restrictions are even less likely to gentrify.

The Land Regularization processes (REURB), carried out mostly through adverse possession, promote land appreciation, but do not significantly change the profile of residents or the urban configuration. The presence of ZEIS (Special Zone of Social Interest) in the neighborhood contributes to hindering real estate speculation and protecting areas of social interest. Despite this, a potential for gentrification was identified driven by the proximity to universities, as the strategic location and affordable costs attract students, although the stigma of the neighborhood and the lack of infrastructure are still obstacles.

The conclusions indicate that the lack of effective implementation of the instruments of the City Statute compromises urban planning and the protection of regularized areas, especially in contexts of real estate speculation. Despite gradual signs of gentrification in some regions, changes vary according to local particularities. Thus, the importance of protecting families living in ZEIS areas and strengthening public housing policies to ensure a more just and inclusive city is highlighted.

Keywords: segregation; enclave ; land regularization ; gentrification

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Linha do tempo das principais legislações relacionadas a regularização fundiária	47
Figura 2 - Mapa de ordenação do território do município de Juiz de Fora - MG	63
Figura 3 - Mapa do triângulo central de Juiz de Fora - MG	65
Figura 4 - Mapa de implantação dos empreendimentos do PMCMV, Juiz de Fora - MG	69
Figura 5 - Mapa de Demarcação das ZEIS	77
Figura 6 - Mapa de demarcação das ADEs - Habitação	78
Figura 7 - Localização e delimitação do bairro Dom Bosco	86
Figura 8 - Mapa delimitação do entorno do bairro Dom Bosco	88
Figura 9 - Bairro Dom Bosco - JF	88
Figura 10 - Bairro São Mateus – JF	89
Figura 11 - Bairro Cascatinha - JF	89
Figura 12 - UFJF	89
Figura 13 - Aeroporto - JF	90
Figura 14 - Estrela Sul - JF	91
Figura 15 - Bairro São Pedro - JF	91
Figura 16 - Construção do viaduto de interligação da Av. Independência	94
Figura 17 – Imagem da consolidação da Av. Independência	95
Figura 18 – Imagem da consolidação da Av. Independência	95
Figura 19 - Avenida Pres. Itamar Franco (Antiga Av. Independência), ano 2022	96
Figura 20 - Complexo Monte Sinai	98
Figura 21 - UBS do bairro Dom Bosco	98
Figura 22 – Localização da Bica d'água - Ano 2011	99
Figura 23 - Bica d'água - Ano 2023	99
Figura 24 – Delimitação da área da Operação Urbana Consorciada Independência Shopping – 2005	100
Figura 25 – Imagem da operação urbana consorciada Independência Shopping – 2022	101
Figura 26 - Independência Shopping	101
Figura 27 - Mapa de Serviços	104
Figura 28 - Mapa de divisão das áreas do bairro Dom Bosco	106
Figura 29 – Chapadão	108

Figura 30 - Fotos Chapadão.....	109
Figura 31 - Buraco.....	110
Figura 32 – Fotos Buraco.....	111
Figura 33 - 511.....	112
Figura 34 - Fotos 511.....	113
Figura 35 - Dom Bosco (localidade).....	114
Figura 36 - Fotos Dom Bosco (localidade).....	115
Figura 37 - Morro dos Cabritos.....	116
Figura 38 - Fotos Morro dos Cabritos.....	117
Figura 39 - Grotas.....	118
Figura 40 - Fotos Grotas.....	119
Figura 41 - Foto via do bairro Cascatinha.....	120
Figura 42 - Foto via do bairro São Mateus.....	121
Figura 43 - Foto via alto Dom Bosco.....	122
Figura 44 - Mapa de percentual de pessoas Pretas por setor censitário.....	124
Figura 45 - Mapa de demarcação dos processos de Regularização Fundiária do bairro Dom Bosco.....	129
Figura 46 - Mapa ZEIS - Bairro Dom Bosco.....	138
Figura 47 - Imagem de densidade do bairro Dom Bosco (cheios e vazios).....	139
Figura 48 - Mapa de área de risco bairro Dom Bosco.....	140
Figura 49 - Organograma de comparação do art 28 da Lei 13.465/2017 com as principais características de um processo de gentrificação de acordo com Savage e Warde (1993).....	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total de AEIS de Juiz de Fora - MG.....	79
Tabela 2 – Rendimento médio mensal por grupo de idade por bairro.....	123
Tabela 3 - Planta Genérica de Valores da Terra, Juiz de Fora	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese da metodologia.....	23
Quadro 2 - Instrumentos de regularização fundiária	55
Quadro 3 - Caracterização das AEIS	74
Quadro 4 - Número de Domicílios nas AEIS, conforme situação fundiária e tipologia da área localizada	75
Quadro 5 - Hierarquização de áreas sujeitas a ações de Regularização Fundiária de Interesse Social - PJF	84
Quadro 6 - Levantamento dos processos de Regularização Fundiária no bairro Dom Bosco	127
Quadro 7 Legislação de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora	134
Quadro 8 – Legislação de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora Modelo de Parcelamento e respectivos modelos mínimos autorizados.....	134
Quadro 9 - Legislação de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora Zonas de uso e ocupação do solo – Categorias permitidas	135
Quadro 10 - Legislação de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora Modelo de Ocupação.....	136

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADE– Áreas de diretrizes especiais

APP - Área de preservação Permanente

BNH – Banco nacional de habitação

CF – Constituição federal

CPS – Centro de pesquisas sociais

CRF – Certidão de Regularização Fundiária

EC – Estatuto da cidade

EMCASA - Empresa Municipal de Habitação/Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva

FCP – Fundação casa popular

FDP – Fundação João Pinheiro

FGTS – Fundo de garantia por tempo de serviço

IAP - Instituto de aposentadoria e pensões

IBGE – Instituto brasileiro de geografia e estatísticas

IPPLAN - Secretaria de Planejamento e o instituto de Pesquisas e Planejamento

JF – Juiz de Fora

MCIDADES- Ministério das cidades

MNRU - Movimento nacional pela reforma urbana

MUNIC – Pesquisa dos Municípios Brasileiros

ONU - Organização das nações unidas

PAC – Programa de aceleração

PCVA – Programa Casa Verde e Amarela

PDDU – Plano diretor de desenvolvimento urbano 2000

PDL - Planos de Desenvolvimento Locais

PDP - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Participativo

PEUs – Planos de Estruturação Urbana

PJF – prefeitura de Juiz de Fora

PlanHan – Plano nacional de habitação

PMCMV – Programa minha casa minha vida

PMH – Plano municipal de habitação

PUL - Planos Urbanísticos Locais

RERURB - Regularização Fundiária

REURB-E – Regularização fundiária especial

REURB-S – Regularização fundiária social

SBPE – Sistema brasileiro de poupança e empréstimo

SEPPOP - Secretária de Planejamento do Território e Participação Popular

SFH – Sistema financeiro de habitação

SNH– Secretária Nacional de habitação

SPG - Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica

SRF-AEIS - Subprograma de regularização Fundiária de AEIS

SU-AEIS - Subprograma de urbanização de AEIS

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

ZEIS – Zona especial de interesse social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
OBJETIVOS	18
METODOLOGIA	19
Procedimentos metodológicos	19
Sistematização de dados e Análise.....	24
CAPÍTULO 1. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS .	26
1.1 Contexto da produção capitalista do espaço.	26
1.2 Panorama das políticas habitacionais brasileiras.....	30
1.3 A produção informal do espaço urbano.....	40
CAPITULO 2. Regularização Fundiária no Brasil	45
2.1 Análise da Lei nº 13.465/17	50
2.2 Programa Casa Verde e Amarela – Lei nº 14.118/2021	58
CAPITULO 3. O espaço urbano do Município de Juiz de Fora	62
3.1 Assentamentos irregulares em Juiz de Fora	71
3.2. Políticas urbanas aplicadas em Juiz de Fora com ênfase no instrumento de Regularização Fundiária.....	80
CAPÍTULO 4. O estudo de caso do Bairro Dom Bosco	86
4.1 O Enclave dos muros invisíveis: o passado presente no futuro.....	91
4.2 Regularização fundiária: o direito à posse ou a venda?.....	126
4.4 A gentrificação velada? A comunidade pobre entre ricos!.....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150
APÊNDICES	157
ANEXOS	164

INTRODUÇÃO

As condições habitacionais precárias no contexto urbano do Brasil são uma realidade constante. Além da ilegalidade da posse da terra, considera-se como uma das principais fragilidades no país a falta de infraestrutura básica. Isso se apresenta como consequência do processo histórico de urbanização que teve seu desenvolvimento baseado em desigualdades socioeconômicas e territoriais, revelando-se presente ainda nos dias atuais. Esse processo teve início no século XIX, quando se inicia a formação do mercado de terras no Brasil – com o fim do sistema de sesmarias e a aprovação da Lei de Terras, em 1850 – em que reitera-se a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários e deixam os mais pobres à mercê dos primeiros. Atualmente, é possível observar um processo semelhante com o episódio do passado, pois o efeito causado pela produção imobiliária determina, de forma seletiva, terras para investimento, gerando o aumento do preço da terra, dos imóveis e dos aluguéis, impactando os municípios como um todo quanto ao seu desenvolvimento (Ferrara; Denaldi, 2019, p.54).

Somando-se ao cenário histórico da urbanização brasileira, o governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) aprovou a medida provisória nº 996/2020, que cria o programa “Casa Verde e Amarela” (CVA), deixando margem para o surgimento de um cenário parecido com o que foi responsável pela crise do Subprime¹ em 2007-2008, nos Estados Unidos, motivada pela concessão de crédito hipotecário. O programa CVA sucedeu a lei nº 11.977/09 que dispunha do Programa Minha Casa Minha Vida, criado para reagir à crise internacional causada pelo subprime. O PMCMV retomou uma política habitacional focada na produção de edificações, mas também foi um marco legal referente ao instrumento de Regularização Fundiária. O capítulo III dessa lei descrevia a aplicação do instrumento e veio a se configurar como a Medida Provisória nº 759/16 e, posteriormente, convertida na lei nº13.465/2017 – Lei de Regularização Fundiária, compreendida como uma lei consistente e completa, mas

¹ A Crise do Subprime teve início no ano de 2007, nos Estados Unidos, motivada pela concessão de crédito hipotecário, o boom de oferta de crédito que durou por mais de 10 anos, transformando a habitação em “mercadoria fictícia”. Sucedeu imediatamente à crise imediatamente no mercado de hipotecas norte-americanos, bairros vazios, cidades despovoadas, manifestantes ocupando as ruas e os espaços públicos, uma greve de fome de proprietários destituídos de seus apartamentos prometidos, cenário que se espalhou pelo mundo na velocidade do mercado financeiro e na intensidade da globalização (Rolnik, 2019, p.29).

que tem questionado o seu potencial de proporcionar um processo de gentrificação, fenômeno que tem gerado debates entre urbanistas e juristas já que ela traz a lógica de titulação de propriedade e requalificação urbana, além de também se fixar na REURB-E, que apresenta um cenário voltado a regularizações fundiárias individuais, focado apenas na conquista do certificado de posse da terra.

Essas leis são aprovadas e se estabelecem com o funcionamento do sistema econômico do neoliberalismo brasileiro aplicado à política urbana. O urbanismo neoliberal transforma a cidade em um grande negócio, com estratégias de parcerias público-privadas, operações urbanas e planos estratégicos, passando a ser concebida como um grande empreendimento comercial (Maricato, 2015 p.16). Com isso e em sua maioria, as intervenções urbanas públicas mais significativas privilegiam o interesse do capital imobiliário favorecendo as classes média e alta, enquanto que, na questão da moradia popular, as políticas habitacionais agem de forma a segregar cada vez mais a população de baixa renda em um movimento forçado para as periferias. Além disso, os investimentos são focados apenas na “cidade formal”, esquecendo-se da “cidade informal”, aumentando ainda mais o déficit na regularização fundiária, evidenciando cada vez mais a segregação socioespacial² (LIMA, 2010).

É necessário entender que a informalidade não é uma situação exclusiva de uma pequena parcela da população brasileira, é também um dos processos utilizados na produção do espaço urbano pelos indivíduos da elite do país. Em 2008, a Secretária de Programas Urbanos do Ministério das Cidades apresentou dados de que cerca de 50% dos domicílios urbanos no país não estão devidamente regularizados (Brasil, 2008). Passados mais de 10 anos, esse cenário informal ainda prevalece, mesmo com a implementação do PMCMV, que tinha como um dos objetivos diminuir o déficit habitacional.

Assim, torna-se cada vez mais evidente o descaso com o direito à cidade e à moradia digna assegurado a todo cidadão na Constituição Federal de 1988, que

² Lima (2010) apresenta o termo socioespacial sem “hífen”, e por se tratar de uma citação direta entendemos a importância de manter essa característica, mas, desde já, é essencial destacarmos que nesse projeto trabalharemos com o termo de sócio-espacial com “hífen” desenvolvido pelo autor Marcelo Lopes de Souza (2021), que apresenta como conceito que as relações sociais e espaço são inseparáveis, mesmo que não se confundam. Assim, nas palavras de Souza (2021): “sócio não qualifica apenas o ‘espacial’, é para além de uma redução do adjetivo ‘social’, um indicativo de que se está falando, diretamente e plenamente, também das relações sociais.”

reconhece a “cidade real”³ como pré-existência a ser respeitada. Caberia aos governos criarem condições adequadas para assistência, requalificação urbana e regularização dos assentamentos irregulares, como é regulamentado no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, que traz uma série de instrumentos da política urbana a serem adotados em um processo de democratização e gestão da cidade. Porém, muitos brasileiros continuam vivendo na irregularidade e, muitas vezes, por falta de apoio governamental para a regularização e o acesso ao conjunto de direitos fundamentais, seja qual for o instrumento legislativo a ser utilizado como base.

Assentamentos irregulares e favelas surgiram como consequência da expulsão da população de baixa renda dos centros das cidades e de locais dotados de infraestrutura, saneamento e serviços básicos para a periferia dos municípios, além da falta de oferta de imóveis com condições acessíveis à população de baixa renda na cidade formal. Com o grande déficit habitacional do país, principalmente de moradias acessíveis a essa população, esses assentamentos se consolidam e crescem a cada dia. Com o crescimento rápido e desordenado da maior parte das cidades, essas áreas informais também passam a ser alvo do urbanismo neoliberal. Esse processo vem acontecendo em todo o país e na cidade de Juiz de Fora, estado de Minas Gerais onde desenvolvemos esta pesquisa, não se mostra diferente.

O município de Juiz de Fora está localizado na Zona da Mata Mineira, com uma população de 540.756 habitantes conforme dados do IBGE de 2022. É considerada uma cidade urbana, pois apenas 1% de sua população reside na área rural. A cidade sofreu com remoções em massa na década de 1980 sob a gestão do prefeito Francisco Antônio Mello Reis, que impôs uma forte política higienista. Essas remoções foram realizadas para a implementação da cidade “ideal”, promovendo o que eles consideravam renovações urbanas e, junto a isso, as propostas sociais foram colocadas de lado nesse período, apenas aumentando a segregação sócio-espacial. Assim, a população só teve uma opção, buscar as periferias e instalar-se em assentamentos irregulares e precários, sem infraestrutura e saneamento básico, sem acesso a serviços necessários e transporte público.

Posteriormente, com a saída do prefeito Francisco Antônio Mello Reis da administração do município e o avanço da crise habitacional, Juiz de Fora acabou seguindo o mesmo caminho em que o país andava: os governantes “aceitaram” a

³ Empregamos o termo “cidade real” para abordar a cidade formal e informal como cidade integrada.

ocupação informal que acabou virando a única alternativa da população de baixa renda, através da autoconstrução em lugares segregados na periferia da cidade (Abreu, 2010, p.158). De acordo com o Plano Municipal de Habitação⁴ (PMH, 2007), o déficit habitacional do município em 2007 era de 10.525 domicílios. Já, a última atualização dos dados, realizada pela Fundação João Pinheiro (FDP, 2013) com base no Censo do IBGE de 2010, apontou que Juiz de Fora ocupava a quarta colocação entre os maiores déficits habitacionais do estado de Minas Gerais, na faixa de 16.000 domicílios.

Os governantes do município trabalham de forma acanhada com a regularização de propriedade da terra e moradia, não atendendo a todas as demandas. Entretanto, com a aprovação do Plano Diretor Participativo sancionado e que entrou em vigor em 2018, no qual são apontadas intervenções de requalificação e integração urbana nas Áreas de Diretrizes Especiais de Habitação (ADEs Habitação) e nas Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), junto a nova Lei de Regularização Fundiária – 13.465/17, considera-se que o município elaborou condições legítimas para avançar com processos de regularização fundiária. Nesse sentido, o município criou critérios de priorização, visando à retomada dos processos de regularização que já estavam abertos e paralisados, além de incluir as novas ocupações que não figuravam nos planos para intervenções e definir critérios de prioridades para a implantação da regularização.

Considerando todo esse cenário, entendemos que a Lei de Regularização Fundiária vem sendo cumprida de acordo com as condições financeiras do município, mas encaminha-se de forma lenta e com abordagem ainda inferior do que a necessária, mais concentrada em promover títulos de propriedade do que um processo de Regularização Fundiária Plena.

O presente projeto tem como objeto de pesquisa uma das áreas irregulares da cidade de Juiz de Fora, o bairro Dom Bosco, que é indicada no Plano Diretor Participativo como Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), sendo assim, a área anteposta para a Regularização Fundiária e a Área de Diretrizes Especiais –

⁴ O Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora teve sua proposta elaborada nos anos de 2006 e 2007, utilizando como base para a sua construção a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), encomendado pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e desenvolvido pelo Centro de Pesquisa Sociais da UFJF. Após o PMH-JF, o único levantamento de dados que abrange o déficit habitacional realizado no município, é o Censo do IBGE de 2010. Podemos assim considerar que devido ao tempo que já se passou até os dias atuais os números apresentados estão defasados.

Habitação (ADE – Habitação), qualificam-se como áreas para receber um dos Planos Específicos de Estruturação Urbana (PEUs). Além disso, o local é classificado como Área Especial de Interesse Social (AEIS) desde o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2000 e do Plano Municipal de Habitação (PMH) de 2007.

A partir disso, realizamos uma leitura urbana que configura o bairro Dom Bosco como um enclave e que, devido a sua localização na área central da cidade, seu entorno tem sofrido um processo de valorização como iremos comprovar no decorrer da dissertação. Assim, identificamos indícios que serão apresentados ao decorrer da dissertação caracterizando a pressão velada que os habitantes da área têm sofrido para se mudarem do bairro. Esses pontos nos proporcionaram alguns questionamentos que conduziram esse projeto, são eles:

1) A pressão velada que os moradores do bairro vêm sofrendo, para venderem seus imóveis, pode vir ocasionar a redefinição do perfil de moradores?

2) Como a aplicação do instrumento de regularização fundiária pode influenciar em um possível processo de gentrificação?

Ao decorrer da pesquisa, procuramos responder a esses questionamentos, passando a entender que, dependendo das respostas que encontrarmos, poderemos constatar, mais uma vez, que o urbanismo neoliberal tem o poder de transformar políticas públicas que visam à moradia digna em instrumentos do mercado imobiliário, transformando a terra em mercadoria e “expulsando” os moradores dessas áreas centrais que possuem infraestrutura e serviços, para as periferias das cidades, produzindo áreas suscetíveis à segregação sócio-espacial.

OBJETIVOS

O **objetivo primário** é distinguido a partir dos questionamentos apresentados. Assim, busca-se investigar se ocorre um processo de gentrificação no bairro Dom Bosco, através da identificação de suas causas e correlação com os processos de regularização fundiária.

Como objetivos específicos:

1. Analisar o alcance dos Planos Diretores de 2000, 2018 e o Plano Municipal de Habitação, com ênfase nos instrumentos de Regularização Fundiária, ZEIS e ADE-Habitação e sua garantia à permanência da população no bairro Dom Bosco.
2. Analisar os processos de Regularização Fundiária no bairro Dom Bosco, identificando quais são os instrumentos utilizados para sua implementação, a fim de quantificar essas regularizações.
3. Identificar e analisar a mudança de perfil socioeconômico dos moradores do bairro Dom Bosco, caso exista.
4. Identificar as alterações de valor dos imóveis do bairro Dom Bosco, caso exista.
5. Analisar as alterações na configuração espacial do bairro e do seu entorno imediato.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada baseia-se em uma pesquisa qualitativa com caráter exploratório. Assim, foram realizadas pesquisas e levantamentos que buscaram compreender a dinâmica do bairro Dom Bosco, com a finalidade de responder os questionamentos determinados nos objetivos. O contato inicial foi feito com as lideranças da comunidade, de forma a facilitar a aproximação do pesquisador com os habitantes locais.

Procedimentos metodológicos

A inspiração para o projeto se deu a partir da análise do contexto histórico e conceitual dos assentamentos irregulares e políticas habitacionais pelo país e no município de Juiz de Fora, estado de Minas Gerais. Buscou-se, também, aprofundar-se nos estudos acerca do histórico e da conformação do bairro Dom Bosco, e o processo de valorização de seu entorno. Para tanto, investigaram-se produções acadêmicas mais relevantes que abordam as temáticas apresentadas nesta pesquisa até o momento atual, com o intuito de superar o senso comum e permitir que, nas considerações finais, não houvesse quaisquer repetições ou equívocos. Posteriormente, concentrou-se no contexto específico do objeto de estudo, que são as questões apresentadas, acerca do possível processo de gentrificação em curso no bairro Dom Bosco e sua correlação com o processo de regularização fundiária.

Para alcançar o **objetivo 1**, foram desenvolvidas pesquisas documentais e análises relacionadas aos Planos Diretores de 2000, 2018 e o Plano Municipal de Habitação (2007), para entender como eles se relacionam e se suas diretrizes possibilitam a implementação dos instrumentos de Regularização Fundiária, ZEIS e ADE-Habitação. Buscou-se compreender as diretrizes dos planos voltadas para o bairro Dom Bosco, a fim de realizar uma comparação entre eles para avaliar se favorecem esses processos. Além disso, foram realizadas duas entrevistas semiestruturada (anexo 1) com dois agentes do setor de planejamento urbano da prefeitura de Juiz de Fora (Subamostra 5), com questionamentos voltados para compreender se alguma das diretrizes descritas nesses planos, para o bairro Dom Bosco, foi implementada. Juntamente a esses processos, foram realizadas pesquisas em referências bibliográficas que apresentam debates relacionados ao alcance da

ZEIS como instrumento promotor da função social da cidade, com o objetivo de analisar se a implementação de tal instrumento na cidade vem se desenvolvendo de forma apropriada.

Para alcançar o **objetivo 2**, realizou-se o levantamento dos processos de RF finalizados e em desenvolvimento do bairro Dom Bosco junto à prefeitura de Juiz de Fora. As edificações do bairro regularizadas até o momento da pesquisa foram identificadas e quantificadas, além disso, caracterizaram-se os instrumentos de regularização utilizados nesses processos.

Em um segundo momento, havia a intenção de aplicar um questionário para os moradores que já realizaram ou estão passando pelo processo de regularização fundiária (subamostra 1) a fim de compreender o porquê de terem iniciado esse processo, no entanto, devido a alguns contratemplos no campo de atuação como: (I) resistência dos moradores em responder um questionário extenso; (II) já estavam em andamento dois processos de levantamento no bairro Dom Bosco, o primeiro deles é a atualização das ZEIS do município de Juiz de Fora que está sendo realizado através de uma parceria da ONU-Habitat com a Prefeitura de Juiz de Fora, e o segundo é a realização do Censo do IBGE 2022; (III) de acordo com relatos das lideranças do bairro, muitos moradores estão saturados com a quantidade de pesquisadores que estão sempre presentes na área, por causa da sua localização e diversidades (o entorno possui uma Universidade Federal e três faculdades particulares), por essa razão, considerou-se necessário modificar a metodologia.

A partir disso, compreendeu-se a necessidade de modificar a metodologia que seria utilizada para o levantamento de dados. Dentro de campo, foi possível identificar uma melhor receptividade dos participantes quando as perguntas eram feitas de formato de entrevista, proporcionando a possibilidade de que os moradores respondessem mais abertamente sobre os assuntos debatidos. Assim, optou-se por trazer apenas os principais questionamentos em uma entrevista semiestruturada (anexo 2), por essa razão, a abordagem metodológica adotada foi a de pesquisa qualitativa, proporcionando ao estudo obter um número menor de amostras sem perder dados relevantes para a análise.

Já, no terceiro momento, seria aplicado um questionário com os moradores que seguem com suas propriedades em situação irregular (subamostra 2). As perguntas formuladas eram direcionadas para compreender se esses moradores tinham a pretensão de entrar com processo de regularização fundiária e o porquê. O propósito

era o de compreender se havia a intenção de venda do imóvel e se, com isso, o processo de regularização fundiária teria a possibilidade de permanecer através de outros moradores, além de explorar questões específicas que pudessem vir a se apresentar com o andamento do projeto. No entanto, devido aos contratemplos que já foram expostos, concluiu-se que seria inviável aplicar questionários ou entrevistas semiestruturadas para a população que se enquadraria nessa subamostra.

Para alcançar o **objetivo 3**, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (anexo 3) com duas lideranças do bairro Dom Bosco (subamostra 6), com o intuito de adentrar e entender melhor a dinâmica do bairro, com perguntas direcionadas ao tema da regularização fundiária, se havia reconhecimento desse processo se os participantes já pensaram em solicitar um processo de Regularização Fundiária Social que envolveria a comunidade como um todo, como eles acreditam que Regularização Fundiária pode melhorar a qualidade de vida dos moradores; como eles observam a valorização que está ocorrendo no bairro; se eles se identificam com o entorno; se acreditam que o bairro se integra ao seu entorno imediato; e o que mudou após a implantação do Hospital Monte Sinai e do Independência Shopping.

Além disso, em um segundo momento, para a realização do objetivo específico 3, seriam aplicados questionários para moradores que se mudaram para o bairro há menos de 10 anos (subamostra 3), com perguntas direcionadas à renda do novo morador; há quanto tempo ele está no bairro Dom Bosco e por que ele foi morar naquele bairro. Com isso, procurava-se entender se está ocorrendo uma mudança do perfil socioeconômico do bairro após a valorização do seu entorno imediato. Contudo, em virtude dos contratemplos já citados, findou-se por compreender que não seria possível agregar os moradores da subamostra 3 e que esse objetivo seria concluído através dos últimos levantamentos do Censo do IBGE, mas, com a defasagem do levantamento, não foi possível aprofundar as análises e concluiu-se que tais dados seriam irrelevantes por estarem desatualizados.

Para alcançarmos o **objetivo 4**, foi realizado o levantamento da presença de imobiliárias ou agentes imobiliários informais e formais (subamostra 4) que atuam na comunidade. Todavia, só foi possível ter acesso a um agente imobiliário informal com quem participou de uma entrevista semiestruturada (anexo 4), por meio da qual, buscou-se identificar se houve o aumento nas transações de compra e venda ou de aluguel e se o valor do imóvel sofreu valorização, contudo, as respostas foram vagas,

o que proporcionou o recolhimento de poucos dados que foram quase inutilizados para a pesquisa.

Para alcançar o **objetivo 5**, foi realizada a comparação de imagens e mapas de anos diversos, a partir de um ano antes da implantação da Universidade Federal de Juiz de Fora, até os dias atuais, com a finalidade de identificar mudanças e alterações na configuração espacial do bairro e do seu entorno.

Os dados recolhidos foram classificados e analisados, mas na dissertação foram acrescentados apenas as referências que foram destacadas como pertinentes de acordo com o tema que estava sendo trabalhado em cada capítulo. Buscou-se, dessa forma, proteger os entrevistados para que eles não pudessem ser identificados – mesmo tendo os termos de consentimento assinados – e apresentar apenas os dados em formato de síntese.

Quadro 1 - Síntese da metodologia

Síntese da metodologia		
Objetivos Específicos	Instrumentos metodológicos	Subamostras
1. Analisar o alcance dos Planos Diretores de 2000, 2018 e o Plano Municipal de Habitação, além dos instrumentos de Regularização Fundiária, ZEIS e ADE-Habitação e se eles garantem a permanência da população no bairro Dom Bosco.	Pesquisas e análises documentais	-
	Entrevista Semi-estruturadas	5 - Agentes que atuam na prefeitura municipal na área de planejamento urbano e habitação social.
2. Analisar se está ocorrendo um processo de Regularização Fundiária no bairro Dom Bosco, identificar quais são os instrumentos utilizados para sua implementação e quantificar essas regularizações.	Pesquisas e análises documentais	-
	Entrevista Semi-estruturadas	1 - Moradores do bairro Dom Bosco envolvidos em processos de regularização fundiária.
3. Identificar e analisar a mudança de perfil socioeconômico dos moradores do bairro Dom Bosco.	Entrevista Semi-estruturadas	6 - Lideranças do bairro Dom Bosco.
	Pesquisas e análises documentais	-
4. Identificar as alterações de valor dos imóveis do bairro Dom Bosco.	Entrevista Semi-estruturadas	4 - Agentes imobiliários do mercado formal e informal
5. Analisar a mudança das alterações na configuração espacial do bairro e do seu entorno imediato.	Comparação de mapas e imagens	-

Fonte: coleta de dados, Autora. Elaboração: Autora, 2021.

Os instrumentos metodológicos de diagnóstico que foram aplicados apresentam como conceito:

I - Entrevista semiestruturada: esse instrumento é um roteiro de perguntas que envolvem setores de exploração, visando que o morador possa desenvolver os temas que forem propostos. Essas perguntas são postas apenas com o objetivo de auxiliar o entrevistador a facilitar o diálogo e evitar o esquecimento e as omissões, permitindo assim aberturas e desvios conduzidos pelo entrevistado, dando a oportunidade para

o enriquecimento de informações (Beaud; Weber, 2003 *apud* Zambrano, 2008, p. 113).

Os indivíduos que participaram das subamostras citadas no texto acima foram identificados a partir de:

Subamostra 1: moradores do bairro Dom Bosco envolvidos em processos de regularização fundiária, identificados através do levantamento dos processos de regularização fundiária na prefeitura de Juiz de Fora.

Subamostra 2 (não utilizada): moradores do bairro Dom Bosco que não estão envolvidos em processos de regularização fundiária. Essa amostra foi desconsiderada devido aos imprevistos ocorridos no campo, como já explicado acima.

Subamostra 3 (não utilizada): moradores que mudaram para o bairro Dom Bosco há menos de 10 anos, entendendo como marco de modificação urbana, a inauguração do Independência Shopping, no ano de 2008, localizado no entorno do bairro. Essa amostra foi desconsiderada devido aos imprevistos ocorridos no campo, como já explicado acima.

Subamostra 4: agentes imobiliários do mercado formal e informal que atuam no bairro Dom Bosco.

Subamostra 5: agentes que atuam na prefeitura municipal na área de planejamento urbano e habitação social.

Subamostra 6: lideranças do bairro Dom Bosco.

Para definir a fração de participantes da pesquisa, utilizou-se a quantidade de processos de regularização fundiária que foram identificados na prefeitura de Juiz de Fora. A partir disso, realizamos 10 entrevistas com moradores que passaram pelo processo de usucapião no bairro Dom Bosco. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com duas lideranças do bairro, um agente imobiliário (foi o único identificado que conseguimos acesso) e dois agentes que atuam na prefeitura de Juiz de fora.

Sistematização de dados e Análise

O processo de análise dos dados obtidos no trabalho de campo foi constituído a partir da sistematização dos dados levantados e do cruzamento dos dados obtidos pelos diversos instrumentos aplicados. As entrevistas foram gravadas, transcritas, suas partes classificadas por temas abordados e seus conteúdos analisados.

O conteúdo das entrevistas transcritas foram identificados por categorias “pré figuradas”, já estruturadas na pesquisa, e categorias “emergentes”, que venham a surgir espontaneamente na entrevista (Crabtree; Miller, 1992 apud Creswell, 2014, p. 151). O conteúdo das falas, segundo as classificações destacadas, foi então relacionado em quadros de dados de modo a facilitar a análise dos discursos, que foram associados a fotos, a sua localização em mapa do local e a observações feitas pela pesquisadora que realizou a entrevista. No intuito de proteger os entrevistados e sintetizar os dados, os quadros gerados ficaram apenas para consulta das pesquisadoras e do Comitê de Ética da Universidade Federal de Viçosa. Após a análise dos quadros, foi realizada a sintetização dos resultados, gerando conclusões que orientaram as considerações finais, e destaques que foram apresentados no decorrer da dissertação, como já descrito.

Para a análise de mudança do perfil da paisagem, foram produzidos mapas e imagens, de maneira a demonstrar a mudança que ocorreu na paisagem e perfil do bairro com o passar das décadas. Esses dados foram destacados no decorrer do capítulo 4 dessa dissertação.

As abordagens acima descritas permitiram uma complementaridade no conjunto de dados e informações recolhidas, trazendo elementos do contexto legal, administrativo, técnico e sensíveis do ponto de vista do usuário. É importante destacar a abordagem sensível junto aos moradores, que se baseia no postulado de confiança: supõe-se que a fala de alguém é uma análise por si só, cujos valor e coerência têm tanto significado e interesse que àquela de qualquer especialista (Petiteau; Pasquier, 2001, p. 63-77, tradução livre).

Importante destacar que a pandemia de COVID-19 não foi um impeditivo do processo, a pesquisa de campo só se iniciou em agosto de 2022, período que a população já se encontrava vacinada e os casos de COVID-19 já estavam decrescendo. Entretanto, como forma de obter maior segurança para todos, foram utilizados Equipamentos de Proteção Individual – EPI e eles foram oferecidos para os moradores que participaram da pesquisa, garantindo a proteção de todos envolvidos.

CAPÍTULO 1. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS

1.1 Contexto da produção capitalista do espaço.

O planejamento territorial no país foi marcado pela centralidade de políticas públicas que promoveram o privilégio a alguns segmentos sociais e econômicos em detrimento da realidade de grande parcela da população. Neste contexto, o mercado imobiliário sistematiza as transformações nos padrões de urbanização voltadas à priorização do acúmulo de capital, desfavorecendo os princípios básicos do urbanismo e impondo a expansão urbana para localidades com déficit de infraestrutura.

A cidade como mercadoria é uma consequência da condição capitalista de sua produção, contexto que ocorre devido à redefinição da produção do espaço. A globalização determina a cidade como um novo agente de acumulação de capital, a partir do momento em que se ocorre o movimento de passagem da hegemonia do capital industrial para o capital financeiro, transformando o espaço em um produto imobiliário. Como Carlos (2015) coloca:

Nesse sentido, estabelece-se um movimento de passagem da predominância/presença do capital industrial – produtor de mercadorias destinadas ao consumo individual (ou produtivo) – à preponderância do capital financeiro – que produz o espaço como mercadoria, como condição de sua realização. Nesse momento, a mercadoria-espaço mudou o sentido com a mudança de orientação (prioridade) das aplicações financeiras: da realização do ciclo industrial da mercadoria à produção do imobiliário. (Carlos, 2015, p.26)

A reprodução do espaço passa a ser o novo ciclo de acumulação do capital como: recurso, força produtiva e mercadoria reproduzível. As estratégias usadas são vinculadas ao mercado imobiliário, que orienta e reorganiza o espaço, promovendo valorização de áreas e redefinindo mudanças nas funções sociais dos bairros. Isso indica uma hierarquização sócio-espacial como expressão da desigualdade, gerando lutas sociais pautadas no valor do solo que é determinado pelo ponto de localização do terreno de acordo com a acessibilidade em relação a lugares ditos privilegiados (Carlos, 2015, p. 30).

A produção do espaço, no sistema capitalista, expõe o urbanismo neoliberal, no qual ambientes construídos favorecem e sustentam grupos coletivos particulares. De acordo com Harvey (2016 p.142), as economias regionais constituem um circuito de desenvolvimento geográfico desigual: regiões ricas ficam mais ricas e regiões pobres tendem a ficar mais pobres.

Isso acontece por causa daquilo que Gunnar Myrdal chama de *causação circular cumulativa*. Regiões avançadas atraem novas atividades pela vitalidade de seus mercados, pela força de sua infraestrutura física e social e pela facilidade com que proporcionam mão de obra e meios necessários para a produção. Dispõe de recursos (na forma de uma base tributária crescente) para investir em infraestrutura física e social (como educação pública), o que atrai mais trabalho e capital. Rotas de transporte centradas na região são criadas porque é ali que está o tráfego. Como consequência mais capital é atraído. Em compensação outras regiões carecem de serviços. Ou perdem cada vez mais atividades. Elas entram em uma espiral descendente de depressão e decadência. O resultado são concentrações regionais desiguais de riqueza, poder e influência (Harvey, 2016 p. 142).⁵

A citação acima refere-se a grandes regiões, mas não é diferente quando se refere a bairros de municípios que apresentam processos de valorização. Esse processo traz consequências negativas, como o aumento de impostos e taxas para os usuários, custo de vida elevado e aumento do preço da terra e da propriedade, promovendo a transformação do uso e da substituição de classes de rendas baixas para classes de renda alta, assegurando o lucro e o capital dos investidores, ao invés de assegurar o direito à moradia e ao espaço urbano de todos os indivíduos, independentemente de sua classe social.

Em contrapartida, ao que se vê na dinâmica das cidades, Lefebvre (2006) salienta que o direito à cidade se expressa como a liberdade de acessar os recursos urbanos através do seu valor de uso e não do seu preço como mercadoria, em total desacordo à visão capitalista da produção do espaço.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra (à atividade participante)* e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (Lefebvre, 2006, p. 135).

Primordialmente, este direito visa realmente assegurar a vida urbana ao cidadão que redescobre o âmago do significado da cidade, combate a mercantilização desenfreada das parcelas do solo e a consequente exclusão e marginalização que empurra diversas pessoas para áreas de vulnerabilidade social e ambiental.

A partir do momento em que o direito da cidade se manifesta, o desenvolvimento regional converte-se à uma posição autônoma do capitalismo, que o Estado recorre em momentos de crise para reativar o crescimento econômico, através de políticas públicas que financiam e implementam projetos de infraestrutura, requalificação e habitacionais (Harvey, 2016). Assim, passamos a entender que a

⁵ Gunnar Myrdal, Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.

política pública se manifesta como o tratamento para problemas coletivos, gerados, em sua maioria, pela condição de produção do espaço urbano que o capitalismo impõe (Secchi, 2017).

Assim, é nesse cenário que o capitalismo impõe como deve ser a produção do espaço urbano, e no qual se estabelecem os principais conceitos sobre justiça social e democracia no país, fato cujo marco se deu nos anos 1950 e se deu com o apoio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Com o passar dos anos 1960 e 1970, os debates se expandiram e o MNRU conseguiu incluir no texto da Constituição Federal de 1988 instrumentos que levam à instauração do conceito de função social da cidade e da propriedade, apresentando como objetivo principal ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Contudo, apenas em 2001, através da Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988), no qual se estabeleceram normas de ordem pública e interesse social que definiram o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar do cidadão, bem como do equilíbrio ambiental. Pela primeira vez, houve uma normatização federal para a política urbana que determina perspectivas concretas de intervenção no território, pensando em um bem coletivo e não apenas na produção do espaço como mercadoria, conforme é imposto através do capitalismo que destaca o urbanismo neoliberal.

Com o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), verificou-se o fortalecimento de alguns instrumentos que são pautados na Regularização Fundiária de assentamentos irregulares, como: instrumento de “usucapião especial de imóvel urbano”, de “concessão de uso especial para fins de moradia” e do “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”, instrumentos que respeitam a pré-existência de comunidades consolidadas. Entretanto, o Estado ainda apresenta uma atuação com processos discriminatórios como as remoções de assentamentos irregulares e favelas, gerando mais segregação urbana, o que leva a uma forte pressão de movimentos sociais para que a população tenha seus direitos fundamentais efetivados, como o direito à moradia digna descrito na Constituição Federal de 1988.

A segregação do espaço urbano nas cidades capitalistas ocorre devido à limitação de terra disponível. Com o solo convertido em propriedade privada, o mercado, através da taxaço de preços, define o local de cada classe social, desse modo, a desigualdade social passa então a se expressar no espaço. Além disso, o Estado trabalha com a mais-valia fundiária, gerando impostos mais altos que, para alguns indivíduos, tornam-se inviáveis, acarretando, geralmente, a expulsão velada dos moradores desses locais para assentamentos informais, locais onde os impostos não são cobrados devido à falta de regulamentação. De acordo com Maricato (2002), essa informalidade urbana se encontra estritamente ligada à elaboração de normas urbanísticas pautadas em modelos oligárquicos e segregadores, confeccionados em total desacordo com a realidade social.

É nesse contexto que se desenvolve o drama da urbanização nos países de 3º mundo, situação caracterizada por processos de urbanização muito acelerados que transcorrem sem condições mínimas de infraestrutura e planejamento para seu desenvolvimento.

Atualmente, constatam-se inúmeras incongruências entre a legislação vigente e a realidade urbana cujo resultado se dá por meio de ocupação irregular do solo urbano. A cidade é um ambiente que passa por transformações diárias, razão pela qual a legislação e o planejamento urbanístico necessitam regulamentar de maneira eficaz as atividades de ocupação do solo. O vínculo entre planejamento e normas urbanísticas provém da concepção de cidades mais democráticas e sustentáveis, organizando os espaços habitáveis, conferindo conforto à população e respeitando a função social da propriedade.

Embora a democratização tenha sido garantida por meio de legislações institucionais, a população de baixa renda que reside em áreas informais da cidade continua a enfrentar a violência simbólica da ausência e da exclusão. Esse processo persiste no país devido à utilização de políticas públicas para incentivar iniciativas econômicas de mercado, resultando em processos de segregação sócio-espacial e revelando a fragilidade democrática de nossas cidades.

O capital desencadeia as forças da “destruição criativa” sobre a terra. Alguns grupos se beneficiam da criatividade, enquanto outros sofrem o impacto da destruição. Invariavelmente, isso envolve uma disparidade de classes. (Harvey, 2016 p. 146).

O Estado segue políticas favoráveis a empresas, mas ele também procura racionalizar o uso das forças capitais para sustentar seu próprio poder (Harvey, 2016, p. 147). Além disso o controle do capital passa a ser maior quando o agente empresário é o mesmo agente que ocupa uma posição como agente estatal, fato corriqueiro em diversos municípios. Assim, os investimentos passam a ser voltados para áreas que valorizam o mercado, em vez de trabalhar com áreas sem infraestrutura, saneamento e serviços que são habitadas por indivíduos de classe baixa.

1.2 Panorama das políticas habitacionais brasileiras

Assentamentos irregulares são a base da colonização do país e passaram a se expandir quando o processo de urbanização do território se intensificou a partir da década de 1930, com a intensa migração da população rural em direção às áreas urbanas. Antes de 1930, não há indícios de iniciativas por parte dos governos voltadas para a produção de habitação ou para regulamentar o mercado imobiliário (Gap, 1985 apud Bonduki, 2011, p. 712).

Em um cenário conturbado por diversas questões como: a Primeira Guerra Mundial, a falta de legislações nos contratos de locatário/inquilinato e as reformas higienistas imposta pelo governo, o sistema governamental começou a se modificar quando deflagrou a crise da moradia. Essa crise foi resultado da pressão sofrida pelo Estado para arcar com a construção dos primeiros grupos de unidades habitacionais no Brasil. Contudo, ressalta-se que, em diversas regiões do Brasil, argumentava-se que edificar casas para a classe trabalhadora desestimularia a produção privada (Bonduki, 2011, p. 715).

No entanto, o déficit habitacional estava alto e o Estado necessitava apresentar alguma resolução para o problema. Por isso, a solução encontrada foi a construção, pelas próprias indústrias, de moradias para seus funcionários, as chamadas Vilas Operárias⁶.

A Revolução de 30 foi o ponto de ruptura histórico do Estado que se abstinha das obrigações com a população que mais precisava e passou a assumir uma postura

⁶ Vilas Operárias são conjuntos de casas a serem disponibilizadas, por meio de aluguéis a preços acessíveis ou mesmo oferecidas gratuitamente.

populista, reconhecendo a questão social, tratando-a de modo paternalista e simbólica (Maricato, 2010). Com a posse de Getúlio Vargas no Governo Provisório e depois da instauração do Estado Novo, formulou-se uma política econômica social com características bem definidas, que estabeleceu uma estratégia de crescimento econômico baseando-se na industrialização. A era Vargas trouxe também a formulação de uma política de produção de moradias e proteção ao inquilinato, de modo a tentar mostrar um governo preocupado com as condições de vida da população de baixa renda (Bonduki, 1994). Efetuou-se uma produção em larga escala de conjuntos habitacionais pelo Estado, começando pela criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs) em 1937, a lei do Congelamento de Aluguel⁷ e, em seguida, em 1946, a criação da Fundação Casa Popular⁸ (FCP), primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à produção de moradias para a população de baixa renda (Maricato, 2010).

Os IAPs representavam um mecanismo de aplicação de recursos que não tinham destinação imediata e começaram então a financiar a construção civil, habitação social e incorporações imobiliárias para setores médios. Com o receio de perder todas as reservas necessárias para pagamentos de aposentadorias, foi diminuída substancialmente a produção de habitação social dos institutos. Mesmo com os recursos reduzidos, os IAPs produziram pouco mais de 120 mil moradias, enquanto a Fundação Casa Popular produziu cerca de 16 mil moradias, já que dispunha de recursos limitados (Bonduki, 1994). Não era apenas a quantidade que distinguia os dois mecanismos de habitação, mas também sua qualidade. Enquanto a FCP ofertava moradias de qualidade inferior, as edificações implantadas pelos IAP⁹ chegaram a se tornar marcos arquitetônicos.

Nos anos 1950, com o incentivo à indústria automobilística, as políticas sociais foram colocadas em segundo plano e as obras viárias se tornam prioridades. Com tão pouco realizado, a presente crise habitacional continuou. Nem o mercado imobiliário

⁷ A lei do Congelamento de Aluguel apresentou como consequência a desestimulação do mercado imobiliário.

⁸ A FCP propunha financiar moradias, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e formação de pessoal técnico dos municípios (BONDUKI, 1994).

⁹ Os conjuntos dos IAPs eram implantados em áreas que já possuíam infraestrutura, além de ser destinados a indivíduos que trabalhassem em seu entorno. Possuía uma área interna ampla para habitações sociais e se apresentava de boa qualidade arquitetônica moderna, sendo pioneiros em empreendimentos produzidos pelo poder público.

respondia à demanda e nem o Estado conseguiu cumprir com a promessa de resolver o problema habitacional. Assim, a população de baixa renda voltou a se consolidar nas periferias das cidades, localizando-se cada vez mais longe de sistemas de infraestrutura e saneamento básico.

Em meio à crise gerada em torno do sistema desenvolvimentista, o governo enfrentou um golpe em 1964. Em resposta à crise habitacional, o governo militar instalado elaborou uma Política Nacional de Habitação, com o objetivo de obter apoio popular e afastar a população do governo populista destituído. Foi proposta uma política de financiamento da casa própria para estruturar a produção de habitações populares, com base em moldes capitalistas associados ao setor da construção civil. Dessa forma, o trabalhador passou a defender o direito à propriedade. (Bonduki, 2008). A política habitacional se tornou uma política econômica, e se transformou em um dos elementos centrais da estratégia dos governos militares. Com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, em 1967, o Sistema Financeiro de Habitação – SFH se estruturou juntamente com o Banco Nacional de Habitação – BNH e uma rede de agentes capazes de viabilizar a produção da habitação em grande escala (Bonduki, 2008).

Bonduki (2008) comparou a produção habitacional antes e durante os governos militares e afirmou que, em termos qualitativos, a produção de habitação durante a presidência dos militares foi insuficiente. Isso se deve ao fato de o Estado não considerar as necessidades de seus usuários e nem do próprio país, que passava por uma fase de crescimento urbano acelerado.

Por outro lado, em termos quantitativos, o Sistema Financeiro de Habitação financiou cerca de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 milhões com recursos do FGTS para habitações de baixa renda e 1,9 milhões com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE – para habitações de classe média. Mesmo depois do encerramento do BNH, o SFH ainda continuou funcionando e produzindo mais moradias. O BNH lançou de todos os recursos que dispunha para a criação de novas moradias, construídas pelo sistema formal da construção civil, sem considerar outros processos, como, por exemplo, a autogestão ou autoconstrução por comunidades já existentes. Conseqüentemente, o processo de urbanização informal continua, a população que não tinha acesso ao sistema formal de produção

habitacional se via desassistida e impelida a recorrer a meios próprios de acesso à moradia.

A gestão do BNH se mostrou inflexível às demandas trazidas pela população que necessitava de alternativas a custos menores. Além do fracasso nos âmbitos arquitetônico e urbanístico, com grandes conjuntos na periferia, o projeto ainda contava com uma administração autoritária, ausência de controle social, participação nula da população no projeto e o conceito de que a casa própria é o único acesso à moradia. O sistema acaba, desta forma, criando grandes bairros dormitórios e excluía da política habitacional uma parcela da população de mais baixa renda (Bonduki, 2008).

No início dos anos 1980, o modelo econômico implementado pelo regime militar acabou gerando desemprego, inflação, recessão e a baixa dos níveis salariais. Com o aumento das prestações dos imóveis e, conseqüentemente, a queda do pagamento pelos beneficiários do programa habitacional, houve grande inadimplência.

Após o fim da Ditadura Militar, o BNH foi extinto e não há nenhum registro de política habitacional efetiva e eficiente. Vale ressaltar que, embora houvesse com grandes equívocos, a política adotada no contexto ditatorial foi a que mais produziu habitações, até o final do século XX, no Brasil.

Ao comparar o modelo adotado nos governos militares, com àquele adotado nos governos populistas é que, igualmente, há precariedades nas duas políticas, pois, enquanto os IAPs, implantados no período Vargas, produziram habitações de qualidade, mas em quantidade insuficiente, o BNH, por sua vez, ofereceu habitações em grande quantidade, mas sem considerar a qualidade das moradias.

Com essa ruptura, o país viveu um longo período de recessão, e tornou a debater novamente a criação de programas sociais habitacionais a partir de 2003, com a iniciativa do Ministério das Cidades. Destaca-se que essa lacuna se dá num contexto de vigência da Constituição Federal de 1988, documento que prevê, em seu artigo 6º, o direito à habitação como um direito social dos cidadãos e de obrigação do Estado.

A Constituição Federal de 1988, atual Carta Magna do Brasil, é um marco para a sociedade brasileira, pois expõe a total quebra do regime militar e a ascensão da

democracia. Ainda que o país tenha vivido um longo período de estagnação de políticas habitacionais, a “carta cidadã” apresenta a conquista de muitos direitos trabalhista e sociais, como o direito ao bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça social para o indivíduo.

A democratização trouxe uma ocasião propícia para a integração sócio-espacial, quando se reconheceu que, tanto a propriedade quanto a cidade devem atender à função social, sendo responsabilidade compartilhada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios garantir que isso se cumpra, designando competências e recursos às esferas estaduais e municipais.

Entretanto, no meio da década de 1990, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, a administração federal começou a trabalhar com um novo processo de descentralização, restringindo repasse de verbas federais para os municípios, fato que veio a comprometer substancialmente a autonomia fiscal e decisória dos governos municipais, tornando-os, novamente, dependente de outras esferas. Estas limitações financeiras levaram aos municípios à adoção de práticas e programas sociais que trabalhavam em parceria entre governo, fundações e sociedade (Lima, 2010).

O ano de 2001 foi marcado pela aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 (Brasil, 2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Esse estatuto visa garantir a efetividade do cumprimento da função social da cidade e da propriedade, assegurando a dignidade igualitária a todos os cidadãos.

O Estatuto da Cidade “estabeleceu normas de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001). Com esse propósito, foram determinados instrumentos e diretrizes que orientam o crescimento urbano, o uso e a ocupação do solo, que devem ser trabalhados em conjunto pela União, Distrito Federal, Estado e população em prol do desenvolvimento e planejamento de cidades sustentáveis. O Estatuto apresenta como principais orientações o exercício da gestão democrática, a cidade sustentável economicamente, socialmente e ambientalmente e o uso e ocupação correto do solo (Voitille, 2013).

No âmbito social, o Estatuto da Cidade aplica-se em diferentes proporções. Ele estabelece que é responsabilidade de todas as entidades públicas e privadas cumprir as normas do direito urbanístico, o que inclui assegurar o direito à cidade para todos os cidadãos. Além disso, o documento incentiva que as cidades adotem planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território, de desenvolvimento econômico e de planejamento municipal, em especial o Plano Diretor¹⁰.

Dessa forma, os municípios passaram a dispor de um instrumento de direcionamento, acompanhamento e controle do crescimento urbano. Ademais, o governo Lula criou o Ministério das Cidades (MCidades), com lideranças sociais, profissionais e técnicos de diferentes áreas, na tentativa de reagrupar movimentos sociais, que estavam fragmentados. Assim, restauraria o diálogo paralelamente com a frente da reforma urbana, os governos federal, estaduais e municipais, o que possibilita um desenvolvimento urbano íntegro.

Apesar do MCidades acarretar grandes expectativas de mudança no desenvolvimento da política nacional da Reforma Urbana, não houve modificações significativas. Ainda assim, o governo Lula promoveu muitas conquistas econômicas e sociais, visto que retomou os investimentos em habitação, saneamento básico, infraestrutura, mobilidade e na ampliação de investimentos em conglomerados de empresas nacionais privadas, a fim de torná-las competitivas no mercado internacional, trazendo uma grande mudança na orientação da política econômica no país (Maricato, 2011).

Depois da era Vargas, os governos Lula se configuraram como os que mais investiram em programas sociais, impactando significativamente sobre a redução da pobreza no Brasil. O aumento do salário mínimo, conseqüentemente, o poder de compra das classes menos favorecidas economicamente e a criação de programas de assistência social trouxeram crescimento exponencial do mercado interno, assim como refletiu sobre a pobreza que em 8 anos caiu de 30% para 15,5% da população. Deve-se enfatizar que os números de pessoas em situação de pobreza extrema ou

¹⁰ O Plano Diretor se estabeleceu como principal instrumento de desenvolvimento e expansão urbana, que deve ser revisto pelo menos a cada dez anos junto à população, determinando o zoneamento da cidade, o parcelamento de lotes, a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, utilização compulsória da edificação não utilizada, o direito de preempção do município em prol da sociedade, o direito de construir, a operação consorciada e a transferência do direito de construir.

indigência sofreram queda ainda mais expressiva, de 19,2% para 6,5% (Maricato, 2011).

O crescimento da economia, nessa conjuntura, é reflexo, tanto das políticas governamentais como da expansão do capitalismo nos países emergentes. Com isso, o nível de desemprego reduziu por quase metade, entretanto, todas essas transformações não conseguiram solucionar o problema da distribuição de renda, que segue desigual, como os problemas urbanos, especialmente os de habitação.

Em meio a tantos programas sociais, o MCidades acabou sendo esquecido, visto que seu orçamento era restrito, pois sofria com cortes e ajustes e ainda havia herdado do governo anterior contratos de obras não iniciadas, paralisadas, irregulares e até mesmo concluídas e abandonadas. O ministério ainda conseguiu juntar forças e conquistar alguns projetos como aumento do FGTS para o financiamento de moradias, a Política Nacional de Habitação, a aprovação do Projeto Piloto de Investimento, o Projeto de Lei da Mobilidade Urbana, a Campanha dos Planos Diretores Participativos e o Novo regulamento de saneamento.

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), finalizado em 2010, tentou retomar a articulação entre a política habitacional e a fundiária, mas com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a possibilidade de uma nova política de crescimento da sociedade brasileira foi enfraquecida dentro de uma proposta que dialogasse com a experiência vivida pela maioria dos moradores das nossas cidades (Maricato, 2011).

Em 2007, as políticas habitacionais são divididas e o PAC I é direcionado com o intuito de investir em moradias, infraestrutura social para a urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas de forma a proporcionar uma condição urbana digna para a população de baixa renda, considerando a moradia já existente, a relação criada do indivíduo com seu entorno e incorporando a favela a cidade aceitando assim a cidade presente.

Nesse ínterim, o Programa Minha Casa Minha Vida retoma a política habitacional que produz edificações, com foco apenas na quantidade gerada e não na qualidade e na condição urbana em que será inserida. Um exemplo disso é a meta da quantidade de unidades estabelecida para construção por cada fase do programa. A Fase 1, que aconteceu no período de 2010 a 2011, alcançou seu objetivo de construir

um milhão de moradias. Na Fase 2, 2011 a 2014, foi estipulada uma meta de construir dois milhões de novas unidades, e, na Fase 3, 2016 a 2018 também tinha como meta dois milhões de habitações (Caixa, s/d).

O PMCMV¹¹ foi criado como forma de reagir à crise internacional de 2008 que começou a atingir o país. Muitas empresas do mercado imobiliário, que vinham tentando aquecer os negócios, começaram a ter dificuldades para arrecadar investimentos e aumentar os lucros. De forma a tentar amenizar os impactos da redução de venda de imóveis que estava ocorrendo, o PMCMV foi desenhado em parcerias entre o governo federal com empresas do ramo da construção civil, como forma de responder à crise e gerar a acumulação na produção imobiliária residencial. Com esse intento, houve a retomada de ideais utilizados durante os governos militares, com a realização de um programa econômico focado na produção de uma grande quantidade de habitações que, conseqüentemente, eram produzidas com pouca qualidade e infraestrutura, apesar de algumas diferenças localizadas (Maricato, 2011).

Dessa forma, deu-se origem a um programa econômico concebido pelo Ministério da Fazenda e a Casa Civil, em março de 2009. Ele mobilizou vários setores da construção civil e das indústrias moveleiras e de eletrodomésticos, gerando mais empregos, oportunidades e a criação de incentivos para aquisição da casa própria. O programa passou a ser gerido pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades, tinha como agente principal a Caixa Econômica Federal, e assumiu, como principal objetivo, a diminuição do déficit habitacional que, naquela altura, era composto de 90% de famílias de baixa renda. O programa também abrange

¹¹ De modo a tentar acolher a demanda de interesse social e de mercado popular, PMCMV se divide em faixas para financiamento (que foram alteradas em 2017). A Faixa 1, para famílias com renda mensal de até R\$ 1.8 mil; Faixa 1.5, para famílias com renda mensal de até R\$ 2.6 mil; Faixa 2 para famílias com renda mensal de até R\$ 4 mil; Faixa 3 para famílias com renda mensal de até R\$ 9 mil. O Programa ainda pode ser destinado há reassentamento de famílias que estão em áreas de riscos ou foram retirados de suas moradias decorrente de obras públicas de urbanização (CAIXA, s/d). As famílias que entram no programa na faixa 1 ou 1.5 ainda passam por uma seleção mais rigorosa, e devem cumprir no mínimo dois requisitos de corte conforme a Lei 11.977/09: obter renda máxima conforme indicado, não ser proprietário de outro imóvel, não ter sido atendido em outro programa habitacional, não ter restrições cadastrais, ser mulher chefe de família, haver a presença de deficientes físicos na família e estar em área de risco. Além desses requisitos podem haver requisitos adicionais dos municípios, de acordo com o que esse achar necessário, desde que seja aprovado por conselhos locais de habitação ou serem submetidos à apreciação do respectivo conselho de assistência social. Além disso essas famílias participaram de um sorteio para que possa receber o benefício, devido ao valor do subsídio (BRASIL, 2009).

o PMCMV Entidades¹², destinado à concessão de financiamentos para pessoas físicas através de cooperativas, associações ou entidades da sociedade civil sem fins lucrativos.

A medida provisória do PMCMV ainda trouxe avanços importantes relacionados à Regularização Fundiária, instrumento que não era debatido pelos governos até a regulamentação dessa medida provisória. Os artigos que discursavam sobre o tema foram revogados pela Lei nº 13.465/17, que será abordada mais adiante.

Maricato (2011) analisou a proposta do PMCMV e a comparou com sua referência da política habitacional do Regime Militar, período em que se promoveu a maior construção de moradias no país. Conforme a autora, era nítido o impacto negativo sobre as cidades que acolheram o programa e isso se deve à localização inadequada dos grandes conjuntos habitacionais previstos. Era perceptível que a localização dos empreendimentos seria escolhida por agentes do mercado imobiliário, em lotes baratos, localizados em lugares sem infraestrutura, com transporte precário e longe dos centros, onde está a maior oferta de emprego. O governo estava tão focado no aumento da economia, que não conseguiu prever o prejuízo que esses empreendimentos gerariam para a cidade. Todas as extensões de redes e equipamentos urbanos teriam que ser ampliadas, tendo como consequência um elevado custo para os municípios.

Com isso, mais uma vez, a segregação espacial se agravou, pois todo o desenvolvimento socioeconômico que propiciou a melhoria social, começou a refletir apenas no consumo, e as cidades não acompanharam esse desenvolvimento. Ainda que os investimentos em habitação e saneamento básico tenham sido retomados pelo governo Lula, não houve mudança na orientação de crescimento das cidades, no uso e na ocupação do solo. Com a forma desigual e a facilidade de degradar o ambiente com que o mercado imobiliário tem atuado, os investimentos maciços dos programas federais só potencializaram o retrocesso (Maricato, 2011).

O PMCMV esteve vigente até o primeiro semestre de 2019, apesar da diminuição de implantações de empreendimentos pelo país e devido também à troca

¹² O PMCMV Entidades tem como seu público alvo famílias de renda máxima de R\$ 1.800,00, mas podendo atingir até 10% das famílias com renda máxima à R\$ 2.350,00. As entidades devem estar habilitadas pelo MCidades e ficam responsáveis pela execução do empreendimento, juntamente com os beneficiários (CAIXA, s/d).

de governos. No ano de 2020, o governo Bolsonaro, com o intuito de romper com políticas dos governos adversários e anteriores, publicou a Medida Provisória nº 996/2020, depois convertida em Lei nº 14.118/21¹³, que a:

“institui o Programa Casa Verde e Amarela¹⁴ (PCVA), com finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 e famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00, associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural” (BRASIL, 2021 Art 1).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional, as medidas sancionadas no PCVA proporcionariam, com mais eficiência, a aplicação de recursos para facilitar o acesso da população a uma moradia digna, garantindo também mais qualidade de vida.

O PCVA, além de apresentar as legislações voltadas para o financiamento habitacional, foca também na regularização fundiária social e melhoria de residências, no intuito de diminuir problemas de inadequações habitacionais. Esses dois instrumentos previam atender famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00, que não habitem áreas não passíveis de regularização ou de riscos. Contudo, o investimento será de R\$ 500,00 a R\$ 20.000,00, muito menor se comparado com os recursos que são necessários à construção de uma unidade habitacional. Para o Ministério de Desenvolvimento Regional, o instrumento de Regularização Fundiária é previsto com o intuito de enfrentar um problema histórico habitacional existente no Brasil, concedendo o título que garante o direito real do lote para as famílias, sendo assim, estaria fornecendo ao morador a segurança jurídica, que promoveria a redução de conflitos fundiários, ampliaria o acesso a crédito, e estimularia à formalização de empresas e o aumento do patrimônio imobiliário no país (Marco; Battirola, 2021).

A partir disso, podemos demonstrar mais uma vez, políticas econômicas que apresentam como um dos principais objetivos sanar o déficit habitacional, mas que,

¹³ Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. (BRASIL, 2021)

¹⁴ O programa Casa Verde e Amarela separa o público alvo em três faixas de renda: Famílias com renda de até R\$ 2.000,00, de R\$ 2.000,00 a R\$ 4.000,00, e de R\$ 4.000,00 mil a R\$ 7.000,00 mensais. Além disso, aquele com renda de até R\$ 4 mil em área urbana ou renda anual de até R\$ 48.000,00 em área rural poderão contar também com subvenção da União para adequar as parcelas ao orçamento familiar. De acordo com a Lei as regiões Norte e Nordeste são contempladas também com a redução nas taxas de juros (MARCO e BATTIROLA, 2021).

na verdade, estão apenas encobrendo o controle que o Estado proporciona ao mercado imobiliário, característica do urbanismo neoliberal presente nos dias atuais. Podemos dizer que o governo atual percorre o caminho contrário de diversos países que já se depararam com políticas similares que eram apoiadas pelo Banco Mundial e outras agências, mas que foram abandonadas devido às crises econômicas geradas.

De acordo com Guerreiro e Rolnik (2020), essa política retira os entraves para o desenvolvimento do mercado de “Home Equity”, ou seja, empréstimos com imóveis como garantia, nos quais os juros são mais baixos, o que amplia o alcance do mercado de crédito e destrava a expansão do mercado imobiliário financeiro sobre a totalidade do território das cidades.

Nota-se, então, que o governo tem outros objetivos e não os demonstrados em lei, que é a busca por uma regularização de assentamentos informais que proporciona mais cidadania, moradia digna e a assistência econômica a quem mais precisa, cumprindo com o princípio constitucional da função social da cidade. Além disso, muitos autores que pesquisam processos de regularização fundiária social no Brasil e na América Latina, como Smolka, Fernandes, Alfonsin e Abramo (2003) apresentam indícios comprovando que apenas a titulação da posse, apesar de proporcionar “crédito imobiliário”, não proporciona melhores condições de vida para os moradores de assentamentos irregulares. Esse tema será debatido mais especificamente no próximo capítulo.

Devido à atualidade da Lei do PCVA, ainda não há dados específicos para compará-lo com outros programas com foco habitacional como o PMCMV, mas é possível afirmar de que se trata de um programa cujo propósito é a financeirização da moradia, contudo, não se configura como uma novidade haja vista o histórico do país em relação às políticas habitacionais. Todavia, vale ressaltar que devido ao cenário político do ano de 2022, com a nova reeleição do presidente de esquerda Luiz Inácio Lula da Silva, há uma tendência para que o PCVA seja extinto e o PMCMV, reinstaurado.

1.3 A produção informal do espaço urbano.

Na maioria das cidades latino-americanas, o acesso à terra tem se apresentado através da informalidade fundiária. Só no Brasil, cerca de 50% dos domicílios urbanos não estão devidamente regularizados (MCIDADES, 2008), passando-se mais de dez anos, esse cenário informal ainda prevalece.

A predominância da informalidade pode ser compreendida à luz da teoria apresentada por Abramo (2003). Segundo o autor, a produção do espaço urbano ocorre a partir de três lógicas de ação social distintas: A lógica do Estado, a lógica do Mercado e lógica da necessidade. Na primeira, o Estado define a forma, a localização e o público-alvo que terá acesso e usufruirá da terra urbana. Na segunda, o mercado atua como um mecanismo social que permite o encontro entre aqueles que desejam consumir a terra urbana e aqueles que estão dispostos a abrir mão de seu direito de uso para oferecê-la aos consumidores fundiários. Este processo pode ocorrer tanto no mercado formal quanto informal. A terceira e última identifica a existência de uma motivação baseada na incapacidade de suprir uma necessidade básica através de recursos financeiros, os quais permitiriam o acesso ao mercado (Abramo, 2003). Essa abordagem teórica elucida as razões pelas quais a informalidade se manifesta predominantemente na produção do espaço urbano.

Dessa forma, é possível depreender que a lógica da necessidade é consequência do não cumprimento da lógica do Estado pois, quando não há esforço em sanar o déficit habitacional, desenvolvem-se processos de “ações coletivas”, como as ocupações urbanas de imóveis ou terrenos, podendo ser assentamentos ou ocupações irregulares, utilizando-se de relações junto a mercados informais de terra. Desse modo, parte significativa do solo urbano é ocupado.

É importante ressaltar que a informalidade não garante às famílias de baixa renda alternativas melhores de acesso à terra urbana, sendo a aquisição de lotes informais sua única opção, devido aos baixos valores ofertados por loteadores que disponibilizam terrenos com metragem inferior à estabelecida pela normativa. Além disso, os compradores geralmente não precisam apresentar garantias de renda nem arcar com despesas relacionadas a licenças e outros documentos necessários para a aquisição de um lote formal (Smolka, 2003).

Ademais, habitar em áreas informais não é uma condição exclusiva da população de baixa renda, pois nem todos os ocupantes de assentamentos informais

podem ser classificados como pobres. Segundo Smolka (2003), em muitos casos, mesmo quando o orçamento familiar é suficiente para cobrir necessidades básicas como alimentação, medicamentos, energia, água e transporte, ele se torna insuficiente para pagar o valor mínimo de um lote formal, que é considerado mais elevado em comparação ao custo de um lote na informalidade. Basicamente, os custos crescentes de transporte, somados ao alto custo de vida, contribuem para a redução da capacidade das famílias em competir pela terra urbanizada.

Como consequência desse processo, observa-se a materialização de um paradigma que ameaça a democracia. Esse paradigma, através da produção do espaço informal, desenvolve uma segregação sócio-espacial, a qual, de acordo com Fernandes, Silva e Barbosa (2018), é denominada como "paradigma da ausência". Esse termo se refere a territórios reconhecidos como lugares desprovidos, desfavorecidos, desprivilegiados ou carentes, ou seja, identificados por suas carências. Este paradigma contribui para a configuração de um paradoxo urbano, transfigurando essas classificações em um senso comum e fazendo com que a própria política pública utilize essa conformação ideológica.

Os autores apresentam também a "pedagogia da monstrualização" que representa, claramente, o quanto "aprendemos a odiar a ser indiferente e a ignorar o outro, sustentando atitudes estigmatizantes e depreciativas ao incorporar a narrativa da aversão social". Essas práticas vão gerar e reproduzir tensões sociais, cujo impacto será perverso para a convivência na cidade através do uso da violência simbólica (Taylor, 2011 apud Fernandes; Silva; Barbosa, 2018, p. 4). Além disso, como a própria sociedade ignora a falta de um modo de vida digna por moradores de assentamentos informais, o Estado passou a se desvincular de questões de culpabilidade por existir aquele cenário, e não se vê com a responsabilidade de proporcionar nenhuma mudança para esses indivíduos.

As áreas informais são espaços carentes de infraestrutura, geralmente localizados em áreas periféricas das cidades, ou áreas de riscos, criando um estigma na população que habita seu entorno, expondo esses locais, independentemente de sua localização como não pertencentes à cidade, entendendo-se também que os indivíduos que habitam esses assentamentos não são reconhecidos como cidadãos

pela sociedade, como Milton Santos defendeu “*cada homem vale pelo lugar onde está*”.

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas, com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. (Santos, 1987, p.81).

Outro argumento que é utilizado para a explicação do desenvolvimento e da expansão dos espaços informais é apresentado por Abramo (2003), no qual ele explora o vínculo entre o trabalho e o mercado imobiliário em que a informalidade do trabalho dificulta a entrada no mercado imobiliário formal. No início do ano de 2022, de acordo com os dados recolhidos pela Pesquisa Nacional por amostra de Domicilio Continua (PNAD) do IBGE, cerca de 40,4% da população atua no mercado informal do trabalho. As teorias acima exibem que o processo da informalidade ocorre por motivos que se apresentam muito além da busca do indivíduo por uma localização melhor no espaço urbano, ou melhores preços, infraestrutura e serviços. A produção do espaço informal representa a trajetória e as estratégias de moradia das famílias de classes mais baixas em nosso país.

A partir disso, podemos entender quando Rolnik (2019) expõe que são necessários novos prismas para se compreender a produção do espaço urbano e o direito à cidade com ações integradoras e sistematizadas, pois é nítido que o espaço urbano, seja ele formal ou informal, foi moldado até se transformar em um centro dinâmico de demandas, serviços e conflitos.

Por isso, compreender que a formação da cidade é matéria de caráter intrínseco e complexo, tendo em vista que, neste local, a vida acontece com múltiplas interações, dimensões e interesses. As concepções direcionadas às cidades devem ser analisadas com ampla delimitação temporal, abrangendo a herança do passado, as ações do presente e as variações do futuro, analisando pela ótica da inclusão social, estruturada de maneira estratégica e não exclusivamente obedecendo à especulação imobiliária e os anseios do capital.

Na atuação da iniciativa privada, com relação à produção do espaço urbano, os atores mais ativos neste processo são os agentes imobiliários e fundiários, que manipulam a cidade visando apenas seus interesses econômicos para a obtenção de lucro. De acordo com Barbosa (2005, p. 82), “os proprietários fundiários detêm o monopólio da propriedade privada e seu principal objetivo é extrair a renda fundiária urbana, o que interfere decisivamente no processo de transformação da terra rural em terra urbana”.

Na sociedade, a concentração territorial fixou a ideia da propriedade privada individual, assim como a principal consequência dessa ideologia surgiu à maximização de divergências e conflitos sociais, materializados na estrutura territorial das cidades, onde o interesse particular não cumpre com a função social da propriedade, ou seja, esteja de acordo com os objetivos coletivos da sociedade. Desse modo, a falta de acesso, seja à terra ou à cidade, configura-se como um problema urbano elementar, cabendo ao poder público implementar políticas que controlem a mercantilização da terra.

CAPITULO 2. Regularização Fundiária no Brasil

Nas pesquisas que se debruçam sobre o tema da regularização fundiária, é de suma importância enfatizar o histórico das lutas sociais pelo direito à moradia para todos os cidadãos. As elaborações do pensamento ideológico sobre a função social da cidade surgiram na década de 1950 com o surgimento das principais ideias sobre justiça social e democracia cujo papel foi fundamental para a produção da Constituição Cidadã de 1988.

Ainda que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana não obtivesse êxito na inclusão de suas principais reivindicações na Carta Magna, deve-se considerar um marco para o planejamento urbano a implementação dos ideais de função social da cidade e da propriedade no documento. Além disso, o Estatuto da Cidade, sob a Lei nº 10.257/2001, aprofundou tais conceitos e, na mesma perspectiva, a regularização fundiária apresentou como objetivo principal proporcionar moradia digna e garantir a função social da cidade.

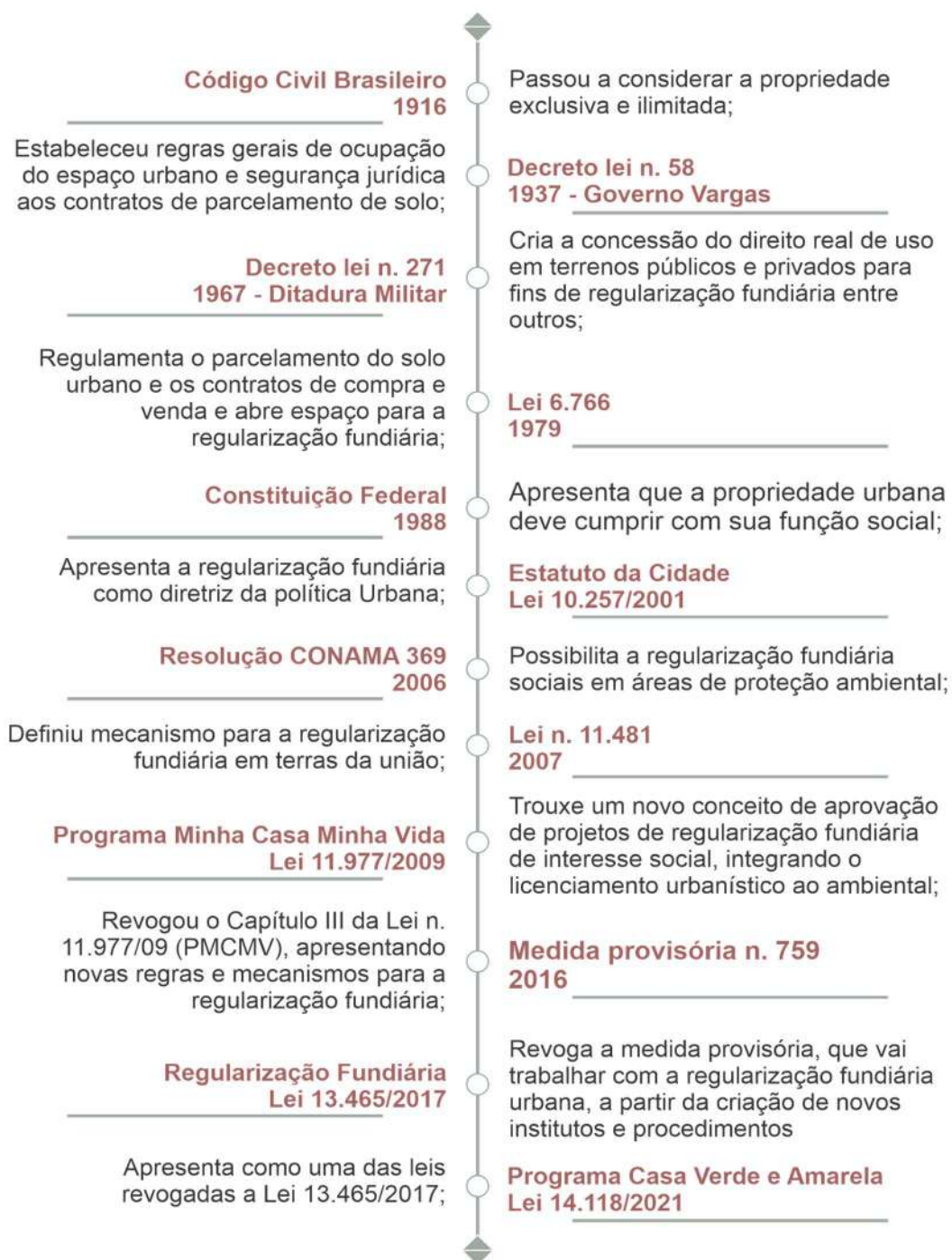
Diante disso, a sociedade capitalista reproduz a disputa pelo espaço, elemento que impulsiona sua exploração e reflete no processo de formação das cidades, caracterizado pela concentração de terras nas mãos de poucos. Isso proporciona o alto custo da terra urbanizada e, conseqüentemente, a exclusão social, sanada pela ocupação informal do espaço que, em muitos casos, são locais de riscos e desprovidos de infraestrutura, saneamento básico, serviços e assistências do Estado.

Assim, é possível afirmar que o princípio da Função Social da propriedade é retratado em três dimensões: econômica, social e ambiental. No campo econômico, a função social está associada à possibilidade do acesso à terra, à posse, garantindo segurança de moradia. No aspecto social, a propriedade possibilita a ascensão social das camadas populares, diminuindo a segregação. E, no aspecto ambiental, traz a manutenção do equilíbrio social e a conservação de recursos naturais.

Nessa perspectiva, a regularização fundiária se apresenta como uma política pública que reconhece a inadequação da ocupação do espaço e a cidade informal. Assim, busca-se integrar os indivíduos que habitam nesses espaços ao mundo jurídico e conferir condições dignas de moradia (Leite; Mencio, 2019).

É importante salientar que o direito e a Lei de Regularização Fundiária (Lei n.º 13.450/17) atualmente em vigor resultam de um processo histórico iniciado com a Lei de Terras de 1850. Esta lei, que estabeleceu o direito à propriedade, favoreceu, contudo, a formação de latifúndios. Desde então, a propriedade tem sido objeto de várias definições quanto ao seu uso e ocupação, conforme ilustrado na linha do tempo a seguir.

Figura 1 - Linha do tempo das principais legislações relacionadas a regularização fundiária



Fonte: coleta de dados, Autora. Elaboração: Autora, 2022.

Apesar de todas as legislações demonstradas acima, os programas de regularização fundiária só começaram a ser implementados no meio da década de 1980, com um caráter curativo e que apresentavam combinações com investimento públicos e políticas sociais e urbanísticas que geravam opções adequadas e acessíveis de moradia social para grupos mais pobres (Fernandes, 2003). Além disso,

muitos programas de regularização fundiária no Brasil eram focados em favelas mais precárias com grande vulnerabilidade socioeconômica e socioambiental, e não em loteamentos ou assentamentos irregulares.

A última pesquisa feita do Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC (IBGE, 2020) examinou as precariedades habitacionais encontradas nos municípios do Brasil¹⁵. A Munic classificou as irregularidades fundiárias em 4 tipologias: (1) loteamentos irregulares e/ou clandestinos (66,6% municípios relataram existência); (2) favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados (18,83% municípios relataram existência); (3) cortiços, casas de cômodos ou cabeças de porco¹⁶ (15,53% municípios relataram existência); ocupações de terrenos ou prédios por movimento de moradia (15,42% municípios relataram a existência). Deve-se destacar também que todas essas situações são, consideravelmente, mais comuns em municípios com uma população em torno de 500.000 habitantes ou mais, e que, em alguns municípios, foram registradas mais de uma irregularidade fundiária.

De acordo com a estimativa do IBGE em 2020, no Brasil, esses assentamentos subnormais totalizaram 13.151 aglomerados. Além disso, a pandemia de Covid-19 evidenciou como a desigualdade sócio-espacial contribui com diversos fatores na vida dos indivíduos que a vivenciam, como exemplo, constata-se uma maior taxa de letalidade do Coronavírus em bairros populares do Rio de Janeiro (Ribeiro; Braga; Teixeira, 2021). A Lei nº 13.465/17, que trata sobre regularização fundiária, tem como um dos principais focos a diminuição do déficit habitacional, atuando frente às irregularidades fundiárias.

O mesmo enfoque é apresentado pelo instrumento de usucapião especial urbano, aprovado na Constituição de 1988 e direcionado para habitantes de terrenos privados menores que 250m², que tenham ocupado a área por cinco anos. Tal medida foi um marco devido ao seu caráter progressista, voltado para a legalização da posse de terra em favelas. Além de garantir proteção jurídica contra despejos e remoções, a posse da terra contribui para a formação de uma comunidade social e economicamente sustentável. Isso melhora o acesso a serviços básicos, assegura condições socioeconômicas de cidadania urbana, incentiva investimentos, facilita o

¹⁵ Ao todo o Brasil tem 5570 municípios.

¹⁶ O termo “cabeça de porco” é comumente utilizado como sinônimo de moradia coletiva e insalubre.

acesso a crédito e financiamento, mobiliza comunidades dispersas e proporciona o empoderamento das mulheres. Dessa forma, pode-se afirmar que os instrumentos de regularização fundiária, como a usucapião, têm dois objetivos principais: assegurar a posse e a segurança jurídica, e promover a integração sócio-espacial dessas áreas e comunidades no contexto mais amplo da estrutura da sociedade urbana (Fernandes, 2003, p. 146).

da terra

Para aprofundar-se na Lei de regularização fundiária, 13.465 de 2017, é necessário retomar a Lei nº 11.977/09, que disserta sobre o Programa Minha Casa Minha vida (PMCMV). O capítulo III de seu texto defende que a Regularização Fundiária consiste:

No conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009).

Nesse contexto, o capítulo III da Lei nº 11.977/09 concentra-se prioritariamente na regularização fundiária por meio da reestruturação urbanística, estabelecendo requisitos detalhados para o projeto urbanístico em seu texto. Ademais, a entrega do documento de posse só era permitida após a aprovação do projeto de urbanização, que incluía o desenvolvimento de obras de infraestrutura, saneamento básico e equipamentos sociais.

Como marco jurídico, destaca-se a separação dos artigos da Lei nº 11.977/09, originalmente vinculada ao PMCMV, que abordavam o instrumento de regularização fundiária. Esta separação ocorreu com a revogação do capítulo III da Lei nº 11.977/09 pela Medida Provisória nº 759/16. Após modificações em seu texto, essa medida foi convertida na Lei nº 13.465/17, que trata da regularização fundiária rural e urbana, da liquidação de créditos concedidos aos assentamentos da reforma agrária e da regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Ainda como medida provisória nº 756/16, o texto modificado que descrevia o instrumento de regularização fundiária foi alvo de comparações e críticas, já que havia retrocedido, apresentando principalmente o enfoque na titulação massiva de lotes e citando superficialmente o

projeto urbano de requalificação que deveria ocorrer junto ao processo de regularização fundiária.

Segundo Hermany e Vanin (2017), um dos principais aspectos destacados pelo governo é que o modelo de titulação em massa, indicado na nova lei, resultaria em um maior acesso ao crédito e impulsionaria a economia, beneficiando o país. A posse de títulos permitiria aos moradores obter crédito junto aos bancos e aumentaria o valor das propriedades. No entanto, também se pode apontar um possível incentivo a um mercado informal, devido à possibilidade de que os títulos sejam emitidos pelo Poder Público por meio da lei de regularização, criando um círculo vicioso.

Alguns estudos relatam que esse modelo de titulação em massa não é satisfatório, uma vez que a propriedade formalizada não é garantia de crédito e que seus moradores mantêm a mesma situação de precariedade física, exclusão social e segregação espacial (Hermany; Vanin, 2017), corroborando com os apontamentos feitos por Smolka (2003) e Abramo (2003).

2.1 Análise da Lei nº 13.465/17

A Lei nº 13.465/17 consolidou o instrumento da regularização fundiária no âmbito federal, apresentando legislações e diretrizes para a atuação dos municípios em assentamentos irregulares. Essa lei, que será o foco de interesse, introduz os conceitos de regularização fundiária rural e urbana (Reurb). Considerada uma norma geral do direito urbanístico, a lei orienta e estabelece diretrizes gerais para que todos os municípios regulamentem seus procedimentos de regularização fundiária por meio de legislações específicas.

Os princípios da Lei de Regularização Fundiária são voltados para proporcionar: direito à moradia, consensualidade, dignidade humana, função social da propriedade, funções sociais da cidade, eficiência na ocupação e no uso do solo e participação popular. Tais princípios aparecem na Lei nº 13.465 com o intuito de reforçar o que já é descrito e destacado na Constituição Federal (Brasil, 1988) e no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Busca-se, assim, atender aos interesses da cidade como um todo e integrar a cidade informal à cidade formal, a partir do planejamento urbano, junto ao desenvolvimento de planos municipais de cada município, e a participação popular dos indivíduos que habitam a cidade (Leite; Mencio, 2019).

Como objetivos principais, destaca-se que a Lei nº 13.465/17 apresenta como finalidade: identificar e organizar núcleos urbanos informais, que devem ser regularizados; assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, no intuito de melhorar as condições urbanísticas e ambientais da ocupação informal; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano; promover titulação dos ocupantes, para dar segurança jurídica à posse; proporcionar a integração social e a geração de emprego e renda, que possibilitem medidas sociais para que os indivíduos tenham condição de se manter no núcleo urbano regularizado; e prevenir e desestimular à formação de novos núcleos urbanos informais (Leite; Mencio, 2019).

A regularização fundiária, conforme estabelecido, promove a flexibilização das legislações urbanísticas e ambientais por meio de regras compatíveis com o planejamento urbano, visando concretizar não apenas o direito à moradia, mas também a função social da cidade. Em virtude dessa característica, a lei não se impõe quanto à regularização de áreas com finalidades comerciais, partindo do princípio de que, em núcleos informais, é comum o desenvolvimento de áreas comerciais que fortalecem atividades econômicas ao gerar renda, empregar indivíduos da própria comunidade e fornecer bens de consumo aos habitantes da área. Assim, destaca-se que, desde que o instrumento de regularização fundiária atenda à função social da cidade e ao seu planejamento urbano, é possível cumprir a lei de regularização independentemente de sua finalidade, seja para moradia, comércio ou até mesmo indústria, sendo que os dois últimos casos são regularizados apenas através da REURB-E.

A Lei nº 13.465/17 institui normas gerais e procedimentos aplicáveis a Reurb, que abrange “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incorporação dos núcleos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes” (Brasil, 2017, Art. 9). A Reurb também defende que o poder público tem o dever de formular e desenvolver o espaço urbano, as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ordenação territorial, para buscar e promover a ocupação do solo de maneira eficiente e de forma funcional (Brasil, 2017).

Para implementação da Lei nº 13.465/17, consideram-se três conceitos básicos de núcleos urbanos, além dos conceitos dos principais termos que ela se utiliza:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais. (BRASIL, 2017, Art. 11).

Alguns incisos destacados em relação a esses termos proporcionam circunstâncias diferenciadas com o intuito de abranger situações que vão além do esperado como: a dispensa da exigência em relação ao percentual de áreas públicas, a relação do tamanho dos lotes a serem regularizados, alguns parâmetros urbanísticos e edifícios, a utilização de áreas de preservação permanente (APP), áreas de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais em Reurb e de áreas de domínio de segurança, desde que tenham sido realizados: (i) estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive com a compensação ambiental se for o caso; (ii) anuência do órgão gestor em unidade de área de conservação de uso sustentável; (iii) distância mínima em áreas na margens de reservatórios de água e (iv) estudos de eliminação, correção ou administração de risco em áreas de risco geotécnico ou inundação, sendo que para a aprovação será indispensável a implementação das medidas indicadas (Brasil, 2017).

Além disso, a Lei nº 13.465/19 instaura o conceito de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) pela primeira vez em uma lei federal. A ZEIS é regulamentada como um instrumento de planejamento urbano, considerando que essa é uma parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada, preponderantemente, à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação (Brasil, 2017, Art. 18). Cabe destacar que a Reurb não está condicionada à existência das ZEIS, apesar disso, grande parte dos municípios relacionam, em seu plano diretor, a reurb-social (Reurb-S) com a existência da ZEIS. Esses municípios utilizam as ZEIS para a criação de parâmetros específicos para regularização fundiária de núcleos urbanos irregulares e para destinar áreas ociosas da cidade para a construção de habitações de interesse social. Assim, são articulados no próprio plano diretor quais instrumentos urbanísticos poderão ser utilizados em uma Zona de Especial Interesse Social.

A Lei nº 13.465 diferencia o objeto da regularização fundiária em duas modalidades:

- I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
- II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo (BRASIL, 2017. Art 13).

Em outros termos, a Reurb-S apresenta como objetivo atender melhor a população de baixa renda declarada pelo município e a Reurb-E vai se referir a casos que não se enquadram na Reurb-S. Essa classificação é feita exclusivamente com o objetivo de identificar quem ficará responsável em dar continuidade ao processo e arcar com os gastos da manutenção de taxas. Portanto, quando o assentamento for classificado como Reurb-S, caberá ao poder público implementar e arcar com o valor da manutenção, infraestrutura básica, saneamento, equipamentos públicos, serviços essenciais e melhorias habitacionais, também deixando a população isenta de taxas como:

- I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- II - o registro da legitimação fundiária;
- III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

- VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
- VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
- VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo (BRASIL, 2017. Art 13).

Para que a Reurb possa ser efetivada a Lei nº 13.465/17 define as seguintes fases de efetivação:

- I - requerimento dos legitimados;
- II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV - saneamento do processo administrativo;
- V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI - expedição da CRF pelo Município; e
- VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada (BRASIL, 2017. Art 28).

Dessas fases podemos destacar o item “III – elaboração do projeto de regularização fundiária” descrito no Artigo 28 da Lei nº 13.465/17, onde é exposto o conteúdo mínimo que deve estar presente no projeto de requalificação urbana. A implantação desse projeto poderá ocorrer após ou durante o processo de Reurb, desde que tenha um termo de compromisso de entrega de obra assinado pelos envolvidos, apontando a data de finalização.

- I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
 - II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
 - III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
 - IV - projeto urbanístico;
 - V - memoriais descritivos;
 - VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
 - VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
 - VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;
 - IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
 - X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.
- Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de

circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso (BRASIL, 2017. Art. 35).

Para a execução da regularização fundiária a Lei nº 13.465/17 apresenta alguns instrumentos que podem ser utilizados, de acordo com o que se enquadrar melhor no processo que estiver em debate, são eles:

Quadro 2 - Instrumentos de regularização fundiária

Instrumento	Características	Referência
Legitimação Fundiária e legitimação de Posse	A legitimação fundiária constitui a forma de aquisição do direito real de propriedade. Já a legitimação de posse, constitui no ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecido a posse do imóvel que é objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, que fica conversível em direito real de propriedade. Esses dois instrumentos são conferidos por ato do poder público exclusivamente no âmbito da Reurb.	Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 - Regularização Fundiária
Usucapião	De acordo com esse instrumento, o indivíduo que possuir como sua área ou edificação de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ou mais, ininterruptamente e sem oposição, utilizando para fins de moradia de sua família. Poderá adquirir o domínio dessa área, desde que não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano. Poderá ser utilizado a usucapião coletiva, para núcleos urbanos informais.	Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade
Desapropriação em favor dos possuidores	O proprietário pode ser desapropriado, com a justa indenização, se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados de interesse social e econômico relevantes.	Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil
Arrecadação de bem vago	O imóvel urbano que estiver abandonado, sem intenção de conservar, e que se encontra em posse de outro indivíduo, poderá ser arrecadado como bem vago após três anos.	Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil
Consórcio imobiliário	Esse instrumento é considerado uma forma de viabilização de planos de urbanização, regularização fundiária, reforma, conservação ou construção de edificação, por meio da qual o proprietário transfere para o poder público municipal o seu imóvel e após a realização das obras recebe, como pagamento, unidades	Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade

	imobiliárias urbanizadas ou edificadas, ficando as demais para o patrimônio público.	
Desapropriação por interesse social	Poderá ocorrer onde a manutenção de posseiros em terrenos urbanos, com tolerância expressa ou tácita do proprietário, indivíduos tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias.	Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 -
Direito de preempção	O poder público municipal terá preferência na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, quando houver necessidade de áreas para a regularização fundiária.	Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade
Transferência do direito de construir	o proprietário de imóvel urbano, público ou privado, poderá exercer em outro local, ou alienar mediante escritura pública o direito de construir previsto em legislação municipal, quando tiver como objetivo servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social	Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade
Requisição, em caso de perigo público iminente	O proprietário poderá ser privado de seu imóvel, através de desapropriação, se houver a necessidade de utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente, podendo futuramente ser regularizado de acordo com as normativas exigidas.	Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil
Intervenção de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor	A prefeitura municipal, poderá regularizar o loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem as licenças administrativas necessárias, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.	Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 - Parcelamento de Solo Urbano
Alienação de imóvel pela administração pública diretamente para o seu detentor	Poderá ser feita a transferência gratuita ou onerosa, aforamento, concessão do direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, desenvolvido por órgãos ou entidade administrativas públicas.	Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Licitações e contratos da Administração Pública
Concessão de uso especial para fins de moradias	A administração pública poderá conceder um imóvel público urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, desde que o indivíduo esteja ocupando o imóvel pelo prazo de 5 anos de forma pacífica e ininterrupta e que esse não possua outra edificação. Devemos ressaltar, que o morador que ocupa o imóvel não adquire propriedade desse, já que imóveis públicos não podem ser usucapidos.	Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil

Concessão do direito real de uso	Contrato administrativo por meio do qual o indivíduo passa a ser o titular do direito real de utilização de um Bem público ou particulares remunerados ou gratuitos, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos como regularização fundiária de interesse social, urbanização, preservação de comunidades tradicionais e seus meios de subsistências ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.	Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007 - Concessão do direito real de uso
Doação	Poderá ser realizada a regularização fundiária a partir da certidão de doação do imóvel ou terreno utilizado pelo indivíduo.	Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 - Regularização Fundiária
Compra e Venda	Poderá ser realizada a regularização fundiária a partir de contrato de compra e venda do imóvel ou terreno.	Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 - Regularização Fundiária

Fonte: Artigo 15, Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Elaboração: Autora, 2022.

Apesar da Lei nº 13.465/17 apresentar muitos instrumentos que podem ser utilizados para a realização da Reurb, destacam-se aqueles que são utilizados com maior frequência para garantir a titulação das áreas de interesse. Para áreas particulares, são implementadas: legitimação fundiária, doação, compra e venda e usucapião. Por outro lado, em áreas públicas são aplicados: legitimação de posse e concessão de uso especial para fins de moradias.

Por fim, a própria Lei nº 13.465/17 garante a Litigância Estratégica, que é o direito de permanência contra o despejo forçado em área pública, ocasionando um efeito cautelar do pedido de Reurb. Esse direito se instaura a partir da manifestação de interesse de Reurb por parte de qualquer dos legitimados, garantido aos ocupantes dos núcleos urbanos irregulares, situados em áreas públicas, a permanência em suas moradias até o eventual arquivamento definitivo do processo de regularização.

Conforme a Lei nº 13.465/17, por meio de uma análise crítica do texto, é possível considerar que vêm sendo alvo de debates, desde a sua implementação. A Lei nº 13.465/17 foi aprovada a partir de dois argumentos centrais: (i) a simplificação de procedimento para agilizar a regularização fundiária e (ii) e a recolocação de terras regulares no mercado para promover ganhos do ponto de vista econômico. Isso evidencia que ocorreu, além de uma busca por uma titulação de posse de configuração rápida, uma grande flexibilização de normativas para a reurb-e, o que

vai atender apenas o interesse da sociedade de média ou alta renda (Ferrara; Denaldi, 2019).

Em contrapartida, apesar de um processo complexo, a reurb-s, atua como instrumento de política habitacional com o intuito de superar as precariedades e desigualdades no acesso à moradia digna e na diminuição do déficit habitacional. Além disso, proporciona um processo participativo, que integra os moradores dos assentamentos irregulares ao planejamento da reurb, atribuindo aos habitantes o lugar de cidadãos. Ademais, compreende essas áreas como territórios dinâmicos e vivos e que foram constituídos pelo trabalho de seus moradores, atribuindo um sentimento de pertencimento ao local em que se vive (Ferrara; Denaldi, 2019).

Outrossim, é necessário compreender o contexto dos municípios brasileiros que são os agentes executores da lei de regularização. No período em que essa pesquisa foi desenvolvida, as municipalidades sofreram com as carências institucionais, administrativas e financeiras, assim, muitas vezes os municípios têm recursos apenas para desenvolver o projeto de regularização fundiária, fato que envolve grande volume de trabalho e recursos financeiros, devido a todos as especificidade exigidas em lei e quando se refere ao desenvolvimento de obras urbanas e de infraestrutura, já não há mais verbas nem recurso financeiros disponíveis (Pilotto; Gonçalves; Pollíni, 2019).

2.2 Programa Casa Verde e Amarela – Lei nº 14.118/2021

Nessa conjuntura de crise econômica, política e institucional, com a redução de investimentos em políticas públicas foi criado o programa Casa Verde e Amarela (PCVA – Lei nº14.118/21), cujo propósito era de suceder o Programa Minha Casa Minha vida (PMCMV – Lei nº11.977/09).

O PCVA é instituído com a “finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00, associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural” Brasil, 2021, art. 1º). É fundamental destacar o artigo 23 do PCVA que aponta alterações na Lei nº 13.465/2017, àquela que dispõe sobre a regularização fundiária.

Voltado para projetos de regularização fundiária, o PCVA poderá ser aderido por municípios que promoverem ações facilitadoras; atestarem que as áreas a serem regularizadas são classificadas como reurb-s e que são áreas consolidadas; possuírem estrutura administrativa direta ou indireta responsável pelas políticas de habitação e de regularização fundiária. O governo federal dará prioridade a municípios que possuam Plano de Habitação de Interesse Social ou Plano de Regularização Fundiária e que tenham uma população superior a 50 mil habitantes.

A partir da adesão da cidade, uma empresa particular preencherá uma carta-consulta online com anuência da prefeitura, indicando a área onde será realizada a regularização fundiária. Depois, o sistema de seleção do programa seleciona as propostas e as submetem ao agente financeiro, que analisa a viabilidade técnica, jurídica e econômica para, assim, contratar a operação, que será financiada e paga de forma subsidiada pelas famílias.

Além disso, só é elegível para a participação no programa, assentamentos que estão no perímetro urbano, sejam considerados núcleo urbano informal, sejam habitados predominantemente por famílias de baixa renda, não sejam objeto de conflito fundiários e que a área em que se localiza possa comportar todos os tipos de uso do solo, conforme a legislação municipal. O programa também elege algumas prioridades para definir as regularizações, algumas delas são: assentamentos que tenham o maior percentual de infraestrutura e que são consolidados, assentamentos que não tenham que executar obras de infraestrutura, não necessite de fazer realocação de famílias, seja demarcado com ZEIS ocupada e tenha maior tempo de ocupação.

O subsídio disponibilizado para o financiamento da regularização fundiária é de R\$ 2.000,00 por lote e de R\$ 23.000,00 por moradia para a realização de melhorias habitacionais. O subsídio para a melhoria habitacional só poderá ser solicitado se o indivíduo aderir ao processo de regularização fundiária. Os moradores que terão prioridade para aderir ao subsídio das melhorias habitacionais são: habitantes maiores de 18 anos, possuidores ou detentores de um lote situado em área objeto da regularização fundiária, com renda familiar de até R\$ 2.000,00 e que não possuam outro financiamento.

Há alguns debates que ocorrendo sobre a Lei nº 14.118/2021. O primeiro deles é de que o inciso 2º do artigo 33 apresenta uma alteração, que torna facultativo ao poder público a transferência de implantação da infraestrutura para os beneficiários das obras de requalificação do assentamento. Essa modificação deixa claro o distanciamento do Estado em relação à formação do território em que a lei tem foco, que são assentamentos caracterizados como reurb-s, ou seja, assentamentos que abrigam uma população predominantemente de baixa renda, que não tem capacidade financeira para fazer tais obras de infraestrutura, mesmo que sejam ressarcidas dos curtos gastos.

O segundo ponto objeto de conflito trata sobre as especificações para que o assentamento se torne elegível para fazer do programa PCVA. A lei determina que o o assentamento não deve ser alvo de conflito fundiário, mas instrumento de regularização fundiária, definindo, com uma de suas principais características as resoluções de conflitos fundiários. No entanto, a Lei nº 14.118/2021 não esclarece como isso ocorreria, deixando informações soltas e vagas e se contradizendo ao não atender os assentamentos em situação de conflito, desviando de seu objetivo-fim que é de atender a todos os cidadãos

O terceiro ponto muito debatido entre especialistas é a falta de assistência para os moradores de assentamentos informais que são mais deficientes de infraestrutura, saneamento básico, serviços básicos e que possuem moradores que têm, em suas casas, condições de extrema precariedade e que necessitam de ser reconstruídas. A Lei do PCVA especifica, claramente, que o financiamento poderá ser feito apenas para as famílias que estão participando do processo de regularização fundiária e para melhorias de suas edificações. Isso faz com que as famílias que mais precisam de ajuda não possam acessar o programa, já que apenas indivíduos que tem acesso a crédito nos bancos podem acessar o financiamento disponível pelo PCVA.

O quarto ponto trata sobre a proposta de regularização que deve ser destinado a assentamentos que tenham de 100 a 700 lotes, excluindo assim os demais assentamentos. Além disso, mais de 50% das famílias que habitam assentamentos irregulares devem aderir ao programa para que o processo possa ser iniciado. Contudo, a empresa que estiver à frente do problema deverá requalificar todo o assentamento, o que pode gerar conflito entre os próprios habitantes, visto que alguns

vão arcar com o financiamento enquanto outros, que não aderiram ao projeto de reurb, vão se beneficiar das requalificações, mas não vão arcar financeiramente com essa.

O quinto e último ponto que se destaca é de que o programa transformou uma política pública, como o que está previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988) e normatizado no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), em um programa de financiamento que nem toda a população brasileira poderá arcar com os custos.

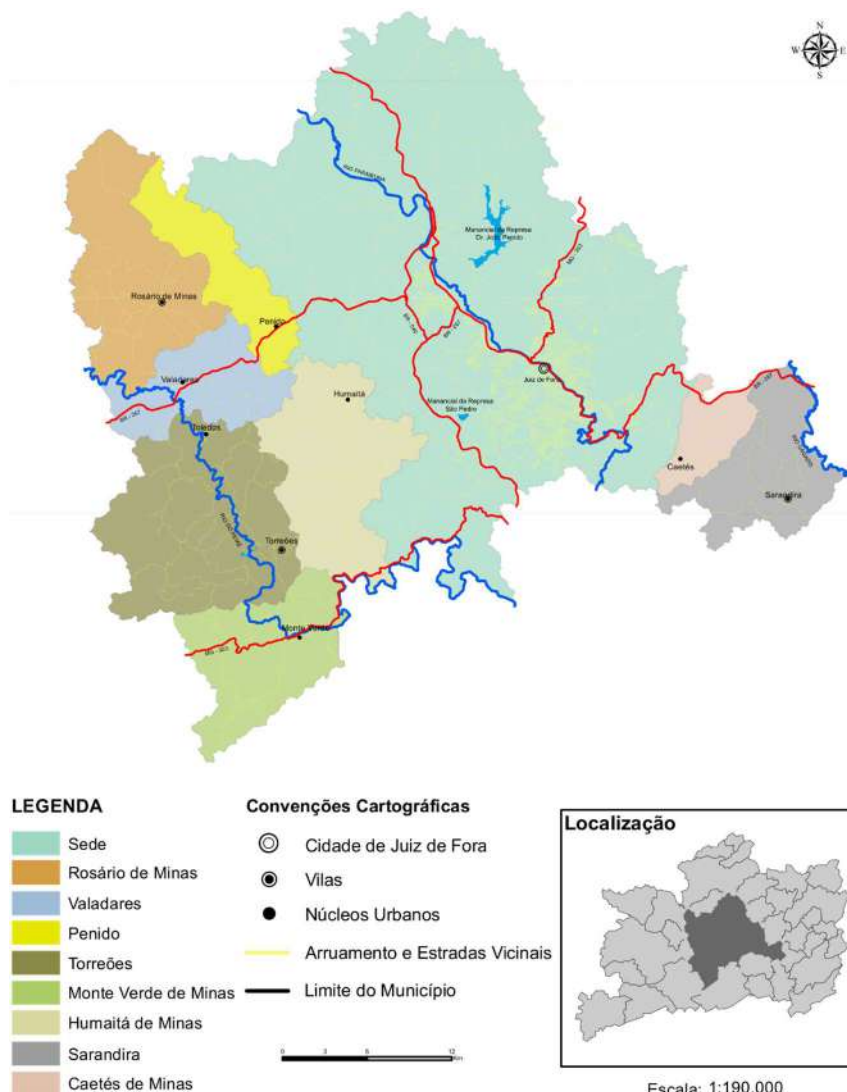
O Programa Casa Verde e Amarela (2021) é uma política de financiamento que busca o retorno financeiro, indicando que a regularização fundiária ocorre de forma onerosa e no qual, o maior protagonista é a iniciativa privada, a operadora dessa política, esquecendo, mais uma vez, que a moradia digna vai muito além da obtenção do título de propriedade. Entretanto, como já tratado até aqui, não há dados para realizar pesquisas comparativas devido à atualidade do programa, tendo em vista que, até o momento, não houve destinação de verba representativa do governo federal para o PCVA. Além disso, há uma tendência para seu encerramento em virtude da troca de governante no país projetando a retomada do PMCMV. Considera-se importante essa breve explanação sobre o PCVA, já que ele representa diferenças consideráveis na retomada do instrumento de regularização fundiária.

CAPITULO 3. O espaço urbano do Município de Juiz de Fora

Juiz de Fora é uma cidade urbana¹⁷ que está localizada na Zona da Mata Mineira e compreende uma área total de 1.435,749 km², que engloba, além do distrito sede (Juiz de Fora), mais oito distritos adjacentes: Torreões, Humaitá de Minas, Monte Verde de Minas, Rosário de Minas, Penido, Valadares, Sarandira e Caetés de Minas. O município conta com uma população estimada em 563.769 habitantes, de acordo com dados do IBGE de 2017.

¹⁷ A maioria da população da cidade de Juiz de Fora reside em área urbana, cerca de 1% de sua população habita na área rural do município.

Figura 2 - Mapa de ordenação do território do município de Juiz de Fora - MG



Fonte: mapa base PJF, modificado pela autora, 2022.

A Zona da Mata Mineira começou a se expandir no século XVII com a concessão das sesmarias e a partir da implantação do “Caminho Novo”, que se desenvolveu associado às margens do leito do rio Paraibuna, e à Estrada do Paraibuna, que ligava, principalmente, Vila Rica (Ouro Preto) ao Rio de Janeiro.

Juntamente à formação de outros povoados ao longo do Caminho Novo, e em função da construção de hospedarias e armazéns, surgiu um arraial que se fortaleceu e em 1856 foi elevado à Vila Santo Antônio do Paraibuna, dando origem, em 1865, à cidade denominada de Juiz de Fora. Após este período, o município se desenvolveu por meio de algumas circunstâncias, a primeira delas foi a intensificação da exportação de café e da criação da estrada de ferro encomendada pelo comendador Mariano Procópio, onde começaram a ser instaladas colônias dos imigrantes que

vinham para trabalhar na ferrovia (Muchinelli, 2017). O segundo momento que estimulou o desenvolvimento da cidade foi a abertura da estrada União e Indústria, em 1861, ocasião que propiciou a instalação de pequenas indústrias e fábricas, como a Fábrica de Tecelagem Bernardo Mascarenhas, instalada na cidade em 1888, fazendo com que o território se expandisse e consolidasse a área central da cidade (Alberto; Colchete Filho; Braida; Abdalla, 2016).

Pode-se entender que a cidade de Juiz de Fora se estabeleceu em diferentes etapas, começando pelo traçado do “Caminho Novo”, localizado na zona leste da cidade, considerada seu setor mais antigo. Posteriormente, com a construção da Estrada de Ferro D. Pedro II e da estrada União e Indústria em 1861, a cidade se expandiu para a margem direita do rio Paraibuna, delimitando o triângulo central, compreendido pela Avenida Barão do Rio Branco, Avenida Presidente Itamar Franco (antiga Avenida Independência) e Avenida Getúlio Vargas. Com a consolidação dessas vias, o município iniciou sua expansão, criando novos polos urbanos e de serviços. (Tasca, 2010).

gabarito maior, e foi influenciado pelo desenvolvimento da cidade junto ao aumento do fluxo de automóveis e pessoas. Essa evolução fez com que muitos habitantes começassem a buscar locais adjacentes à avenida, aumentando sua malha urbana e consolidando-a como área nobre (Colchete Filho; Cardos; Menezes, 2016).

A segunda fase é voltada para o adensamento do centro da cidade ao espraiamento da periferia e ocorre no período de 1930 a 1970. Com a criação de edifícios de apartamentos na principal via da cidade – avenida Barão do Rio Branco – e no seu entorno imediato, juntamente com a supremacia do automóvel, a classe média buscou a periferia imediata do centro da cidade (Colchete Filho; Cardos; Menezes, 2016).

A terceira fase abrange a verticalização do centro e as grandes transformações da periferia da cidade, que ocorre no período de 1970 a 2010. Com um forte crescimento populacional e conseqüentemente um processo de urbanização descontrolada, o número de edificações multifamiliares e arranha-céus comerciais se multiplicaram no centro da cidade, enquanto as periferias e os assentamentos informais se consolidavam como lugares de habitação da população economicamente desfavorecida (Colchete Filho; Cardos; Menezes, 2016).

Com o objetivo de controlar o crescimento desordenado do município, em 1977, os gestores começam a desenvolver as primeiras ações relacionadas ao planejamento urbano, são elas: a criação da Secretaria de Planejamento e o instituto de Pesquisas e Planejamento – IPPLAN. Em 1980, foi criada a Empresa Municipal de Habitação – EMCASA, que se estabeleceu com recursos recebidos do Sistema Financeiro de Habitação – SFH). A EMCASA apresentava como objetivo analisar as demandas por moradia e indicar possíveis soluções, verificar ocupações irregulares e implementar a regularização fundiária onde se considerasse possível.

Juntamente à criação da EMCASA, foi promulgado a Legislação Urbana (1986), que compreende a Lei de Uso do Solo, o Código de Edificações e a Lei de Parcelamento do Solo. Assim, a cidade passou a ser dividida em zonas, com diferentes categorias de uso, modelos de ocupação, regulação de taxas de ocupação, coeficiente de aproveitamento e instituição de afastamentos mínimos. De acordo com Colchete Filho, Cardos e Menezes (2016), essas regulamentações buscavam garantir melhoria à ambiência urbana e atenuar a extensiva ocupação que vinha se

desenvolvendo desenfreadamente na região central. Além disso, foi com o surgimento dessas legislações que o município confeccionou a primeira planta da cidade, ordenando traçados das ruas e determinando as vias principais (Tasca, 2010).

Em 1996, os debates de planejamento urbano são voltados para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, PDDU, que sinalizava como deveria acontecer o crescimento da cidade de forma a atender a população como um todo. O PDDU foi aprovado no ano 2000 e classificava os macrozoneamentos e as áreas de Especial Interesse Social – AEIS. As AEIS foram divididas em grupos de ocupações espontâneas, e se caracterizavam como invasões, com pouca ou sem infraestrutura, e grupos de áreas que já tinham recebido intervenções. A partir disso, o PDDU indicava que fossem criados Planos de Desenvolvimento Locais (PDL) com o intuito de desenvolver Planos Específicos de Estruturação Urbana e revisão da legislação urbanística (Muchinelli, 2017).

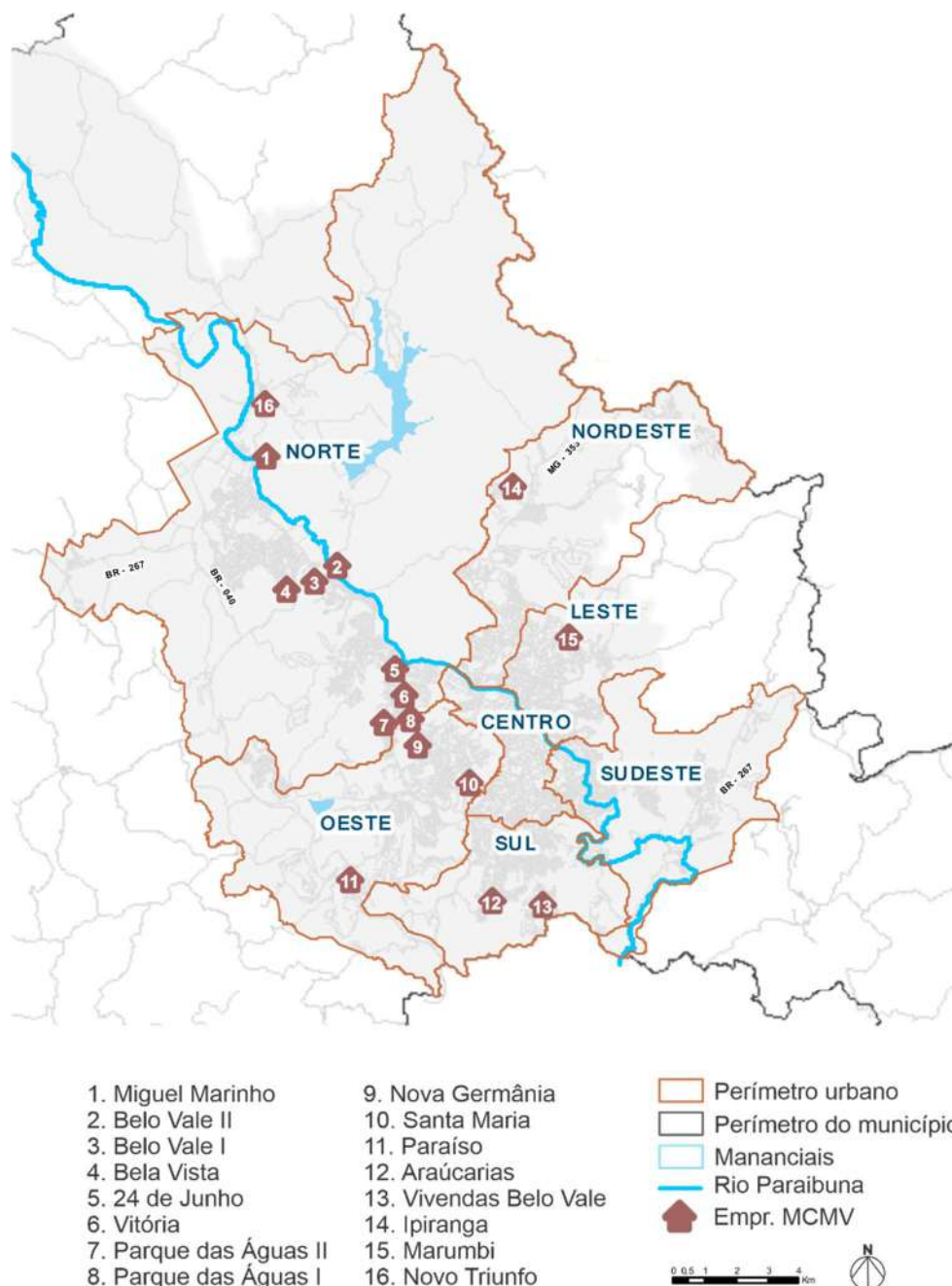
Com o município de Juiz de Fora apresentando um déficit habitacional em torno de 14 mil domicílios em 2004, a PJF se associou à Política Habitacional implantada pelo governo federal, aderindo ao Programa Habitar Brasil, que assumiu o objetivo de elevar padrões de habitabilidade e qualidade de vida das famílias com até três salários mínimos. Em 2005, foi elaborado um Termo de Referência para a regulamentação urbanística das áreas de Especial Interesse Social, com o objetivo de elaboração dos Planos Urbanísticos Locais (PUL), previstos pelo PDDU. Entre os objetivos do trabalho se incluiu a execução da atualização do cadastro e dados das AEIS, a formulação dos PUL's, o mapeamento físico-ambiental e a elaboração da minuta de lei do Plano Municipal de Habitação – PMH.

Neste contexto, em 2009, aprova-se o Plano Municipal de Habitação pelo Conselho Municipal de Habitação. Embora ele nunca tenha chegado a ser regulamentado na forma de lei, é hoje um dos principais componentes do planejamento habitacional existente na cidade. O PMH se estrutura, primeiramente, com o diagnóstico dos estudos realizados da situação habitacional da cidade e depois sobre seus princípios como política municipal, como deve ser sua gestão, suas linhas de ação e seu monitoramento (Plano Municipal de Habitação, 2009).

Além do PMH, em 2009, o Programa Minha Casa Minha vida – PMCMV passou a ser implementado no município, assim como vinha acontecendo no mesmo período

em âmbito nacional. Em Juiz de Fora, o PMCMV edificou habitações unifamiliares e multifamiliares divididas em duas fases: na fase I, foram entregues 2.632 unidades habitacionais e, na fase II, 978 unidades habitacionais, o que representa um número significativo, quando se compara à produção observada em outras cidades de porte semelhantes – 500.000 habitantes aproximadamente. No total, foram implantados 16 empreendimentos do PMCMV, sendo nove deles na fase I e sete na fase II que subsidiavam a Faixa 1, ou seja, famílias de até três salários mínimos. Embora tenha se mostrado expressiva em termo quantitativos, a produção habitacional do PMCMV, não apenas na cidade de Juiz de Fora, expõe questionamentos quanto à qualidade arquitetônica, construtiva e de inserção urbana, apontando para uma grande falha no planejamento, impedindo decisões que equilibram o âmbito Social, ambiental e econômico nos empreendimentos.

Figura 4 - Mapa de implantação dos empreendimentos do PMCMV, Juiz de Fora - MG



Fonte: mapa PJF, modificado pela autora, 2022.

No decorrer de 2013, a Prefeitura de Juiz de Fora iniciou ações de revisão do Plano Diretor com um atraso de três anos, de acordo com o que é instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01 (Brasil, 2001). Depois de cinco anos de debates com a sociedade, em 2018, é aprovado o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Participativo – PDP da cidade de Juiz de Fora. O PDP apresenta um capítulo de Política Habitacional de Interesse Social no qual são definidas as diretrizes gerais

para atuação pública nesta política setorial. Também define e delinea Áreas de Diretrizes Especiais para Habitação de interesse social – ADE-habitação, sobre as quais deverão ser adotadas diretrizes específicas de requalificação urbana e regularização fundiária sustentável, além de atualizar o mapeamento de AEIS, agora denominadas de Zonas de Interesse Social (ZEIS).

Após a aprovação do PDP, em 2018, não foi aprovada nenhuma lei ou plano com ênfase nas políticas habitacionais. Depois da transição de um governo federal de esquerda para um governo federal de direita, muitas verbas foram redirecionadas, e programas sociais foram completamente descaracterizados. Nas últimas eleições municipais, em 2022, Juiz de Fora elegeu, pela primeira vez, uma gestora mulher e de esquerda, fato que proporcionou um novo tom na criação de projetos ligados aos direitos sociais no município. A nova gestora do município resgatou a EMCASA, que já estava sendo finalizada através de projeto de lei de extinção. A partir disso, foi realizada uma reestruturação da EMCASA, redirecionando, desde a adequação jurídica de seu estatuto até seu objetivo e eixos de interesse.

De acordo com um dos entrevistados, nessa nova etapa, a EMCASA passou a se chamar *Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva*, com o objetivo de diversificar a sua atuação, buscando uma receita diversa para que a empresa seja sustentável. Seus novos eixos de atuação são: (I) Habitação, (II) Gestão patrimonial – PJF, (III) Pesquisa e capacitação e (IV) Empréstimos para Microempreendedores. Essa reestruturação proporcionou a reaproximação da EMCASA com a secretárias atuantes nas áreas de planejamento urbano e assistência social, demonstrando um aprimoramento relevante ao que empresa vinha desempenhando nos seus últimos anos.

Nos anos de 2021 e 2022, a empresa já desenvolveu um plano de negócio, criação de frentes de projetos, gestão patrimonial, acompanhamento de ocupações, diálogo com outros setores da PJF para a criação de contratos para a realização de projetos como regularizações, assistência técnica, requalificação e reestruturação urbana, além de estar diretamente envolvida com o monitoramento da Política Habitacional de Juiz de Fora, através da atualização do Plano Municipal de Habitação que está programada para acontecer no ano de 2023.

Além disso, com relação às questões voltadas às políticas de planejamento urbano, a gestão do município tem focado nos levantamentos para a atualização das ZEIS-habitacional. Além do levantamento do Censo demográfico do IBGE¹⁸ que está ocorrendo em todo país, a Prefeitura de Juiz de Fora, através da Secretária de Planejamento do Território e Participação Popular – Seppop, assentiu um convênio com o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humano (ONU – Habitat) cuja estratégia é de promover o desenvolvimento local sustentável e de garantia de direitos sociais voltados para os locais de vulnerabilidade do município, o que vai auxiliar na criação de uma ferramenta de planejamento e gestão para o desenvolvimento socioeconômico e acesso aos programas básicos de cidadania (PJF, 2022).

3.1 Assentamentos irregulares em Juiz de Fora

Assentamentos irregulares e ocupações como as favelas têm como principais características de seu surgimento a migração rural e a expulsão da população de baixa renda dos centros das cidades e de locais que são dotados de infraestrutura, saneamento e serviços básicos, gerando uma expansiva segregação urbana. Esses conjuntos de habitações populares, precariamente construídas e desprovidas de infraestrutura marcam expressivamente os espaços urbanos e se expandem pela cidade. De acordo com o levantamento realizado pela Prefeitura de Juiz de Fora, o município possui 138 áreas irregulares, classificadas como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). Assim, é possível reconhecer que Juiz de Fora não é diferente de outras cidades brasileiras que asseveram como a segregação urbana exerce um papel nítido na configuração de cada município.

Apesar da cidade de Juiz de Fora ter relatos de favelas apenas nos anos de 1960, os operários que habitavam os cortiços da cidade, no período que compreende o final do século de XIX e a primeiras décadas do século XX, viviam em situações de extrema pobreza e precariedade (Abreu, 2009). Com o crescimento econômico e industrial da cidade e a migração de imigrantes estrangeiros e nacionais, a população da cidade passou de 56.897 habitantes em 1907 para 118.166 habitantes no ano de

¹⁸ O Censo demográfico do IBGE constitui a principal fonte de referência para o conhecimento das condições de vida da população em todos os municípios do país e em seus recortes territoriais internos (IBGE, 2022).

1920 (Andrade 1987 apud Abreu, 2009, p. 41), refletindo em um problema habitacional.

No ano de 1960, de acordo com Abreu¹⁹ (2009), as favelas começaram a marcar expressivamente o espaço urbano de Juiz de Fora. Há relatos de que a primeira área a ser ocupada foi a Vila Olavo Costa, no final da década de 1950, com a permissão do então Prefeito Olavo Costa, que consentia autorizações para famílias necessitadas construírem suas casas na área.

A imprensa relatava a insalubridade desses assentamentos que surgiam na cidade, isso evidenciava o preconceito existente na população de classes mais abastadas solicitando a remoção dessas favelas. O poder público passou então a dispor de políticas higienistas, apoiadas pelos cidadãos de classes média e alta. A pretensão, naquele período, não era proporcionar ou melhorar a vida dos habitantes destes assentamentos ou controlar o crescimento urbano da cidade, mas sim a remoção desses moradores para locais periféricos do município, retirando-os dos olhos da elite, segregando essa população cada vez mais.

A partir do momento dessas remoções, passam a surgir novos núcleos de assentamentos informais, porém, agora, sem o apoio do poder público e de forma dispersa. Além disso, na década de 1970, a instalação do parque industrial da zona norte da cidade atraiu uma grande população de municípios vizinhos que migraram para Juiz de Fora em busca de empregos nas futuras indústrias, entretanto, a maioria não tinha qualificação e estes indivíduos ficaram desempregados e sem nenhuma alternativa de acesso à moradia formal, fixando-se em assentamentos informais e favelas que se localizavam na periferia da cidade (Abreu, 2009).

O final da década de 1970 e início da década de 1980 é o período em que a cidade de Juiz de Fora apresenta o número mais significativo de remoções em massa, sem possuir, naquele momento, nenhuma política habitacional. Ainda não se aceitava a cidade real, mas sim, idealizava-se uma cidade ideal, tanto que é um momento em que ocorrem alguns projetos urbanos para a cidade, de construção de praças,

¹⁹ Christian Silva de Abreu, realizou um levantamento de documentos e reportagens feitas pelo nas décadas anteriores relacionado ao surgimento de assentamentos irregulares e favelas no município de Juiz de Fora, e publicou as informações recolhidas em sua dissertação de mestrado intitulada: "Favela e remoção em Juiz de Fora: um estudo sobre a Vila da Prata," para o programa de Pós-Graduação em Serviço Social/UFJF.

implantação de infraestrutura, saneamento básico e melhoramento de vias em áreas nobres de Juiz de Fora (Abreu, 2009).

A administração do Prefeito Francisco Antônio Mello Reis (1977 a 1982), que apresentou uma forte política higienista através do Programa Operação-Gente, foi apoiado pela Secretaria de Bem-estar Social, junto à Secretaria de Obras e Planejamento Urbanístico e o Departamento do Trabalho. O Programa tinha como principal objetivo a realização de remoções para implementação de praças, parques, alargamentos de ruas, aberturas de estradas e outras questões que, na época, eram consideradas renovações urbanas, desconsiderando qualquer proposta de ação social para as áreas que apresentavam grande potencial de valorização.

Conforme assentamentos irregulares e favelas começavam a ganhar visibilidade, o poder público passava a tomar providências emergenciais de realocação da população desses lugares. Estes indivíduos acabavam sendo realocados para lugares sem as mínimas condições de moradia. A população removida só tinha um destino, buscar as periferias e se instalar em assentamentos irregulares e precários, sem infraestrutura e saneamento básico, sem acesso a serviços necessários e transportes públicos e, quando tinham acesso a algum desses direitos, isso ocorria de maneira precária. Com a saída do prefeito Mello Reis da administração do município e o avanço da crise habitacional, Juiz de Fora acabou seguindo o mesmo caminho que o país já se encontrava. Os governantes “aceitaram” a ocupação informal, que acabou virando a única alternativa da população de baixa renda, através da autoconstrução em lugares segregados, na periferia da cidade (Rolnik, 2019).

Não diferente dos dias atuais, estava instaurado no imaginário da população, que favela é sinônimo de violência e tráfico de drogas, o que degradava ainda mais a imagem dos indivíduos que vivem nessas áreas. O município, em uma tentativa de amenizar circunstâncias da gestão anterior e seguindo a tendência brasileira da aceitação da cidade “pré-existente”, modificou o nome de diversas favelas e as tornaram bairros de Juiz de Fora. (Diário da tarde, Juiz de Fora, 19 dez, p.2 apud Abreu, 2010, p.14).

A administração pública do município, a partir desse período, não conseguiu modificar significativamente o cenário habitacional da cidade. Embora a gestão tenha

identificado a possibilidade de reduzir o déficit habitacional por meio de processos de Regularização Edilícia, essas iniciativas mostraram-se insuficientes, demoradas e ocorreram apenas em pontos isolados da cidade, falhando em atender às demandas da população. (Tribuna de Minas, Juiz de Fora, 38 set. 1997, p.1 apud ABREU, 2009, p. 65).

No ano de 2000, com a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PJF, 2000), os assentamentos irregulares e as favelas do município passaram a ser denominadas como: “Áreas de Ocupações Subnormais”. No Atlas Social publicado em 2006, esses locais passaram a serem reconhecidos como “Micro Áreas de Exclusão Social” e, em 2009, no Plano Municipal de Habitação como “Áreas de Especial Interesse Social” (AEIS).

A partir das pesquisas realizadas, podemos destacar que o Plano Municipal de Habitação é o documento que expõe o levantamento mais completo que orienta a situação real dos assentamentos irregulares da cidade. O levantamento do PMH foi realizado pela Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica – SPG, juntamente com o Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (CPS/UFJF), identificou cerca de 144 AEIS, além de um déficit habitacional de 14.201 habitações (PJF, 2007).

As AEIS são áreas que concentram falta de infraestrutura e irregularidades fundiárias, levantamento e análise realizadas pelo PMH, além de terem produzido um diagnóstico físico ambiental dos assentamentos irregulares, criaram uma classificação dos locais em três categorias a partir do agrupamento de características como a carência de infraestrutura, irregularidade fundiária e riscos, sendo elas:

Quadro 3 - Caracterização das AEIS

Categoria	Característica
AEIS Tipo 1	Maior integração com o entorno; Servidas de infraestrutura básica; Atendidas por serviços básicos de saúde, transporte e educação; Inseridas em áreas com boa mobilidade urbana.

AEIS Tipo 2	Servidas de infraestrutura básica; Presença de fatores de risco que não implicam em risco iminentes (depósito de inflamáveis/ combustíveis, aterro sanitário, depósito de lixo, fonte de poluição de ar, ocupação de faixa non aedificandi em ferrovias e vias expressas); Deficiência de serviços locais (incidências de problema de telefonia, problemas de acessibilidade).
AEIS Tipo 3	Carência de infraestrutura básica (abastecimento de água e/ou energia elétrica e/ou rede de esgoto); Presença de fatores de risco que implicam risco iminentes (ocupam faixa non aedificandi de linhões, ferrovias e encostas acentuadas).
Obs.: Devemos considerar que as localidades definidas como AEIS tipo 3 possuem domicílios em situação de inadequação domiciliar. Apesar da carência em infraestrutura já ser válida para que o assentamento se enquadre em inadequação, mas é comum que seja encontrado domicílios que apresentam mais de uma dessas características.	

Fonte: Plano municipal de habitação de Juiz de fora, CPS/UFJF, 2006. Elaboração: Autora, 2022.

De acordo com o documento do PMH, essas categorias passaram a permitir o agrupamento e um tratamento mais refinado para os problemas dessas áreas, por meio da indicação de prioridades a serem atendidas. A situação fundiária, por sua vez, foi considerada em paralelo como uma deficiência de infraestrutura das áreas. Entretanto, o levantamento realizado pelo PMH apresentou alguns resultados detalhados relacionados a essa questão (PJF, 2009), como destacado a seguir:

Quadro 4 - Número de Domicílios nas AEIS, conforme situação fundiária e tipologia da área localizada

Tipo da AEIS	Situação fundiária				
	Não regularizado	Em regularização	Regularizado	Parte regularizada	Remoção
1	568	34	878	670	
2	2026	303	1215	486	
3	4405	469	643	714	333
TOTAL	6999	806	2736	1870	

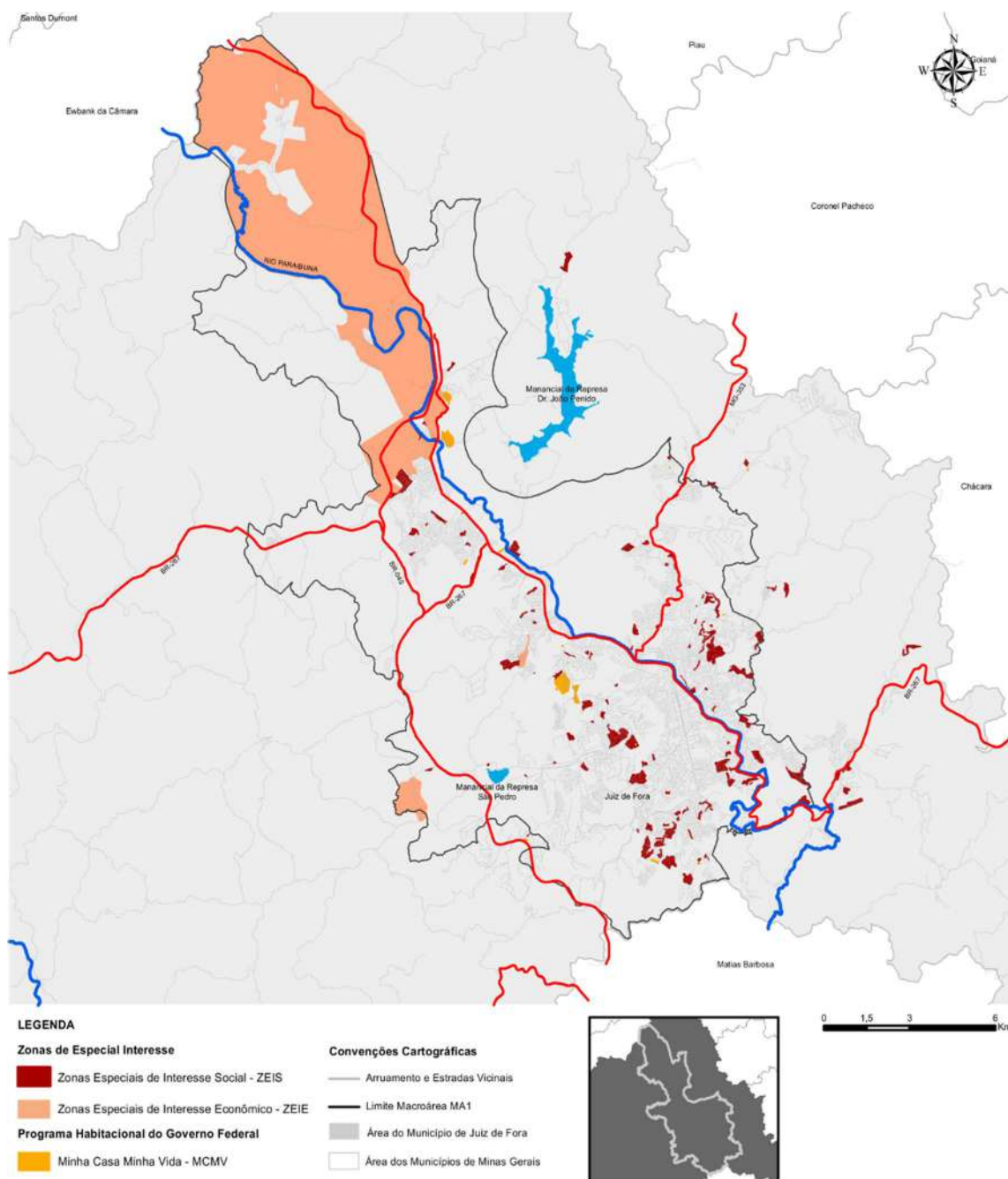
Fonte: Plano municipal de habitação de Juiz de fora, CPS/UFJF, 2006. Elaboração: Autora, 2022.

Com base nos dados de 2006, verificou-se que o município de Juiz de Fora apresentava 6.999 domicílios necessitando de regularização fundiária, localizados em Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Desses, aproximadamente 333 domicílios tinham indicação para remoção, com a realocação solicitada sob garantia de

infraestrutura e regularização fundiária. Além disso, 6.231 domicílios estavam situados em AEIS que precisavam de investimentos em infraestrutura, dos quais 4.405 também necessitavam de regularização fundiária. Adicionalmente, cerca de 2.594 domicílios encontravam-se em condição de inadequação habitacional devido a alguma irregularidade fundiária, apesar de possuírem infraestrutura adequada em suas localidades. (PJF, 2009).

Atualmente esses assentamentos irregulares, classificados como AEIS, receberam a nomeação de “Zonas de Especial Interesse Social” (ZEIS) através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Participativo (PDP) (PJF, 2018). O PDP trabalha a representação das ZEIS através de manchas de localidades, como consta no mapa a seguir. Além desse mapeamento, o PDP não faz nenhuma outra menção às ZEIS em específico, apenas indica a necessidade da atualização do PMH para que possa realizar as atualizações dos dados.

Figura 5 - Mapa de Demarcação das ZEIS



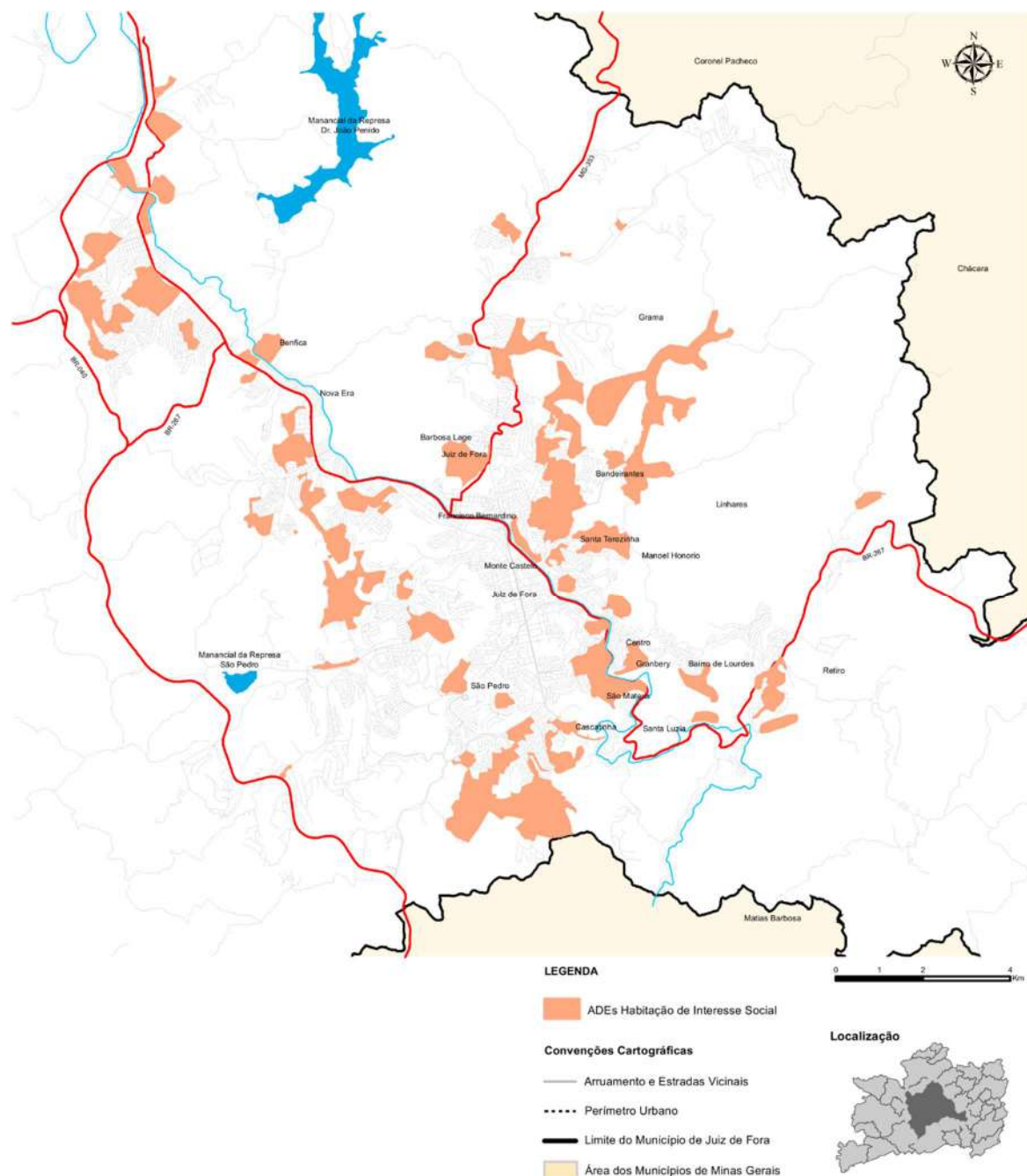
Fonte: Plano Diretor Participativo (PDP, 2018), modificado pela autora, 2022.

O Plano Diretor Participativo (PDP) também propõe intervenções para requalificação e integração urbana nas Áreas de Diretrizes Especiais de Habitação (ADE-Habitação), que correspondem às áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A implementação dessas intervenções visa criar condições para melhorias nas áreas informais e em outras localidades da cidade.

Art. 85. As Áreas de Diretrizes Especiais de Habitação de Interesse Social - ADEs Habitação de Interesse Social, são porções do território que contém uma ou mais Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS e suas áreas

adjacentes, ocupadas ou não, conformando espaços que guardam características sociais, físicas e de infraestrutura relativamente semelhantes e são cenários de relações de vizinhança e proximidade. § 1º A delimitação das ADEs Habitação de Interesse Social configura-se em estratégia urbanística de integração das ZEIS ao seu entorno e à cidade, visando a requalificação e desenvolvimento do espaço urbano e social como um todo, de forma a viabilizar o atendimento às diversas necessidades dos cidadãos residentes naquele território. § 2º Para cada ADEs Habitação de Interesse Social deverá ser elaborado Plano Específico de Requalificação Urbana - PES (PJF, 2018).

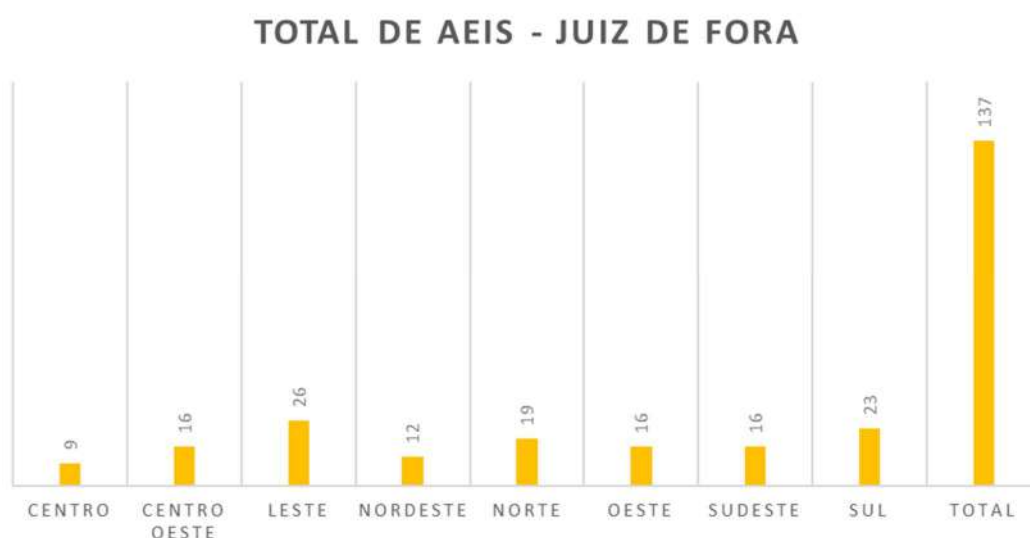
Figura 6 - Mapa de demarcação das ADEs - Habitação



Fonte: Plano Diretor Participativo (PDP,2018), modificado pela autora, 2022.

Os dados públicos mais recentes referentes às áreas ainda nomeadas como AEIS foram apresentados ao Conselho Municipal de Habitação, no ano de 2017. Neles, foram destacados que, atualmente, o município possui um total de 137 AEIS localizadas em diferentes regiões, como exemplificado no gráfico 2 (Total de AEIS – Juiz de Fora). Destaca-se que as AEIS estão localizadas em diversas regiões da cidade porque são assentamentos que foram surgindo com o crescimento do município, em locais que antes eram considerados periféricos. Nos dias atuais, essa configuração se deve, também, ao processo que ocorreu no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando muitos assentamentos foram aceitos como bairros e, apesar de terem tido início e se consolidado por intermédio da informalidade, o bairro cresceu na formalidade.

Tabela 1 - Total de AEIS de Juiz de Fora - MG



Fonte: Dados de Apresentação ao Conselho Municipal de Habitação de RF 2017 pela Secretária de Planejamento e Gestão – Seplag/JF, 2018. Elaboração: Autora, 2022.

Ao longo dos anos e das políticas implementadas no município, o território de Juiz de Fora se formou num contexto de segregação sócio-espacial. Com esse legado, torna-se muito difícil inverter a conjuntura relacionada ao direito à moradia, dificultando o acesso à população das classes menos favorecidas economicamente.

Os gestores dos municípios inserem nos Planos Diretores e nos planos urbanísticos os assentamentos informais como pertencentes à cidade, ou seja, como parte integrante do espaço urbano, e descrevem diretrizes de regulamentação dessas áreas. No entanto, não descrevem meios para a implantação e regularização, fato que impede a redução da segregação sócio-espacial decorrente nesses assentamentos.

Cabe ressaltar que o posicionamento do poder público é capaz de aumentar o preconceito e isentar o Estado de suas obrigações com o bem-estar social dos cidadãos que residem nos assentamentos irregulares, além de promover cada vez mais a vontade do mercado imobiliário.

3.2. Políticas urbanas aplicadas em Juiz de Fora com ênfase no instrumento de Regularização Fundiária

Conforme descrito no segundo objetivo específico desta dissertação, foram analisadas as políticas urbanas implementadas que se destacam no município de Juiz de Fora. Ressalta-se que o processo de pesquisa concentrou-se nos instrumentos de regularização fundiária, Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), os quais se destacam por apresentar diretrizes que visam a requalificação de assentamentos irregulares, a permanência dos indivíduos em suas moradias e a redução do déficit habitacional.

A análise será iniciada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do ano 2000 e concluída com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Participativo (PDP) do ano 2018, com o objetivo de identificar as modificações e acréscimos aplicados na legislação pelas gestões públicas do município que se sucederam nesse período.

O PDDU- JF, instituído pela Lei nº 9.811/2000, é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano e referência para agentes públicos e privados na produção e gestão da cidade (PJF,2000). Em Juiz de Fora, o primeiro plano diretor é anterior ao próprio Estatuto da Cidade, legislação que designa e regulamenta o Plano Diretor Participativo como instrumento de gestão obrigatório para cidades maiores que 20.000 habitantes.

Juiz de fora, apesar de se apresentar como pioneira nesse processo, publicou um plano diretor superficial que, embora visasse o bem-estar do município, melhorias para a gestão pública e planejamento urbano da cidade, trazia apenas diretrizes que demandavam legislações específicas, em sua maioria, não desenvolvidas.

Independente da capacidade de implementação dos artigos do PDDU, é importante destacar algumas normativas que a gestão pública da cidade de Juiz de Fora apontava como processos necessários de intervenção urbanística, com ênfase

para a requalificação de assentamentos informais. Uma das principais estratégias para o desenvolvimento urbano, descritas no PDDU era a de:

- “IV - promover a distribuição dos serviços e dos equipamentos urbanos de forma socialmente justa e especialmente equilibrada, mediante: [...] a) a garantia de reserva suficiente de terras públicas municipais, adequadas à implantação dos serviços, equipamentos, áreas verdes e programas habitacionais considerados; b) a viabilização da urbanificação e da **regularização fundiária** das áreas ocupadas irregularmente e, em especial, nas áreas de ocupação subnormal.” (PJF,2000)

Direcionado para o desenvolvimento referente à habitação, o PDDU defende que o município deve assegurar a todo o cidadão o direito à moradia mediante três diretrizes, sendo uma delas: “o estabelecimento de programas de assentamento para a população de baixa renda, promovendo a sua regularização fundiária” (art.18, PDDU, 2000). Além disso, o PDDU foi a primeira legislação do município de Juiz de Fora a apresentar o conceito de Área de Especial Interesse Social (AEIS), além de caracterizar e produzir um levantamento das AEIS da cidade.

Correlacionado ao PDDU, em 2009, foi aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação o Plano Municipal de Habitação que apresentou em seu texto o levantamento e a atualização das AEIS do município, como abordado em tópicos anteriores. Além disso, o PMH publicou diversos direcionamentos para o melhoramento da gestão e planejamento urbano da cidade que institui a necessidade de reformulação das leis municipais como: parcelamento do solo (Lei nº 6.908/86), edificações (Lei nº 6.909/86), zoneamento urbano (Lei nº 6.910/86) e PDDU (Lei nº 9.811/2000). Para tanto, o PMH também indicou elementos que deveriam compor as legislações urbanísticas do município, contudo, estas não foram regulamentadas, mas servem de referências para os gestores até os dias atuais. Abaixo, seguem alguns dos elementos que poderiam contribuir como políticas públicas cujas indicações foram feitas pelo PMH, enfatizando o instrumento de regularização fundiária:

- Destinar recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir para investimentos nos diversos programas habitacionais de interesse social e urbanização e regularização de assentamentos precários.
- Prever legalmente e viabilizar, na prática, regularização de pendências contratuais e registros imobiliários das áreas de interesse social, com acompanhamento dos processos de regularização de registro, assistência jurídica necessária à obtenção do título de propriedade, etc.
- Estabelecimento de padrões urbanísticos diferenciados para a regularização fundiária das Áreas de Especial Interesse Social (PMH, 2008).

A gestão da Política e do Plano Municipal de Habitação ficou sob responsabilidade da Prefeitura de Juiz de Fora, da EMCASA e do Conselho Municipal de Habitação. A partir disso, os elaboradores do PMH propuseram programas e ações para serem implementados. Esta dissertação abordará o Subprograma de Regularização Fundiária de AEIS e o Subprograma de Urbanização de AEIS.

- Subprograma de Regularização Fundiária de AEIS:

O SRF-AEIS foi colocado como prioridade, o PMH, em 2009, identificou que a regularização fundiária é pré-requisito para a regularização urbanística, a partir disso, é proposto em seu texto que a ordem de realização da implantação do programa se dê em função da gravidade dos casos, possibilidades de atendimento e custos mais baixos (PMH, 2009).

- Subprograma de Urbanização de AEIS:

O SU-AEIS consiste na implantação de infraestrutura, como: rede de água, esgoto, energia elétrica e/ou pavimentação nas AEIS do município, por intermédio dos Planos Urbanísticos Locais, sendo priorizados as AEIS tipo 3 (PMH, 2009).

O PMH previa que seriam regularizadas, em terras públicas, 2.237 domicílios até o final de 2011 e, em áreas particulares, seriam regularizadas em torno de 751 domicílios até o ano de 2017. O atendimento dessa meta tiraria esses domicílios da condição de inadequação habitacional. Juntamente com os outros programas propostos pelo PMH, buscava-se sanar o déficit habitacional de Juiz de Fora até o ano de 2026. Contudo, devido aos processos políticos envolvidos, o PMH não se tornou uma política pública, pois suas metas não foram cumpridas. Apesar disso, o PMH ainda é um documento utilizado pela gestão do município como base de dados para a política habitacional de Juiz de Fora, simultaneamente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Participativo (PDP), instituído pela Lei complementar nº 082, no ano de 2018.

O PDP é o *“instrumento básico da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana e o referencial orientador para a atuação da administração pública e da iniciativa privada no seu âmbito territorial”* (PJF, 2018). Um dos objetivos dessa política é *“promover a regularização fundiária sustentável de interesse social e a requalificação urbana em assentamentos precários”* (PJP, 2018), para alcançar esse objetivo, o PDP expõe a necessidade de um Política Habitacional de Interesse Social

de Juiz de Fora (PHIS-JF) que tenha o intuito de reduzir o déficit habitacional e as desigualdades socioespaciais, por meio da implantação das seguintes legislações: (I) Áreas de Diretrizes Especiais – Habitação (ADE-Habitação), (II) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), (III) Regularização Fundiária sustentável de interesse social, (IV) Programas de Provisão Habitacional e (V) Cota de Habitação de Interesse Social, além disso, no intuito de compatibilizar com a política de desenvolvimento urbano territorial, a PHIS-JF deverá:

- XVI - promover regularização fundiária sustentável articulada com programas de requalificação urbana;
- XVII - promover, onde não houver risco, a regularização fundiária sustentável de interesse social articulada com programas de requalificação urbana dos assentamentos precários e irregulares, ocupados pela população de baixa renda, com oferta adequada de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas; (art.15, PJF, 2018).

O artigo 15 permite constatar que o plano diretor reflete a diligência adotada pela gestão municipal em relação à necessidade de integração entre os instrumentos descritos. Além disso, esses instrumentos apresentam a concepção de um plano diretor mais sólido, complementando-se mutuamente quando implementados.

Além disso, o PDP-JF (2018) expõe um capítulo que é destinado ao processo de Regularização Fundiária Sustentável. O capítulo VIII descreve os processos de regularização fundiária social e específica, os projetos que devem ser realizados e a necessidade de estabelecer uma lei específica que respeite as diretrizes do PDP como lei complementar.

Art. 158. A regularização fundiária sustentável é o conjunto de políticas e medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, coordenadas pelo poder público por razões de interesse social ou interesse específico, que visem adequar os assentamentos irregulares, em Área Urbana, aos princípios legais, de modo a garantir o reconhecimento do direito social de moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito social ao meio ambiente equilibrado.

§ 1º Regularização fundiária sustentável de interesse social corresponde a assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda, público alvo da Política de Habitação de Interesse Social - PHIS-JF e delimitados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

§ 2º Regularização fundiária sustentável de interesse específico corresponde a assentamentos irregulares nos quais não se caracteriza o interesse social.

Entretanto, cabe destacar que, antes da aprovação do PDP-JF, os processos de regularização fundiária foram direcionados para a antiga Secretária de Planejamento e Gestão da PJF, considerando a regularização uma política de planejamento de longo prazo. Desse modo, elaborou-se um Regimento Interno

(003/2018), no Conselho Municipal de Habitação, determinando os critérios prioritários para a regularização, são eles:

Quadro 5 - Hierarquização de áreas sujeitas a ações de Regularização Fundiária de Interesse Social - PJJ

CRITÉRIOS			PESOS	
AEIS	Mapeada no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2000		40%	25
	Mapeada no Plano Diretor Participativo de 2018			15
IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS	Área de Preservação Permanente		35%	10
	Área de Risco	Médio		15
		Alto		20
		Muito Alto		25
ANDAMENTO DO PROCESSO	Área pública ou Particular com ADU		25%	5
	Levantamento topográfico			3
	Planta aprovada			3
	Cadastro socioeconômico realizado			4
	Planta averbada e matrículas individualizadas			6
	Guias ITBIs lançadas			4
PONTUAÇÃO PARCIAL			PP	
MULTIPLICADORES			FÓRMULAS	
TAMANHO DA ÁREA	Cada 10 lotes correspondem à 1%.		$\text{N}^{\circ} \text{ lotes} / 10 = X$ $X - 100 * 0,01 = Z$	
TEMPO DE OCUPAÇÃO	Um ano de ocupação corresponde à 0,05%.		$\text{N}^{\circ} \text{ anos} \times 0,005 + 1 = Y$	
PONTUAÇÃO FINAL			PF	

Fonte: Normatiza a metodologia elaborada pelo Departamento de Articulação e Integração de Políticas Setoriais – DAIPS, da Subsecretaria de Planejamento do Território – SSPLAT/SEPLAG-JF, 2018.

Esses critérios foram utilizados até a troca de gestão da prefeitura de Juiz de Fora, em 2021. Durante a realização desta pesquisa, em uma das entrevistas com gestores do poder público, esclareceu-se que essa tabela está em processo de atualização. O entrevistado explicou que a tabela de hierarquização não estava operando de maneira a contribuir para os avanços dos projetos de regularização, já que, em muitas situações, as áreas selecionadas através desses critérios eram de extrema complexibilidade e a verba não era o suficiente para sanar todos os problemas necessários e passar por todas as etapas até a entrega do título de posse, que exigia o processo de regularização.

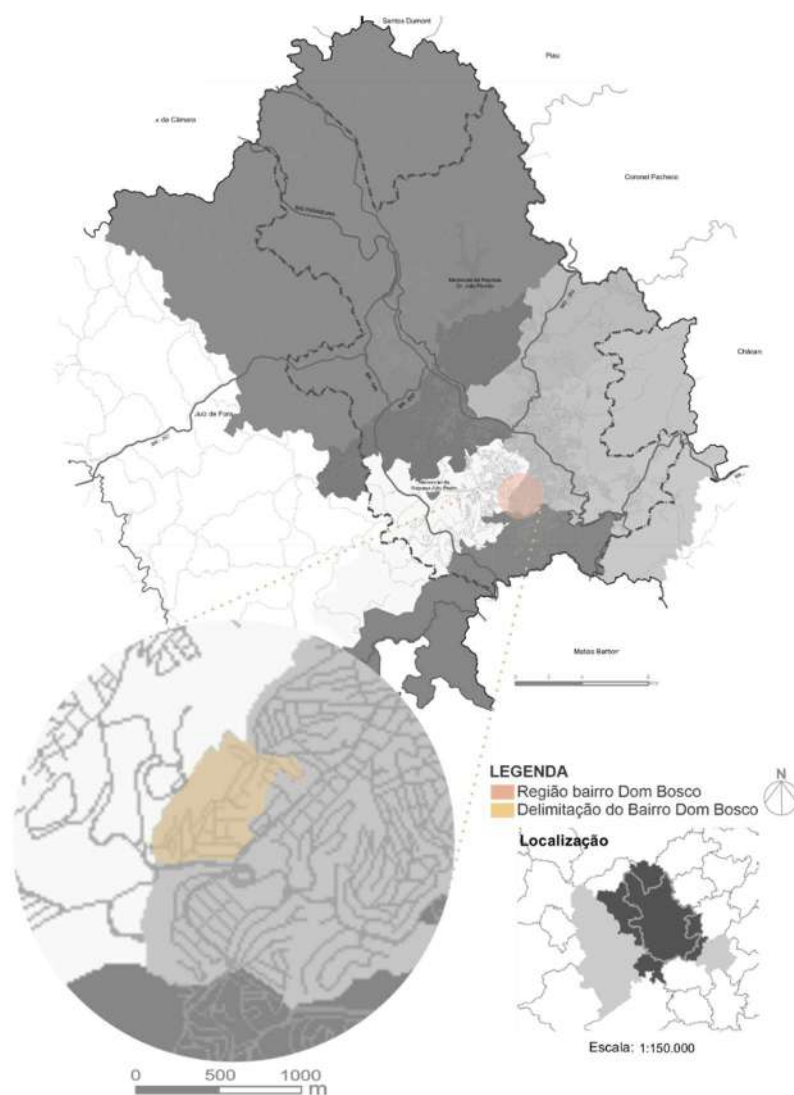
Em 2022, de acordo com os dados das entrevistas desta pesquisa, a análise de multicritério passou por uma revisão, e a hierarquização do processo de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) começou a ser realizada com base em critérios como: (I) caracterização da ZEIS; (II) necessidade de implantação de infraestrutura, saneamento básico ou serviços; (III) área de risco; (IV) área pública ou privada; e (V) tempo de ocupação²⁰. A classificação de prioridade de regularização deixou de ser baseada na complexidade de cada área, passando a depender da quantidade de recursos destinados a esses processos. Dessa forma, a prefeitura busca criar um processo contínuo, com contratos maiores, realizados e pagos de acordo com cada etapa concluída do processo. Além disso, o departamento de habitação, que é um dos polos da Secretaria de Planejamento Urbano, busca a integração de recursos e projetos com outros departamentos da PJJ, como a Defesa Civil, responsável pela análise, monitoramento e melhoramento das áreas de risco da cidade, a EMCASA, o Escritório Público de Assistência Técnica e a Secretaria de Assistência Social. Além disso, salienta-se que a gestão da prefeita Margarida Salomão (2021 – 2024) está se destacando pela atualização de levantamentos socioeconômicos, revisão do Plano Municipal de Habitação e debates relacionados aos Planos Específicos de Estruturação Urbana. Isso expõe uma perspectiva de mudança do olhar dos gestores em relação às legislações que têm ênfase no planejamento urbano da cidade que cumpre com sua função social.

²⁰ Os critérios apontados foram apresentados pelo entrevistado. Esses critérios ainda não passaram por todos os processos de aprovação do Conselho Municipal de Habitação, por isso ainda não é possível acessar a tabela formal com a apresentação dessa hierarquização. Mas é importante destacar que são critérios que já estão sendo utilizados para a priorização de regularização conforme o recebimento de verba da PJJ.

CAPÍTULO 4. O estudo de caso do Bairro Dom Bosco

Para exemplificar e compreender as possíveis modificações territoriais decorrentes dos processos de Regularização Fundiária, o objeto de pesquisa desta dissertação é o bairro Dom Bosco, situado município de Juiz de Fora/MG. Após a realização de uma análise urbana, destaca-se que o bairro se configura como um enclave – termo que será explicado e debatido no próximo tópico desse capítulo –, além de estar localizado na área central da cidade e ter o entorno caracterizado como uma localidade valorizada no território da cidade, devido às suas características urbanísticas e socioeconômicas, como será delineado no próximo capítulo.

Figura 7 - Localização e delimitação do bairro Dom Bosco



Fonte: Mapa PJF, modificado pela autora, 2022.

O bairro Dom Bosco, de acordo com o PDP (2018), está localizado na área urbana de Juiz de Fora, em seu distrito Sede, na Região de planejamento Centro.

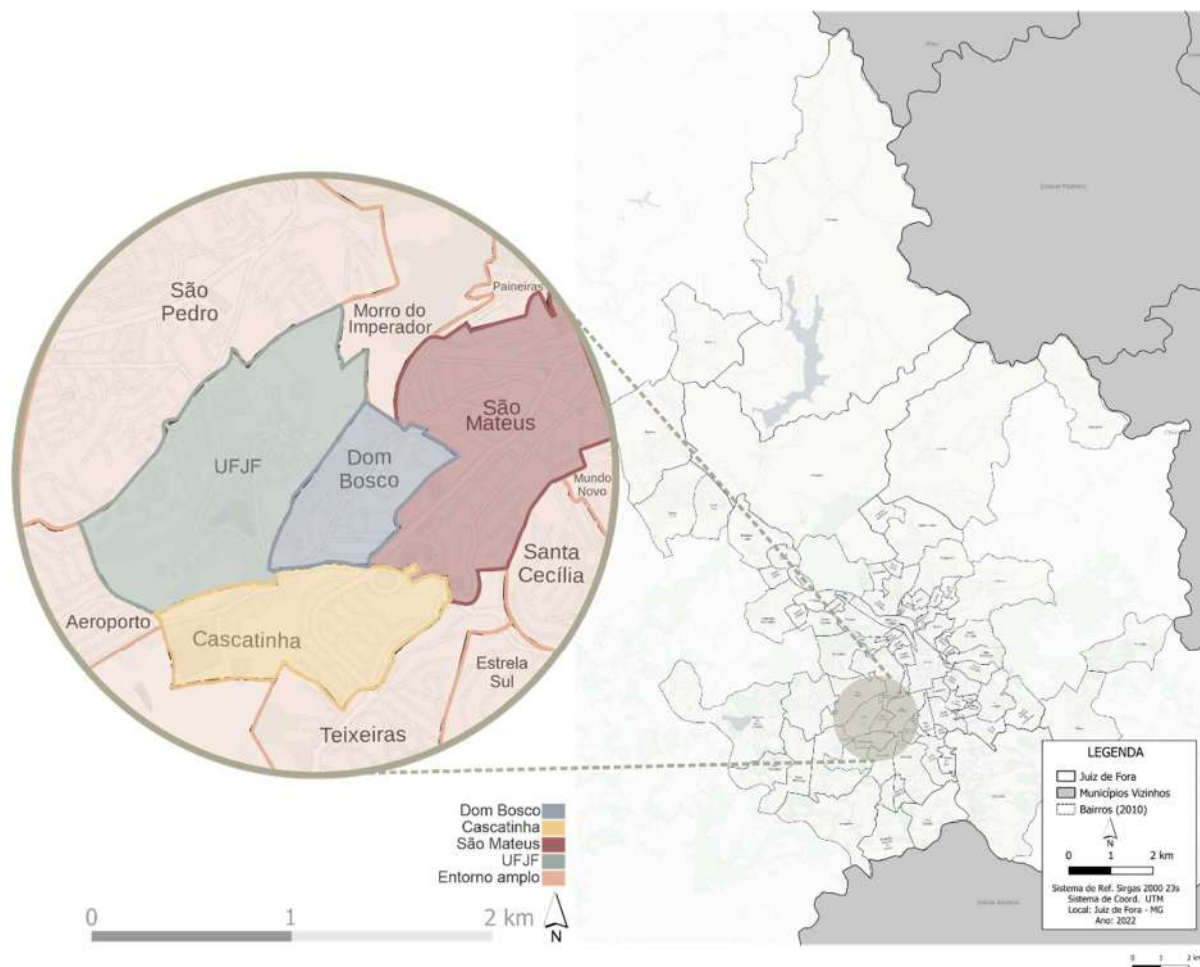
Além disso, o bairro se encontra na Macroárea de Requalificação, Consolidação e Expansão Urbana²¹ e é considerado uma Macrozona de Consolidação e Qualificação Urbana²². A atual caracterização central do Dom Bosco decorre da expansão e do adensamento urbano das cidades, áreas que antes eram consideradas geograficamente periféricas, com a expansão urbana, tornaram-se áreas centrais. Sistemáticamente, a inclusão dos habitantes desses locais só se efetua, de fato, espacialmente, os bairros deixam de ser periferia geográficas, mas continuam sendo periferias sociais (Monteiro, 2014).

Com a expansão do município, o bairro Dom Bosco passa a ser considerado uma área central da cidade, e tem seu entorno imediato dominado por bairros considerados de classe média, habitados por indivíduos de classe média e alta, como demonstrado na figura 8. Além dos bairros São Matheus e Cascatinha, tradicionalmente valorizados, o Dom Bosco faz divisa com o campus da Universidade Federal de Juiz de Fora, local que também é frequentado, em sua pluralidade, por pessoas de classes mais altas, configurando-se como um meio elitizado (figuras 9 a 12). Em seu entorno mais amplo, é possível citar bairros como Aeroporto, Estrela Sul e São Pedro, em que os dois primeiros são bairros conhecidos por serem habitados pela elite juizforana e o bairro São Pedro, um polo imobiliário que vem crescendo a cada dia, devido à proximidade com a UFJF (figuras 13 à 15). Destaca-se que todos os bairros citados possuem infraestrutura, serviços básicos e comércios, são bairros bem estabelecidos com todas suas áreas ocupadas, possuindo uma expansão vertical.

²¹ De acordo com o artigo 44, do PDP (2018) a Macroárea de Requalificação, Consolidação e Expansão Urbana, destinada ao uso urbano diversificado, está situada integralmente na Área Urbana e contém grande parte da mancha urbana da cidade, excetuando-se porções onde apresentam-se condições específicas de ocupação, tais como a região da Represa Dr. João Penido, da Fazenda do Yung, do Retiro e de Graminha, bem como contém, ainda, áreas desocupadas destinadas à expansão urbana, apresentando padrões diferenciados de urbanização e desigualdade socioespacial.

²² De acordo com o artigo 49, do PDP (2018), a Macrozona de Consolidação e Qualificação Urbana corresponde à região mais urbanizada da cidade, englobando a Região de Planejamento Centro e parte da Região de Planejamento Sul, onde se encontram as maiores densidades demográficas, concentração de comércio, serviços, usos institucionais, além de conter o núcleo histórico da cidade.

Figura 8 - Mapa delimitação do entorno do bairro Dom Bosco



Fonte: Mapa PJF, modificado pela autora, 2022.

Figura 9 - Bairro Dom Bosco - JF



Representação da conformação das edificações. Fonte: acervo da autora, 2023.

Figura 10 - Bairro São Mateus – JF



Representação da conformação das edificações. Fonte: Google imagens.²³

Figura 11 - Bairro Cascatinha - JF



Representação da conformação das edificações. Fonte: acervo da autora, 2023.

Figura 12 - UFJF

²³ Fonte: <https://x.gd/EKqoU>



Representação da conformação das edificações. Fonte: Google imagens.²⁴

Figura 13 - Aeroporto - JF



Representação da conformação das edificações. Fonte: acervo da autora, 2023.

²⁴ Fonte:

https://www.facebook.com/184067934957902/photos/4514469151917737/?paipv=0&eav=AfbpK56raxJ4Lqyybs06Obh7n-I4XUMj10Hom8Bz_J02JrkqTJSR6Ysp3pQp5i5T51I&_rdr

Figura 14 - Estrela Sul - JF



Representação da conformação das edificações. Fonte: Google imagens.²⁵

Figura 15 - Bairro São Pedro - JF



Representação da conformação das edificações. Fonte: acervo da autora, 2023.

4.1 O Enclave dos muros invisíveis: o passado presente no futuro

De acordo com Oliveira (2000), o bairro Dom Bosco surgiu na década de 1920, com a chegada de operários e negros que não eram absorvidos pelas indústrias têxteis de Juiz de Fora. Como já apresentado no capítulo anterior, edificações com altos preços em seus aluguéis e imóveis degradados nas áreas centrais foram os

²⁵ Fonte: <https://estrelaurbanismo.com.br/projeto/condominio-estrela-sul/>

principais responsáveis pela ocupação das áreas periféricas para moradia, devido ao baixo custo. Dessa forma, o centro urbano de Juiz de Fora se consolidou com moradias das classes mais altas - parte da população que tinha condição de pagar por boas moradias localizadas no centro –, e o poder público garantiu o aquecimento da indústria da construção civil através do processo de valorização de imóveis localizados no centro da cidade e a construção de novas habitações para os operários nas periferias do município.

O bairro Dom Bosco iniciou seus primeiros processos de loteamento quando ainda era conhecido como “Serrinha”, uma área atravessada pela Estrada São Francisco, que conectava a cidade ao antigo distrito de São Francisco. O loteamento passou a interligar o atual bairro São Mateus ao bairro Serrinha. Tal como nos dias atuais, a população percebia a divisão do bairro em duas partes: a “Serra de Baixo” (localizada abaixo da atual rua Vicente Beghelli) e a “Serra de Cima” (localizada acima da mesma rua). No ano de 1927, Vicente Beghelli adquiriu as terras do bairro no mesmo período em que chegaram os primeiros negros e operários à cidade. Dez anos depois, Beghelli apresentou à prefeitura de Juiz de Fora o primeiro processo de loteamento com o nome de “Alto da Boa Vista”, cuja previsão era de 205 lotes divididos em 12 quadras na parte baixa do bairro (Serra de Baixo).

Apesar de o loteamento não ter sido aprovado pela prefeitura, por razões desconhecidas, a área foi dividida em lotes e vendida a preços baixos para operários e negros. Cabe destacar, também, a ausência de documentação que comprove se os primeiros moradores se instalaram de forma regular, por meio da compra de lotes, ou de forma irregular, por meio de invasões.

Os anos 1940 foram marcados por alguns episódios importantes para a comunidade, como a criação de uma escola²⁶ de alfabetização e musicalização por Vicente Beghelli – localizada na rua Araguari – e que funciona até os dias atuais. Depois, a fundação do Abrigo Profissional Dom Bosco, instituição entregue aos padres da congregação Dom Orione e que, alguns anos mais tarde, passou a ser chamada de Instituto Profissional Dom Orione, local onde funciona o seminário de mesmo

²⁶ A escola era de responsabilidade da própria família Beghelli, mas nessa mesma época foi ampliada com recursos da prefeitura e passou a chamar de Álvaro Braga de Araújo (ex-prefeito de Juiz de Fora que governou a cidade apenas no ano de 1936). Em 1955 a escola ganhou uma sede própria na mesma rua, onde permanece até os dias atuais.

nome. Finalmente, os padres vicentinos construíram uma capela dedicada a Dom Bosco, razão pela qual o bairro mudou de nome de Serrinha e passou a homenagear o padre, tornando-se, então, Dom Bosco.

A partir de 1950, o bairro passou por mais dois processos de loteamentos abertos, o primeiro deles era relacionado a uma pequena área com apenas 34 lotes e 2 quadras, área que atualmente abrange parte da rua Araguari a rua Monsenhor Gustavo Freire e a rua C. O segundo processo de loteamento continha 114 lotes divididos em 8 quadras, atualmente localizado na parte alta do bairro Dom Bosco e que também foram vendidos a preços baixos e seus principais compradores eram operários que trabalhavam nas indústrias da cidade.

Ainda no mesmo período, a família Beghelli fez a doação de um terreno de 22.918 m² para a Associação São Vicente de Paula com a finalidade de construir uma creche comunitária e um abrigo para idosos. O abrigo, que tem o nome de Conjunto Santo Agostinho, ainda existe e é administrado pelos vicentinos. Além disso, os vicentinos lotearam uma fração da terra recebida e doaram os lotes para as famílias que não tinham casa e moravam de aluguel ou de favor em casas localizadas na parte baixa do bairro Dom Bosco (fala de morador entrevistado, 2022).

“Esse terreno aqui (referindo ao terreno que está implantado a sua moradia) pertencia os vicentinos, da Irmandade São Vicente, e aí a gente veio da roça e tava sem casa, sem lugar para morar, e aí eles perguntou se nós queríamos morar aqui, que pelo menos segurava um terreno. Aí aqui só existia cindo casa, aí nós somos um dos primeiros moradores que vieram para cá, aí desde os ano 60 nós ocupamos essa área aqui. Quando viemos para cá só tinha o terreno e aí os vicentinos fizeram a casa para gente, e eu dei toda a mão de obra, desde o início até o fim” (Morador J., 2022).

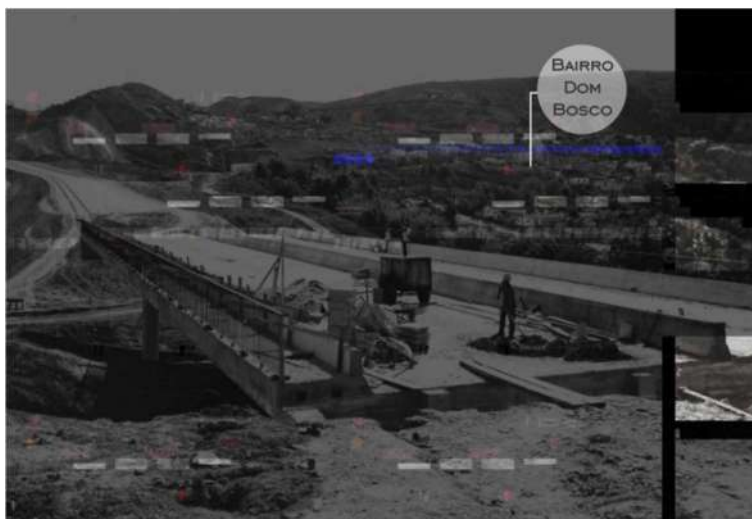
“Minha mãe construiu aqui, ganhou o terreno dos vicentinos e construiu a casa” (Moradora I, 2022).

“Eu morava de aluguel, ali perto do Monte Sinai... aí eu ganhei isso aqui da conferencia (associação São Vicente de Paula). Aí eu tinha ganhado o terreno, o meu marido construí correndo, colocou as telhas e nós entrou, sem porta, sem janela, sem nada. Aí o barranco caiu e essa parte de lá foi embora, aí agente ficou assim mesmo, e só com uma ano que eu consegui levantar de novo” (Moradora M, 2022).

Nos anos 1970, o bairro passou por um aumento demográfico após as modificações urbanísticas em seu entorno, sendo a primeira a expansão da atual Avenida Presidente Itamar Franco (figuras 16 a 19), obra realizada através de um convênio entre a Universidade Federal de Juiz de Fora, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (Ribeiro, 1976 apud

Monteiro, 2014, p. 136). De acordo com o antigo reitor da UFJF, João Martins Ribeiro, a obra tinha a intenção de interligar a UFJF ao centro da cidade de Juiz de Fora de uma forma mais ágil, facilitando assim a locomoção de alunos, professores, funcionários e visitantes. Para isso, foi realizada a canalização do Córrego Independência, a expansão da via e o viaduto que deu origem à emblemática “Curva do Lacet”, que passou a ser a principal área de lazer dos moradores do bairro Dom Bosco, com a implantação de um campo de futebol e um parquinho urbano.

Figura 16 - Construção do viaduto de interligação da Av. Independência



Fonte: Site Memoria Marcio Guerra.²⁷ Modificado pela autora, 2023.

²⁷ Fonte: <http://www.mguerramemoria.com.br/construcao-ufjf>

Figura 17 – Imagem da consolidação da Av. Independência



Fonte: Site Mauricio regatando o passado: A história de Juiz de Fora.²⁸ Modificada pela autora, 2023.

Figura 18 – Imagem da consolidação da Av. Independência



Fonte: Site Mauricio regatando o passado: A história de Juiz de Fora.²⁹ Modificada pela autora, 2023.

²⁸ Fonte: <https://mauricioresgatandoopassado.blogspot.com/2016/02/avenida-presidente-itamar-franco.html>

²⁹ Idem a nota 29.

Figura 19 - Avenida Pres. Itamar Franco (Antiga Av. Independência), ano 2022



Fonte: Google Earth 2022, modificado pela autora, 2023.

A partir de toda a consolidação da UFJF e a expansão da Avenida Independência, a Zona Sul da cidade passou a receber novos investimentos. Com o crescimento da área, consolidaram-se novos bairros, como: Cascatinha (loteado no início dos anos 80) e a construção da BR-040, modificando diretamente a dinâmica do bairro Dom Bosco, tornando-se um bairro de passagem para a região da Cidade Alta, Aeroporto, Cascatinha, UFJF e BR-040. Com todo esse crescimento, o mercado imobiliário da área se intensificou valorizando o espaço substancialmente.

O eixo da Avenida Presidente Itamar Franco passou a ser considerado como um eixo de crescimento da cidade, promovendo grandes transformações na infraestrutura urbana através de três operações urbanas consorciadas. Nesta dissertação, serão destacadas duas operações que impactaram diretamente o bairro Dom Bosco, são elas:

Operação urbana Monte Sinai, que de acordo com a Lei nº 10.885/2005 compreende um conjunto de intervenções (figuras 20 e 21) que foram executadas por empreendedores privados, visando à construção de um complexo de edifícios de Clínicas Médicas do Instituto de Clínicas e Cirurgia de Juiz de Fora Ltda. Para isso, autorizou-se a construção com índices adicionais como a mudança do uso e ocupação do solo, o coeficiente de aproveitamento (que passou a ser 4.5) no loteamento do complexo e a construção de uma passarela aérea que interliga os edifícios transpassando a avenida Presidente Itamar Franco. Contudo, ficou a cargo do empreendedor implantar medidas mitigadoras, como: sinalização viária, rotatória e baias de ônibus para melhoramento das vias públicas, construção de 50% da Unidade Básica de Saúde do Bairro Dom Bosco, inaugurada em março de 2016, e a construção

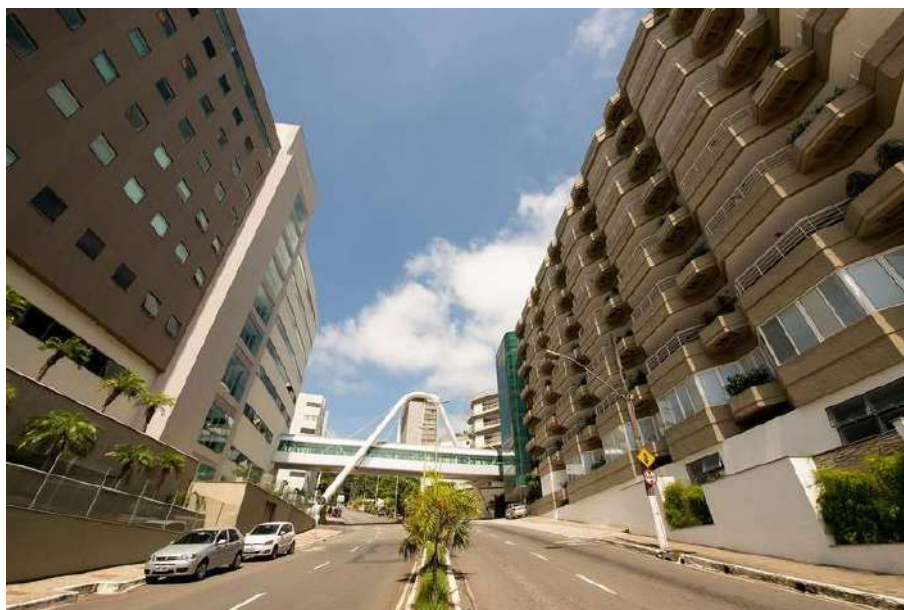
de tanques comunitários. É importante destacar que o local onde o empreendimento está localizado tinha uma nascente de água³⁰ que era utilizada pelas lavadeiras do bairro, tradição que após a perda da mina vem sendo abandonada. Como podemos ver abaixo, alguns relatos de moradores trazem o quanto foi importante a “bica d’água” no início da implantação do bairro e que, com o empreendimento do Monte Sinai, a nascente chegou a secar e atualmente o fluxo de água na nascente é pequeno (figuras 22 e 23).

“Era um sacrifício nós não tinha água, a água era pegada lá no ponto de ônibus, então antes de eu ir para o serviço, eu tinha uma canga que eu carregava duas latas de vinte litros, e eu dava conta de da água para dois pedreiros e dois serventes, e eu abastecia a água todo dia. Começa a carregar água 3h da manhã, aí eu enchia os latão todinho e aí eu ia trabalhar de leiteiro” (Morador J., 2022).

“Quando eu vim para cá nós pegava água na bica lá na universidade, aí começou máquinas entrar para fazer estrada lá, aí eles pediram para nós parar de pegar água lá, que ia muita criança e a máquina podia pega uma criança lá... aí nós fizemos aqui atrás no barrancos aqui, mas aí quando entrou o Monte Sinai eles tiraram e cortaram a água, eles puseram a água tudo para a caixa d’água deles e nós ficamos sem a água. Aí nós parou de pegar a água lá... nós ficou sem a água dali, e foi a gente que colocou aquela água ali, furamos o buraco aí... aí a sedai veio canalizou ela para nós e botou do outro lado, fez a bica do outro lado da estrada, mas como era muita criança que tinha aqui em cima ficava meio que com medo ne, o mais antigos levava as crianças para tomar banho lá e ficava tomando conta das crianças, dava banho e um e subia, dava banho no outro e subia, era assim, mas quando o Monte Sinai comprou ali acabou com a nossa água” (MA., 2022).

³⁰ De acordo com os moradores do bairro Dom Bosco, a nascente teve seu fluxo de água direcionado para outro local, o que fez com que seu fluxo diminuísse consideravelmente.

Figura 20 - Complexo Monte Sinai



Edifícios construído no entorno imediato do bairro Dom Bosco, fazendo divisa com uma das entradas e saídas principais do bairro. Fonte: Site Monte Sinai.³¹

Figura 21 - UBS do bairro Dom Bosco



UBS construída como contrapartida Fonte: Site PJF.

³¹ Fonte: <https://hospitalmontesinai.com.br/o-hospital/sobre-o-hospital-monte-sinai/historia/>

Figura 22 – Localização da Bica d'água - Ano 2011



Fonte: Google Earth.

Figura 23 - Bica d'água - Ano 2023.



Fonte: Acervo da autora, 2023.

Operação urbana Independência Shopping (figuras 24 a 26), que de acordo com a Lei nº 11.404/2007 compreende o conjunto de intervenções que foram executadas por empreendedor privado visando a ampliação do shopping center, da Sociedade Independência Imóveis S/A. Assim, foram autorizados parâmetros urbanísticos diferenciados, como a utilização da taxa de ocupação máxima de 80% até 26,00m de altura do primeiro ao quinto pavimento e de 35% para os demais pavimentos. Em contrapartida, as seguintes medidas mitigadoras dos impactos no sistema viário e do

entorno foram realizadas: serviço de interligação da Ladeira Alexandre Leonel com a Avenida Presidente Itamar Franco, infraestrutura urbana para a área, arborização, rede elétrica e de iluminação e calçadas. Foi através dessa operação consorciada que ocorreu a remoção da Curva do Lacet, principal área de lazer do bairro Dom Bosco, entretanto não houve nenhuma medida de mitigação para o empreendedor, compensando os moradores do bairro do espaço perdido.

Figura 24 – Delimitação da área da Operação Urbana Consorciada Independência Shopping – 2005



Fonte: Google Earth, modificado pela autora.

Figura 25 – Imagem da operação urbana consorciada Independência Shopping – 2022



Fonte: Google Earth, modificado pela autora.

Figura 26 - Independência Shopping



Fonte: Acervo da autora, 2023.

Nos tópicos anteriores, destacaram-se as principais diretrizes apontadas nas leis nº 10.885/2005 (Anexo 1) e 11.404/2007 (Anexo 2) das Operações Urbanas Consorciadas. A partir disso, constata-se que as medidas mitigadoras exigidas foram focadas na requalificação do entorno imediato dos empreendimentos e que seriam realizadas pelos empreendedores de uma forma ou de outra, já que valorizam o empreendimento imobiliário de diversas maneiras, principalmente as medidas relacionadas à construção do Shopping Independência.

Em relação às medidas mitigatórias dos edifícios de Clínicas Médicas, ainda havia uma orientação voltada ao bairro Dom Bosco, que era a doação de 50% do valor total das verbas para a construção da UBS, mas que só ficou pronta em 2016 devido à demora do repasse de verbas. Já, a realocação e requalificação da “bica d’água”, apesar de ter sido realizada, acarretou a diminuição do fluxo de água e a descaracterização do local, fazendo com que a comunidade não reconhecesse mais aquela área com sendo pertencente ao bairro e a sua tradição cultural, como é possível observar nos depoimentos dos recolhidos. Portanto, pode-se relatar que toda a reestruturação urbana realizada revela construções destinadas exclusivamente ao mercado imobiliário, cujos lucros são direcionados para a elite de Juiz de Fora.

Além disso, ao analisar os equipamentos de serviços no entorno do bairro Dom Bosco, identificam-se diversos serviços privados utilizados majoritariamente pela população de classe média e alta, excluindo, de forma evidente, os moradores do bairro Dom Bosco. Durante as entrevistas realizadas, muitos moradores destacaram a importância dos equipamentos implantados, como o complexo de edifícios das Clínicas e o Shopping Independência, devido à melhoria da infraestrutura urbana, transportes, serviços e saneamento básico que ocorreu no bairro após a implementação desses equipamentos. No entanto, excetuando-se esses benefícios, os moradores não percebem vantagens ou desvantagens significativas relacionadas aos serviços prestados ao bairro. Muitos relatam ter frequentado o Shopping Independência poucas vezes, alguns apenas durante sua inauguração, devido aos elevados preços praticados no local.

Seguem abaixo alguns relatos de moradores relacionados à conexão deles com o entorno imediato do bairro:

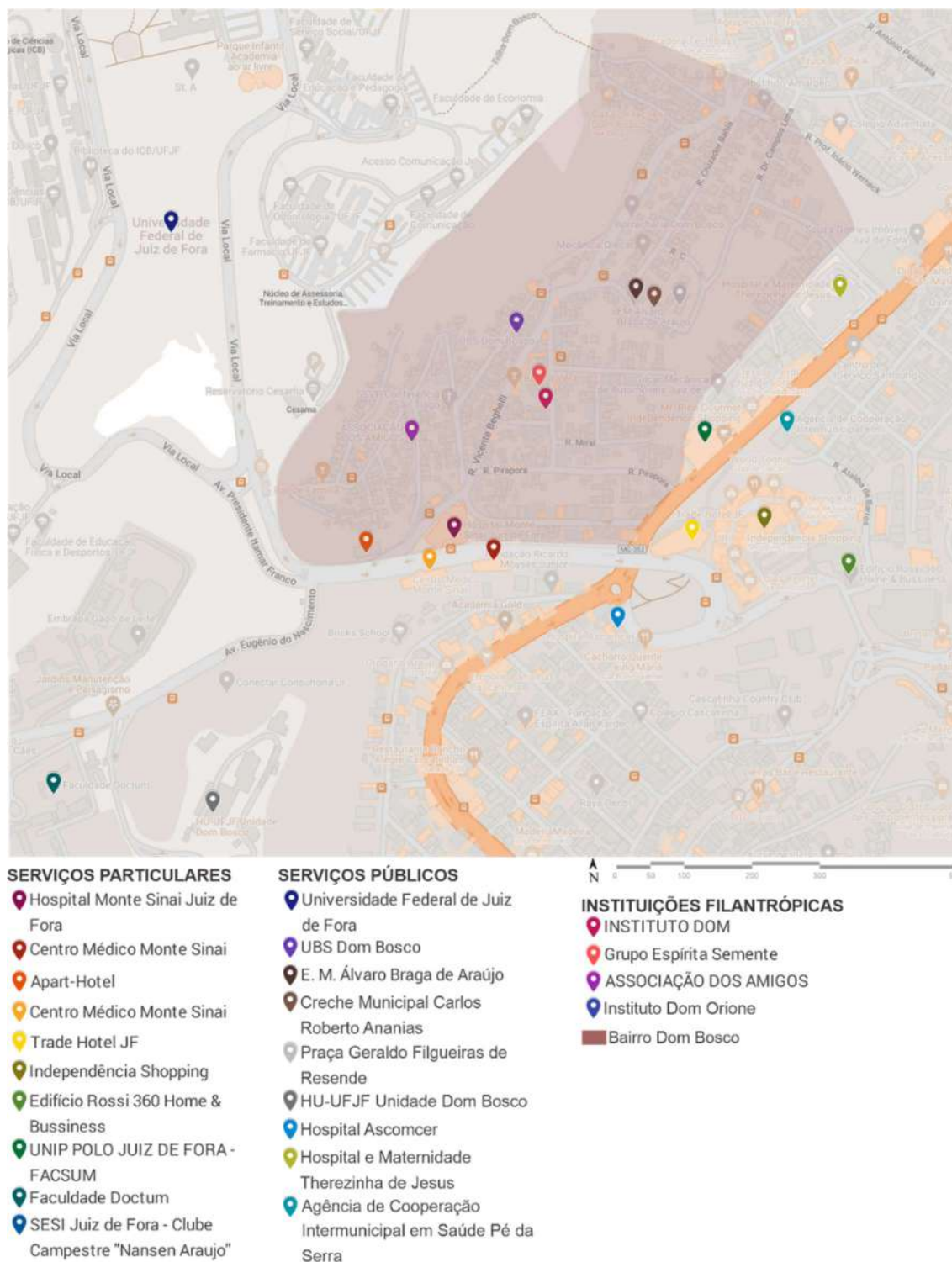
*“Do shopping eu já te falo, não gosto, eu fui uma vez para nunca mais ir”
(Morador M, 2022).*

“Modificou muito o bairro, primeiro o Monte Sinais, o Monte Sinai não atende ao bairro aqui ne, mas dizer que ele me ajudou a melhorar o bairro? Não! E o shopping também não ajuda a gente aqui muito não. Mas ta aqui e melhorou ne (Morador J, 2022).

No Dom Bosco, também estão localizados alguns equipamentos de serviços públicos, mas destinados inteiramente ao bairro há apenas a Unidade Básica de Saúde Dom Bosco, localizada na parte alta do bairro, a Escola Municipal Álvaro Braga de Araújo, que atende até o quinto ano do ensino fundamental, a Creche Municipal Carlos Alberto Ananias e a Praça Geraldo Figueiras de Resende, como é possível observar na figura 27, todos os equipamentos estão localizados no mesmo quarteirão.

Em muitos relatos coletados por meio das entrevistas realizadas, os moradores destacam a precariedade da Unidade Básica de Saúde (UBS) e expressam desapontamento com a extinção da escola que atendia o Ensino Médio, obrigando os jovens a estudarem em bairros próximos. Essa situação exige que eles utilizem transportes públicos pagos pelos próprios estudantes e suas famílias, resultando em um gasto adicional e maior desgaste físico. O mapa abaixo permite compreender melhor a localização e a quantidade de equipamentos públicos e privados presentes no bairro e em seu entorno imediato.

Figura 27 - Mapa de Serviços



Fonte: coleta de dados e criação de mapa no My maps realizado pela autora, 2023.

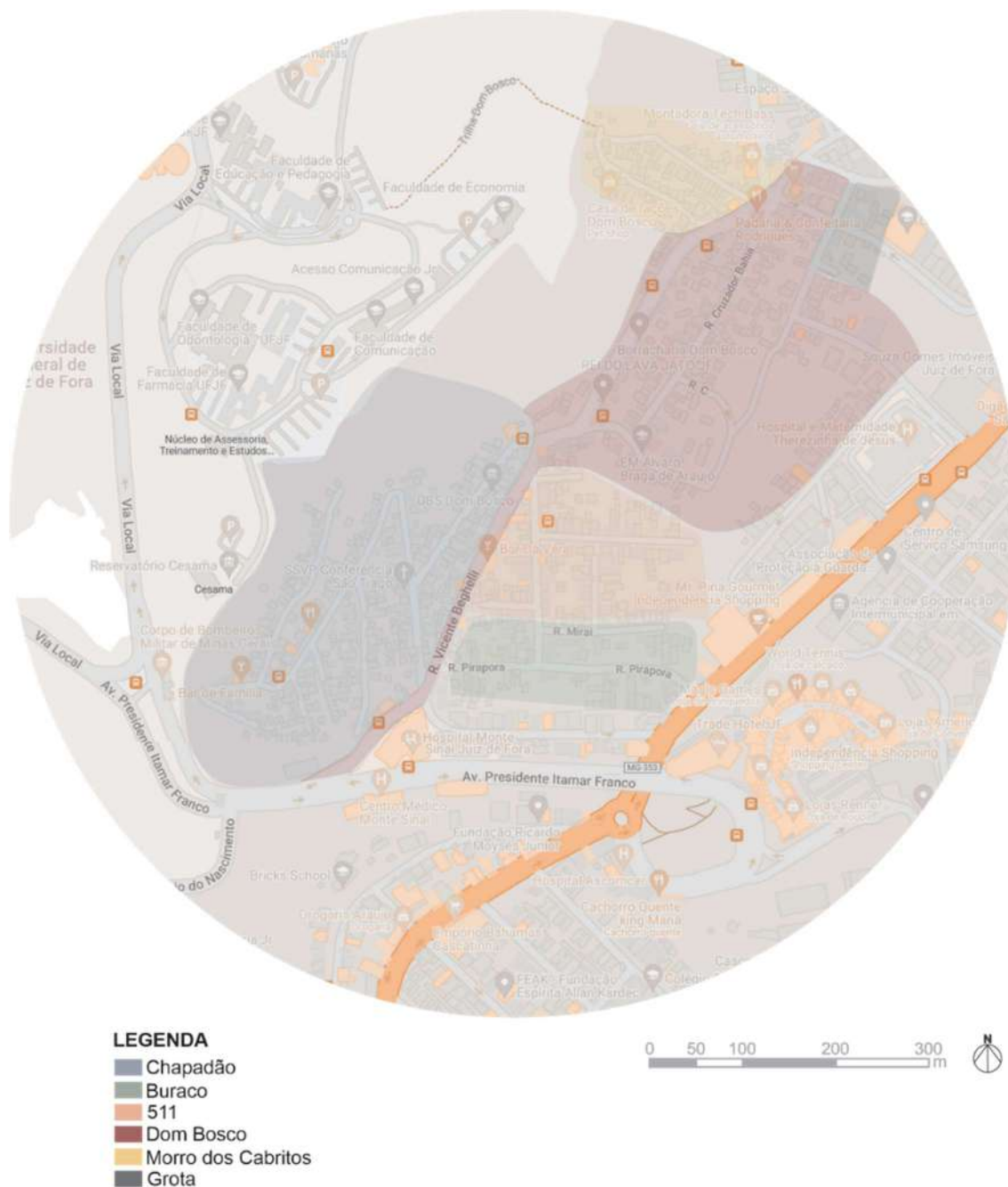
Nas entrevistas, constata-se que ainda é muito mencionado pelos moradores a sua insatisfação com a área de lazer do bairro. É perceptível que os residentes do Dom Bosco não conseguiram agregar a praça como sua área de lazer. Isso se deve ao grande impacto relativo à perda da Curva do Lacet, um local de lazer e

pertencimento da população do bairro há muitos anos. De acordo com os depoimentos, hoje a praça é ponto de tráfico de drogas e muitas mães não se sentem confortáveis em deixar seus filhos brincarem no local. Outra questão que se deve destacar é que, segundo os próprios moradores, o bairro Dom Bosco está dividido em seis localidades, são elas: Chapadão (Jardim Paraíso), Buraco, 511, Dom Bosco, Morro dos Cabritos e Grotta (figura 28). Essas áreas, mesmo interligadas, ainda possuem processos de rivalidade, preconceito e segregação delimitados entre os próprios habitantes do bairro Dom Bosco. A praça está localizada na área denominada Dom Bosco, assim muitos moradores de outras áreas do bairro não vão até o local, comprovando-se, assim, a existência de segregação dentro do próprio bairro, como indicam as falas de moradores e lideranças:

“O que faz falta aqui era um campo que existia aqui, que chamava o campo do Bangu, e esse campo eu vinha aqui dentro de casa, via como é que tava, se tava correndo tudo bem, eu ficava o dia inteiro nesse campo nos finais de semana” (Morador M, 2022).

“O nosso campo ali, é um campo ocioso, que só serviu de passagem de um túnel para as pessoas terem acesso ao shopping... é um terreno que puseram um monte de terra para as pessoas não irem jogar pelada, para a pessoa nem pensar em ir jogar pelada, como que você vai jogar pelada em um monte de monte...” (Morador Z, 2022).

Figura 28 - Mapa de divisão das áreas do bairro Dom Bosco



Fonte: coleta de dados e criação de mapa no My maps realizado pela autora, 2023.

É fundamental destacar, nesta dissertação, a necessidade de compreender os limites e as diferenças urbanísticas de cada área, pois cada uma intervém de maneira distinta no bairro. Assim, o processo de modificação do espaço urbano no Alto Dom Bosco terá consequências diferentes das observadas no processo de modificação urbana no Baixo Dom Bosco.

O *Chapadão* (figura 29 e 30), conhecido como Jardim Paraíso devido ao antigo loteamento localizado no alto Dom Bosco, é uma das áreas mais carentes de infraestrutura do bairro, possui apenas uma via de acesso de veículos, um escadão e a trilha que interliga o bairro ao campus da UFJF, que está fechada de acordo com os moradores do bairro. A área possui uma alta declividade, sendo considerada pela defesa civil uma área de Risco Geológico 3 e 4³², além de ser apresentada como AEIS, desde o PDDU 2000, agora nomeada como ZEIS. Uma característica diferente desse local é o da assistência realizada aos moradores através de um micro-ônibus – com rota estipulada apenas dentro do bairro – cujo trajeto segue até a Rua Gustavo Dodt e que, devido às condições de espaçamento das vias nos locais, esse transporte público só passou a circular há poucos anos, e foi uma conquista dos moradores.

³² De acordo com a classificação proposta pelo Ministério das Cidades e pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas, o grau de risco geológico é determinado conforme a existência de alguns indícios. As classificações R3 e R4 são as de mais altos graus, o Alto Dom Bosco é classificado como R4 e o Baixo Dom Bosco é R3. De acordo com a descrição do Ministério das Cidades e pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (2004), na classificação R3 observa-se a presença significativa(s) evidência(s) de instabilidade (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, etc.). Mantidas as condições existentes, é perfeitamente possível a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas. Já na classificação R4 as evidências de instabilidades (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, trincas em moradias ou em muros de contenção, árvores ou postes inclinados, cicatrizes de escorregamento, feições erosivas, proximidade da moradia em relação ao córrego, etc.) são expressivas e estão presentes em grande número e/ou magnitude. Mantidas as condições existentes, é muito provável a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas e prolongadas.

Figura 30 - Fotos Chapadão



Fonte: acervo da autora, 2023.

O *Buraco* (figuras 31 e 32) está localizado na parte baixa do bairro Dom Bosco e interliga o bairro à Avenida Presidente Itamar Franco, uma das principais vias da cidade. Sua acentuada declividade resulta na conformação das casas em lotes abaixo do nível da rua, criando a percepção de um buraco. No entanto, possui uma infraestrutura adequada, devido à proximidade com o Hospital Monte Sinai e o Shopping Independência. Apesar dessas características, ainda é uma área com muitas moradias de baixo padrão.

Figura 31 - Buraco



Delimitação do Buraco de acordo com os moradores do bairro Dom Bosco. Fonte: coleta de dados e criação de mapa no My maps realizado pela autora, 2023.

Figura 32 – Fotos Buraco



Fonte: Acervo da autora, 2023.

A área do 511 (Figuras 33 e 34) recebe esse nome devido à linha de ônibus público que transpassa o bairro e, assim como o *Buraco*, está localizada na parte baixa do bairro Dom Bosco. Diferente da parte alta do bairro, essa área tem um padrão construtivo melhor, além de infraestrutura e saneamento básico instaurados.

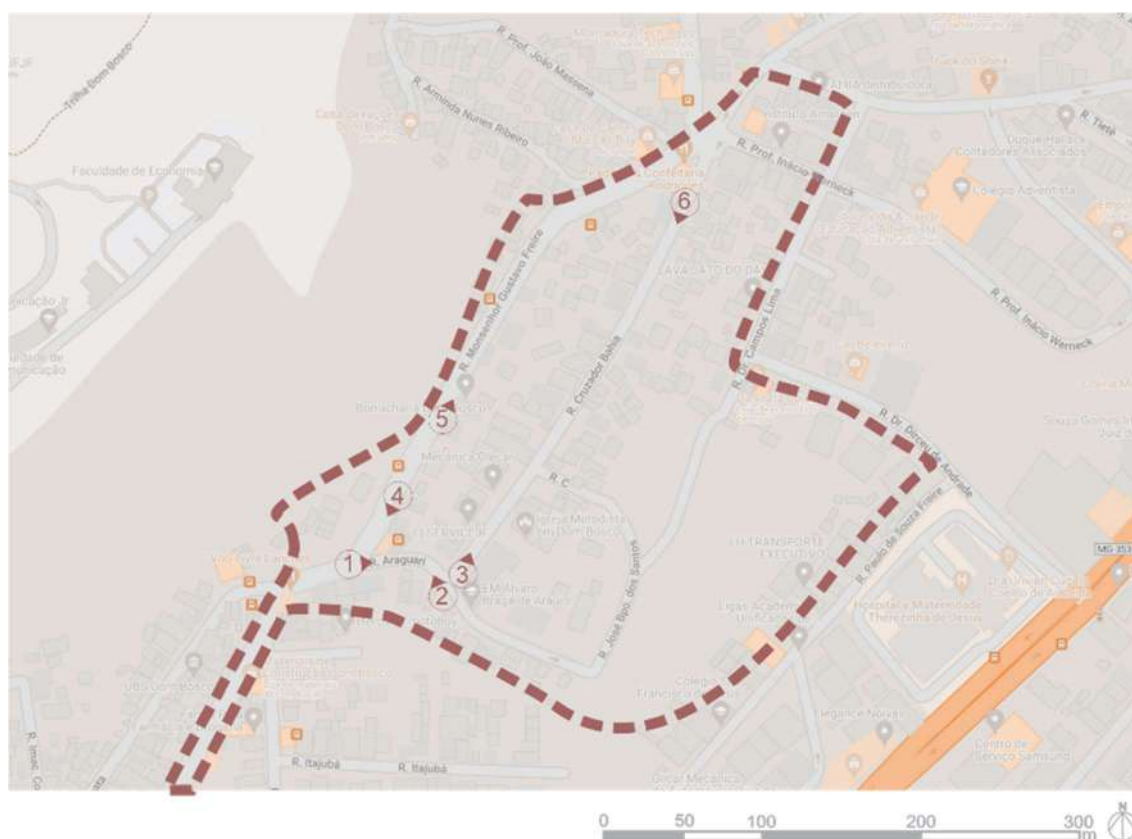
Figura 34 - Fotos 511



Fonte: Acervo da autora, 2023.

A área reconhecida como *Dom Bosco* é o local onde se concentra a maior parte do comércio que, em sua maioria, são de pequenos negócios. O diferencial dessa localização é que a área possui construções de moradias de padrão mais elevados com infraestrutura e saneamento básico bem consolidado. Também é a região em que está implantada a Escola Municipal, a Creche e a Praça do bairro.

Figura 35 - Dom Bosco (localidade)



Delimitação do Dom Bosco (localidade) de acordo com os moradores do bairro Dom Bosco. Fonte: coleta de dados e criação de mapa no My maps realizado pela autora, 2023.

Figura 36 - Fotos Dom Bosco (localidade)



Fonte: acervo da autora, 2023.

O *Morro dos Cabritos* (figuras 37 e 38) tem uma grande declividade, as vias são estreitas o que impossibilita a passagem de transporte público e a coleta de lixo. De acordo com a Defesa Civil de Juiz de Fora, essa área apresenta Risco Geológico 4, além disso é considerada uma ZEIS, devido às características físicas e socioeconômicas dos moradores da área.

Figura 37 - Morro dos Cabritos



Delimitação do Morro dos Cabritos de acordo com os moradores do bairro Dom Bosco. Fonte: coleta de dados e criação de mapa no My maps realizado pela autora, 2023.

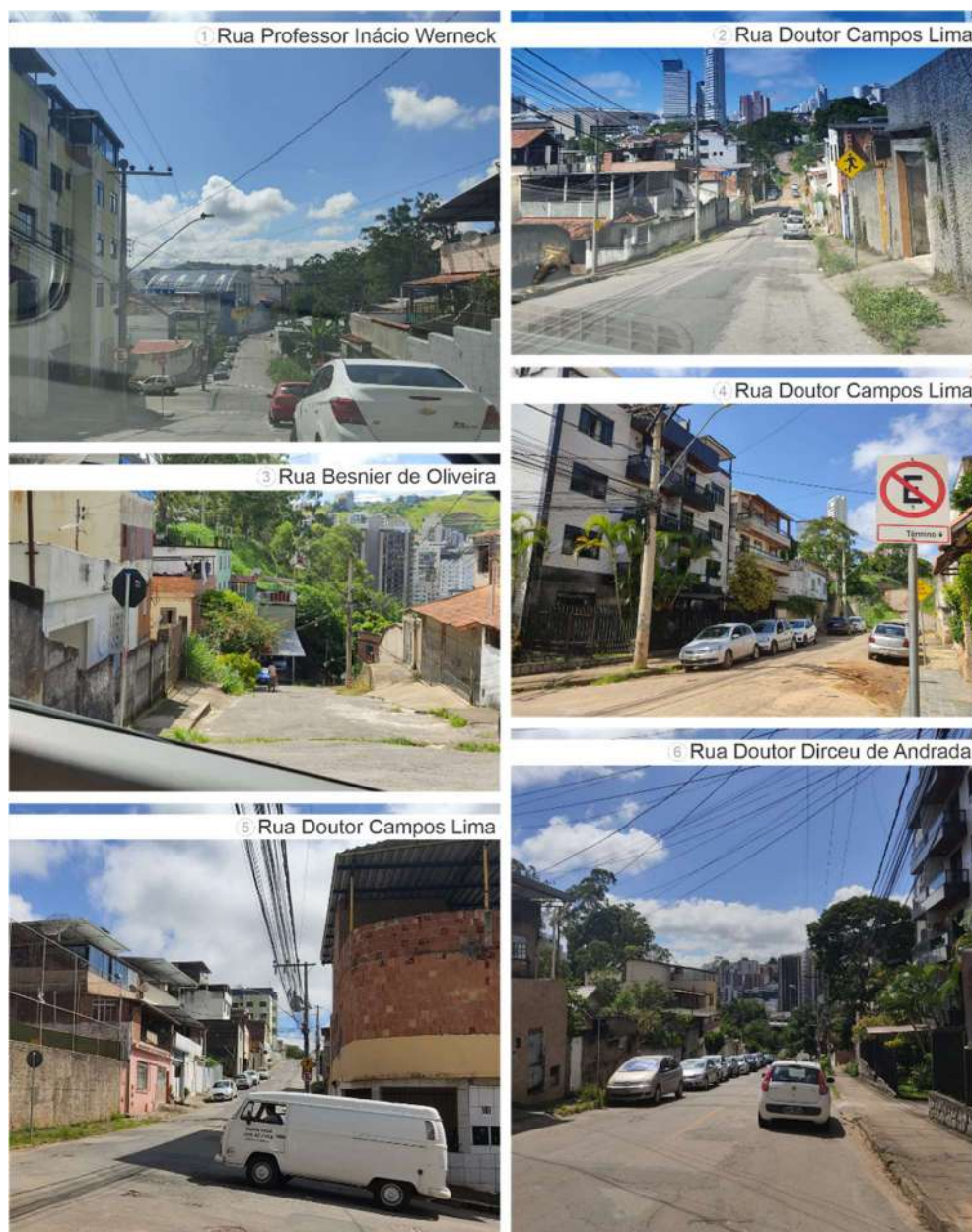
Figura 38 - Fotos Morro dos Cabritos



Fonte: acervo da autora, 2023.

Por último, a *Grota* (figuras 39 e 40) é um dos espaços que mais sofreu processos de transformações nas últimas década devido a sua proximidade com o bairro São Mateus. As construções da área têm um padrão elevado e verticalizado, que disputam o espaço com casas antigas com um padrão inferior. Esse local é dotado de boa infraestrutura e saneamento básico.

Figura 40 - Fotos Grotá



Fonte: Acervo da autora, 2023.

A segmentação do bairro, realizada pelos próprios residentes, permite explorar a percepção de que os moradores do Dom Bosco rotulam certas áreas, resultando em uma segregação do espaço. Essa rotulação influencia a população da cidade como um todo, que passa a estigmatizar o bairro em geral, atribuindo-lhe a reputação de uma área marginalizada devido às grandes diferenças urbanísticas, sociais e culturais em relação ao seu entorno.

Deve-se destacar essas diferenças urbanísticas mediante as condições de infraestrutura e saneamento básico presente em cada bairro, além do padrão de

construção das edificações locais. Nas figuras de 41 a 43, é possível ressaltar a qualidade de pavimentação e a dimensão da caixa viária, além das edificações predominantes: enquanto nos bairros Cascatinha e São Mateus predominam construções que são de níveis mais elevados, realizados por construtoras com projetos arquitetônicos e complementares necessários, no bairro Dom Bosco predominam construções de baixo padrão que, em sua maioria, foram realizadas através de processos de autoconstrução, sem a assistência técnica necessária.

Figura 41 - Foto via do bairro Cascatinha



Via asfaltada, com sarjeta de drenagem, iluminação e caixa viária que cumpre com as normas impostas pela legislação de uso e ocupação do solo do município de Juiz de Fora. Edificações de alto padrão construtivo. Fonte: Acervo da autora, 2023.

Figura 42 - Foto via do bairro São Mateus



Via asfaltada, com sarjeta de drenagem, iluminação e caixa viária que cumpre com as normas impostas pela legislação de uso e ocupação do solo do município de Juiz de Fora. Edificações de alto padrão construtivo. Fonte: Acervo da autora, 2023.

Figura 43 - Foto via alto Dom Bosco



Via asfaltada, sem sarjeta de drenagem, iluminação e caixa viária que não cumpre com as normas impostas pela legislação de uso e ocupação do solo do município de Juiz de Fora. Edificações que não cumpre com os critérios de afastamento mínimo, que se consolidaram, provavelmente, sem a aprovação da Prefeitura de Juiz de Fora. Fonte: Acervo da autora, 2023.

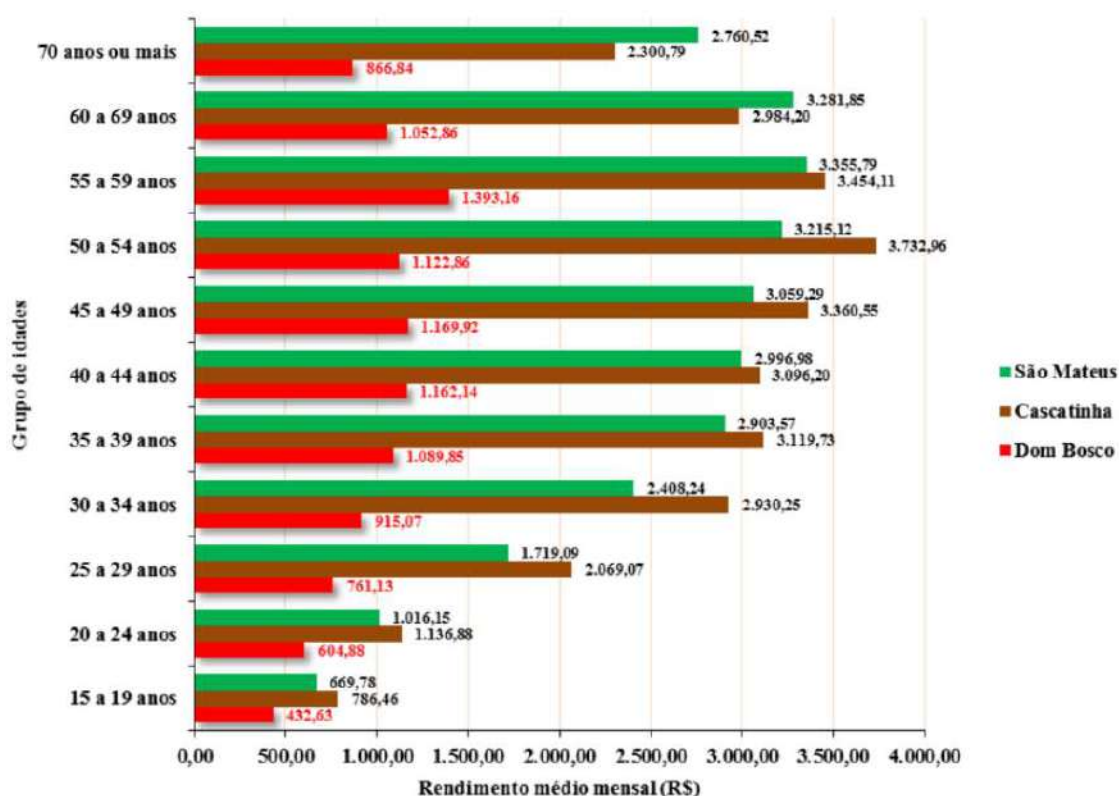
O processo de autoconstrução evidencia as diferenças socioeconômicas do bairro em relação ao seu entorno. Na maioria dos casos, a autoconstrução ocorre devido à necessidade de moradia e à falta de recursos financeiros suficientes para arcar com todos os custos de uma construção formal, tornando-se uma das poucas opções para a população de baixa renda. Esse processo geralmente começa com a aquisição de lotes a preços mais baixos, por doação (como ocorreu em muitas áreas do Dom Bosco) ou pela apropriação de terrenos pelos moradores, com o objetivo de sair do aluguel e realizar o sonho da casa própria. A construção da moradia frequentemente envolve a ajuda de amigos e familiares, realizada nos finais de semana e em dias de folga. Com o crescimento da família, o terreno da casa passa a ser dividido, e o processo continua com a construção de outras edificações ou pavimentos superiores.

Nesse sentido, a desigualdade social se destaca a partir do rendimento mensal da população. Conforme Monteiro (2014), com base em um comparativo realizado entre o valor do rendimento nominal médio mensal por grupos de idade dos bairros

Dom Bosco, São Mateus e Cascatinha, com dados do Censo do IBGE (2010), o primeiro bairro apresenta o menor rendimento médio em todas as faixas etárias, enquanto o terceiro possui maior rendimento médio, sendo o triplo do primeiro.

Deve-se ressaltar que uma das principais diferenças com relação à renda média nos três bairros, está relacionada à faixa etária. No Dom Bosco, há um número considerável de jovens que iniciam a vida profissional muito cedo com o intuito de contribuir com a renda familiar. Por outro lado, nos bairros Cascatinha e São Mateus, os jovens dedicam seu tempo exclusivamente aos estudos, visto que seus pais e responsáveis possuem condições materiais de mantê-los, inclusive em instituições privadas de ensino.

Tabela 2 – Rendimento médio mensal por grupo de idade por bairro



Fonte: Dados IBGE - SIDRA, 2010. Elaborado: MONTEIRO, 2014.³³

No que tange às diferenças culturais associadas às diferenças socioeconômicas, a questão racial é elemento de importante destaque. Segundo

³³ Fonte: MONTEIRO, Gabriel Lima. **Tinha uma pedra no meio do caminho, no meio do caminho tinha uma pedra. O bairro Dom Bosco: uma longa vida comunitária e seus desafios frente ao avanço do capital imobiliário.** 2014. 222 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

saneamento e serviços básicos. Essas áreas são frequentemente de risco, sujeitas a desmoronamentos, deslizamentos de terra, enxurradas e inundações.

Com base nas análises dos dados apresentados, evidencia-se que o bairro Dom Bosco se consolidou como um enclave, expressão mais explícita de segregação sócio-espacial nas cidades atualmente. Caldeira (2011, p. 211) apresenta o termo a partir de seus trabalhos com “enclaves fortificados”, referindo-se a espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho, ou seja, são espaços nos quais diferentes grupos sociais residem, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, além disso não circulam em áreas públicas comuns e nem interagem. A autora ainda identifica enclaves que se consolidaram a partir do fechamento de áreas nobres (condomínios periféricos) em espaços periféricos que são caracterizados por sua falta de infraestrutura, saneamento básico, serviços básicos e uma população sem poder aquisitivo.

Nesta dissertação, o termo enclave será adotado para indicar uma área em que ocorre um processo diferenciado de ocupação. O bairro Dom Bosco se destaca como enclave devido às suas diferenças urbanísticas, sociais e culturais – citadas acima – em relação ao seu entorno. O enclave que demonstramos não apresenta muros visíveis, mas possui delimitações invisíveis da área, nas quais cada indivíduo, ao transpassá-las, tende a mudar o seu comportamento no espaço. A essas delimitações, denomina-se de “muros invisíveis” do bairro Dom Bosco e que a pesquisa provou existir dentro do próprio bairro.

Os muros invisíveis se destacam pela mudança de comportamento de indivíduos quando eles transpassam a delimitação do bairro. No momento em que moradores do bairro Dom Bosco transpassam a linha imaginária que se subentende como delimitação do bairro e passam a utilizar o espaço do entorno imediato, o seu comportamento passa a ser diferente, muito moradores relatam que não se sentem pertencentes ao local, sentindo-se incomodados e até mesmo excluídos. De certa forma, a mesma situação ocorre com indivíduos que não moram no bairro Dom Bosco, mas o utilizam como passagem, quando transpassam a delimitação do perímetro, e se encontram dentro do bairro, passam a ter um comportamento voltado para observação, buscando a segurança, devido à estigmatização de que o bairro é inseguro e violento.

Além disso, os muros invisíveis não estão fixos, de acordo com o relato das lideranças do bairro, eles se se fecham cada vez mais oprimindo o bairro, possuindo seus limites a cada dia com as transformações do mercado imobiliário, pois, em uma linguagem informal, é como se o mercado estivesse “comendo pelas beiradas” o bairro Dom Bosco, espremendo-o cada vez mais para o alto Dom Bosco. Os próprios moradores de algumas áreas do bairro já fazem isso, com seus pré-conceitos em relação ao Chapadão, visto que a segregação começa dentro do próprio bairro e se espalha para a cidade, tornando-o um enclave claro com suas características próprias.

4.2 Regularização fundiária: o direito à posse ou a venda?

É importante frisar que o bairro Dom Bosco, além de ser um enclave, também é uma área irregular da cidade de Juiz de Fora. Após todo seu processo de crescimento e consolidação, passou a ser reconhecido pelo município como um bairro, mas é necessário um processo de regularização fundiária plena para promover, do ponto de vista jurídico e urbanístico, o direito à posse da terra de grande parte de seus moradores e a requalificação na parte mais precária, identificada como Alto Dom Bosco. Com a valorização e o crescimento rápido do entorno do bairro, observa-se a necessidade de um processo de regularização cuidadoso para que não venha ocorrer um processo de gentrificação na área.

Com a ausência de verba destinada às regularizações no município de Juiz de Fora, a gestão da cidade está reorganizando os processos de regularização fundiária por indicativos de prioridades como já vimos no capítulo anterior. O Dom Bosco, por ser um bairro consolidado que no momento não apresenta nenhuma área de risco iminente, e por estar ocupando um loteamento particular, não é colocado como prioridade na listagem.

Contudo, desde os anos 1980, alguns moradores procuraram realizar a regularização de seus imóveis com o intuito de garantir o direito da posse da terra, buscando zelar pelo seu direito de ter uma moradia digna. No levantamento de dados desta pesquisa, no arquivo da prefeitura de Juiz de Fora, foram contabilizados 50 processos de regularizações finalizados no território do bairro Dom Bosco. A maioria deles foi implementada através do instrumento de usucapião, dividindo-se em duas modalidades, são elas: (I) Regularizações realizadas em terrenos particulares e (II)

Regularizações realizadas no terreno da Associação de São Vicente de Paula³⁴ através de doação. Como se constata a seguir, não existe um período de maior ocorrência de regularização, mas é possível notar que elas aconteceram, regularmente, com o passar dos anos.

Quadro 6 - Levantamento dos processos de Regularização Fundiária no bairro Dom Bosco

Lotes Regularizados – Processos individuais	
Processo/Ano	Endereço
01121/2001	R. Monsenhor Gustavo Freire, 896
04157/1997	R. Mirai, 131
3316/1999	R. Itajubá, 51
1026/2001	R. Pirapora, 67
9745/2012	R. Araguari, 105
2734/2000	R. Monsenhor Gustavo Freire, 950
2479/1992	R. Araguari, 89
4248/1993	R. Araguari, 129
1473/1991	R. Itajubá, 42
1670/1999	R. Toribate, 60
00694/2004	R. Toribate, 60
014019/2008	R. Monsenhor Gustavo Freire, 875
00473/2004	R. Pirapora, 127
01287/2004	Av. Olegário Maciel, 2150
5230/2005	R. Monsenhor Gustavo Freire, 990
05219/2005	R. Monsenhor Gustavo Freire, 1027
5204/2005	R. Monsenhor Gustavo Freire, 469 – Casa 201
03010/2007	R. Monsenhor Gustavo Freire, 895/101
03129/2006	R. Prof. Inácio Werneck, 9 – ap. 301
01507/1998	Av. Olegário Maciel, 2150 – ap. 304
1078/2007	R. Itajubá, 121
Total de Processos levantados: 22	
Lotes Regularizados – Associação São Vicente de Paula	
Ano	Endereço
1998	R. Imac. Conceição, 135
1998	R. Manoel Lopes Silva, 131
2005	R. João Begheli, 26
1998	R. João Begheli, 96
1998	R. Manoel Lopes Silva, 129
1998	R. Gustavo Dodt, 35

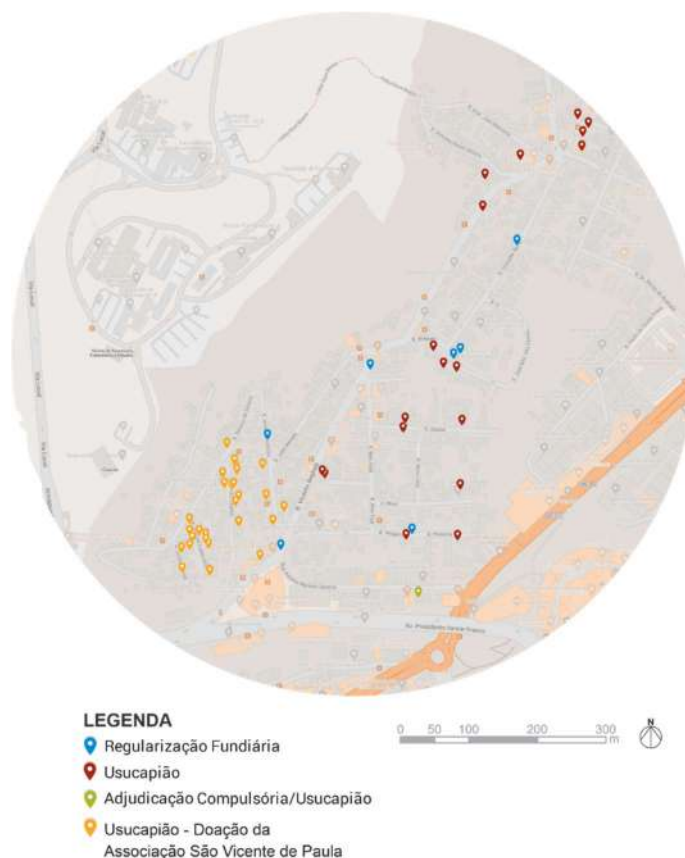
³⁴ Associação de São Vicente de Paula, segue o movimento da Igreja Católica. Possui como principal objetivo a promoção da pessoa. Seus membros são nomeados de Vicentinos, realizam visitas semanais às famílias cadastradas e levam alimentos ou outro tipo de ajuda, além de promoverem visitas aos enfermos. Essa associação foi criada em 1833 em Paris, na França e se expandiu pelo mundo. Referência: Catedral Metropolitana de Juiz de Fora. Disponível em: <<https://www.catedraljf.org.br/index.php/organismos/associacoes/sociedade-sao-vicente-de-paulo>>, acessado em: 06 de fevereiro de 2023.

1997	R. João Begheli, 37
2001	R. Vicente Beghelli, 290
2002	R. João Begheli, 106
1998	R. Manoel Lopes Silva, 135
1998	R. João Begheli, 67
2001	R. João Begheli, 118
1990	R. Imac. Conceição, 95
2002	R. Manoel Lopes Silva, 172
1997	R. Silvério da Silveira, 108
1998	R. Gustavo Dodt, 106
1998	R. João Begheli, 25
1998	R. João Beghelli, 87
1997	R. João Begheli, 116
1995	R. Imac. Conceição, 71
2012	R. Manoel Lopes Silva, 160
2009	R. Silvério da Silveira, 175
1986	R. Manoel Lopes Silva, 41
2015	R. Manoel Lopes Silva, 140
2006	R. Manoel Lopes Silva, 154
1995	R. João Begheli, 31
1985	R. João Begheli, 97
1983	R. Imac. Conceição, 52
Total de Processos levantados: 28	

Fonte: coleta de dados e elaboração pela Autora, 2022.

No mapa abaixo, ainda é possível salientar a quantidade considerável de processos de usucapião implementados no Alto Dom Bosco, área mais precária do bairro, onde se localiza o terreno da Associação São Vicente de Paula. Esse fato pode ser explicado através de estudos realizados por Monteiro (2014, p. 123), em que uma moradora do bairro relatou que uma ex-diretora da Associação Pró-melhoramento do bairro Dom Bosco fez um trabalho de conscientização da comunidade para que os moradores procurassem regularizar a situação de suas habitações através do instrumento de usucapião que proporcionariam a escritura da edificação. A partir disso, diversos processos de usucapião foram abertos e sendo finalizados conforme o pagamento das taxas solicitadas.

Figura 45 - Mapa de demarcação dos processos de Regularização Fundiária do bairro Dom Bosco



Fonte: coleta de dados e criação de mapa no My maps realizado pela autora, 2023.

Todos os processos tramitaram antes da sanção da Lei nº 13.465/2017, através do instrumento de usucapião, visto que, a partir de sua implementação, a usucapião deixa de ser um instrumento de aquisição de domínio pelo exercício prolongado da posse, e passa a desempenhar um papel fundamental no atendimento de necessidades vitais e no cumprimento da função social da propriedade e da cidade (Moretti, 2017). Desse modo, em nenhum dos processos foram realizadas análises relacionadas ao espaço urbano no qual as edificações estavam inseridas e nem foram debatidas as consequências que poderiam surgir com a entrega do título de posse para os moradores. Exemplo disso é que 22 famílias que receberam título de posse estão em locais considerados pela Defesa Civil Risco Geológico 3 e Risco Geológico 4, sem que houvesse nem um projeto de intervenção de contenção de risco. Além disso, muitas edificações não seguem a legislação de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora, entretanto, como se trata de uma área de ZEIS, subentende-se que, ao passar por um processo de regularização, a área alcançaria padrões específicos de utilização do solo urbano.

Outro fator intrigante, são as regularizações individuais efetivadas no lote doado à Associação São Vicente de Paula, pois, apesar de elas terem sido iniciadas em conjunto e coordenadas pela mesma liderança junto a um advogado, todas se concretizaram por um instrumento de usucapião individual. Se o processo, em sua totalidade, fosse realizado através do coletivo, o município reconheceria também o núcleo urbano informal, a interdependência entre as unidades e o sistema urbano através de uma cidade sustentável. A usucapião coletiva também estaria abrangendo os familiares que construíram no mesmo terreno, a fim de que eles fossem citados no processo judicial. Na maioria dos processos, o único nome citado é o do genitor da família, sendo que, em muitos lotes, os familiares foram construindo casas a parte, sendo essas horizontalmente ou verticalmente, inibindo problemas futuros em relação à posse da edificação ou do terreno.

Contudo, deve-se frisar que muitas famílias realizaram a regularização para se sentirem mais seguras e terem a certidão de posse de suas moradias, como se comprova nos trechos seguintes das entrevistas. Em nenhum momento, houve interesse na venda do terreno, até porque, como já citado, a maioria dos terrenos foram divididos entre os próprios familiares, o que dificultaria uma venda para terceiros.

“A regularização foi pela presidente do bairro, aí paguei num sei quanto tempo por mês 30 reais, paguei, paguei. Nossa assim, hoje num é caro mas na época era, e eu estava com as crianças pequenas e eu pedi ajuda para conseguir pagar... Eu pretendo continuar morando aqui, até morrer, não porque eu gosto, mas foi aqui que eu conseguir fazer minha casa. Eu não tenho parente aqui, mas eu tenho amigos” (Morador M, 2022).

“Ah já acostumou com todo mundo, o bairro é muito bom... A vizinhança é muito unida... (Morador J, 2022).

“Ah gente buscou a regularização para ter a garantia, aí as imãs que era responsável aqui falou que aceitavam. Aí depois de nós todo mundo foi legalizando (Morador J, 2022)”

Por sua vez, a Prefeitura de Juiz de Fora destacou que, em um primeiro momento, não é possível vislumbrar como prioridade uma possível regularização do Dom Bosco, nem é considerada a realização do processo de requalificação do alto Dom Bosco, devido à conformação em que a área se consolidou.

4.4 A gentrificação velada? A comunidade pobre entre ricos!

A área circundante ao bairro já passou por modificações decorrentes da movimentação do mercado imobiliário. Com a implementação de regularizações

fundiárias, surgem inquietações que foram debatidas em diversas pesquisas. Estas constataram que governantes frequentemente utilizam esses processos de regularização para atrair parcerias público-privadas e investir em obras de requalificação urbanística. Essas ações impactam na valorização do espaço e no valor da terra, aumentando os negócios de compra e venda e resultando em especulação imobiliária e gentrificação. Com o processo nítido de enclave, compreende-se a necessidade de requalificação e regularização da área para atender aos direitos básicos da população e reduzir o intenso processo de segregação sócio-espacial que ocorre entre o bairro e seu entorno. Entretanto, como se constatou em outros contextos, o poder público tem realizado projetos de requalificações urbanas, justificados através do discurso de proporcionar melhorias de vida para a população de nossas cidades, mas com a implantação dos projetos, as áreas onde eles se localizam passam a sofrer com uma alta valorização, tornando-se foco do mercado imobiliário cuja atuação se dá, principalmente, no papel de pressão à população residente de baixa renda a retirar-se, atraindo uma população de classe social mais abastada financeiramente, proporcionando um movimento de troca de habitantes, resultando no processo denominado gentrificação.

Cabe ressaltar, como já destacado no tópico anterior, que no período atual não há nenhuma movimentação da gestão pública de Juiz de Fora em prol da regularização do bairro Dom Bosco e nem projetos que envolvem a requalificação do Alto Dom Bosco, como descrito por um dos gestores entrevistados:

“...determinada área do Dom Bosco a gente não tem como aumentar via, ela está muito restrita naquela condição, eu consigo melhorar a pavimentação, eu consigo melhorar a contenção das encostas, mas isso está relacionado a necessidade das demandas da secretária de obras, boletim de ocorrência da defesa civil. Mas agora, requalificação urbanística, a gente não tem previsão, por exemplo de uma requalificação de favela com maior complexidade, hoje a gente não tem essa previsão. O que nós temos são essas ações integradas que o município vem atuando...” (Gestora do Município Ana Paula, 2022).

Todavia, é possível observar em diversos processos que quando há interesse do capital imobiliário por uma região devido às suas características e vantagens mercadológicas, ele busca adentrá-la, fator que gera pressão política na gestão do município para que ocorra a valorização do bairro. Assim, devido a todo seu contexto, é importante entender o que é um processo de gentrificação e como ele poderia ocorrer no bairro Dom Bosco.

No trabalho de Carlos Ribeiro Furtado (2014), o autor retoma os estudos de Marx sobre os processos de remoção de trabalhadores. Ao compará-los com os estudos de Neil Smith (1986), um dos precursores do termo gentrificação, é possível demonstrar que a gentrificação é um fenômeno já previsto por Marx na evolução do capitalismo. Desse modo, constata-se que a gentrificação não é um processo novo, mas sim recorrente, sendo reproduzido continuamente em diferentes lugares com diversas características que se destacam de acordo com seu local de reprodução e traz como principal circunstância a substituição de classes, como podemos ver nas passagens a seguir:

A melhoria das cidades, acompanhando o crescimento da riqueza, através da demolição de quarteirões mal construídos, a construção de palácios para bancos, grandes depósitos, etc., o alargamento de ruas para o tráfego comercial, para luxuosas carruagens e para a introdução dos bondes, etc., erradicam os pobres para lugares escondidos ainda piores e mais densamente ocupados (Marx, 1967, v. 1, p. 657, apud Furtado, 2014 p. 342).

Se a reestruturação que iniciou agora continua na sua atual direção, nós podemos esperar por importantes mudanças na estrutura urbana [...]. A conclusão lógica da reestruturação atual [...] seria a de um centro urbano dominado pelos profissionais-executivos, pelas funções financeiras e administrativas, residências das classes média e média alta e mais os serviços necessários a estas classes tais como hotéis, restaurantes, comércio, cinema e cultura [...]. O corolário disto seria um desalojamento substancial da classe trabalhadora para os velhos subúrbios e a periferia urbana (Smith, 1986, p. 32, apud Furtado, 2014 p. 342).

Nessa mesma linha, os autores Savage e Warde (1993) destacam quatro principais movimentos para que o processo de gentrificação ocorra:

A gentrificação pode ser identificada pela coincidência dos seguintes quatro processos:

- 1) Reinstalação e concentração social, envolvendo a mudança de um grupo de residentes para junto de outro de estatuto social;
- 2) Reunião de pessoas com uma cultura e estilo de vida supostamente idêntico, ou pelo menos, pertencendo a mesma classe e partilhando preferencial de consumo;
- 3) Transformação do espaço edificado, com modificação de características estéticas e aparecimento de novos serviços locais;
- 4) Reordenamento econômico de propriedades, uma oportunidade comercial para indústria de construção, e frequentemente a extensão do sistema de posse privada de propriedade doméstica (Savage; Warde, 1993).

De acordo com Savage e Warde (1993, p. 83), o processo de gentrificação é o *“processo de substituição da classe trabalhadora pela classe média, do aumento dos*

valores de propriedade, da alteração da forma do espaço edificado e do aparecimento de um novo estilo de vida urbano”.

Segundo Savage e Warde (1993), Sharon Zukin, autora de *Loft Living* (1988), apresenta um conceito similar sobre a gentrificação. Zukin descreve as transformações de uma área degradada realizadas por um grupo de artistas, que compartilhavam a mesma cultura. Esses artistas incentivaram o mercado imobiliário a investir na área, criando um novo conceito de moradia *chic*. Isso atraiu a classe alta para a região, resultando na "expulsão" de muitos artistas que não podiam mais arcar com o aumento dos aluguéis e serviços. Para mitigar as mudanças, o conselho municipal interveio, declarando a área um quarteirão de artistas e protegendo, até certo ponto, a comunidade residente. Essa intervenção transformou a área em uma atração turística.

Esse exemplo ilustra que determinadas áreas sociais podem alterar suas funções ao longo do tempo, sem necessariamente passar por um processo de gentrificação e que um dos processos que a diagnosticam é a cultura dos habitantes que molda esses espaços habitacionais. A análise dos estudos realizados pelos autores citados indica que a gentrificação decorre de um processo de reestruturação urbana, caracterizado pela transição do capital produtivo industrial para o capital financeiro. Esse fenômeno é evidenciado pelo fechamento de fábricas e galpões, e pelo reconhecimento crescente do processo de modificação do espaço e de seus moradores. Portanto, é necessário ampliar a interpretação sobre o que constitui o processo de gentrificação e adaptar o termo conforme o espaço urbano e a época em que está sendo aplicado.

Compreende-se, assim, que a gentrificação é um elemento permanente de um sistema de reestruturação urbana, moldado pelas necessidades e modos de produção dominantes na economia. Isso demonstra a influência do capital imobiliário na demarcação urbana da cidade. Cada processo de gentrificação deve ser entendido como um fenômeno único, influenciado por tendências estruturais específicas da sociedade em que ocorre e suas particularidades históricas (Furtado, 2014). Com base nessa perspectiva, esta dissertação abordará argumentos relacionados às condições urbanísticas que estão interligadas ao processo de gentrificação do bairro Dom Bosco. A primeira circunstância que se destaca é a valorização do entorno da área do Dom Bosco, elemento comprovado nos tópicos anteriores desse capítulo,

interligado com o enclave que envolve o bairro e gera a estigmatização, tanto de seus próprios moradores como da população da cidade como um todo.

A valorização do espaço urbano, em conjunto com o enclave, promove o descontentamento do mercado imobiliário. Segundo Barreto (2013), cujo debate de sua pesquisa aborda a segregação sócio-espacial, “para um indivíduo não é estimável ter uma vista de construções precárias que revelam a pobreza e miséria que muitos vivenciam na cidade real”. Assim, o mercado imobiliário poderia estar lucrando mais se a comunidade não estivesse próxima a esse eixo de expansão.

A segunda circunstância a ser explorada são as legislações urbanísticas da cidade e a forma como estas promovem o adensamento por meio de grandes edifícios, foco dos promotores imobiliários da região. Para isso, destaca-se a Legislação Urbana de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora (Lei nº 6910/1986). Alguns trechos relevantes para o bairro Dom Bosco foram selecionados, indicando que, de acordo com a Lei nº 6910/86, o bairro está localizado na Unidade Territorial I, em uma Zona Urbana, na região urbana 39. O zoneamento autorizado é o Zoneamento Residencial 3 (ZR3) nas vias de zona e no corredor, e o modelo de parcelamento para lotes residenciais é de até 200 m².

Quadro 7 Legislação de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora

Legislação Urbana de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora - MG				
Referencia: Lei 6910/86				
Bairro Dom Bosco				
Unidade Territorial	Área Territorial	Região Urbana	Zoneamento Autorizado	Referencia
I	Zona Urbana	39	Z. Residencial 3 (Zona); Z. Residencial 3 (Corredor - R. Vicente Beghelli e R. Mosenhor Gustavo Freire)	ANEXO 3 - B Lei 6910/86; ANEXO 4 - Lei 6910/86

Fonte: PJJ 6910/1986.

Quadro 8 – Legislação de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora Modelo de Parcelamento e respectivos modelos mínimos autorizados

Modelo de Parcelamento e respectivos modelos mínimos autorizados
Dom Bosco

Resid.	MP 1	Área do Lote (em m ²)	Lotes Lindeiros às vias Arteriais	Vedado	Testada do Lote (em m)	Lotes Lindeiros às vias Arteriais	Vedado
			Lotes lindeiros às demais vias	≥ 125 ≤ 200		Lotes lindeiros às demais vias	≥ 05
Pop.	MP 2	Área do Lote (em m ²)	Lotes Lindeiros às vias Arteriais	Vedado	Testada do Lote (em m)	Lotes Lindeiros às vias Arteriais	Vedado
			Lotes lindeiros às demais vias	≥ 200 < 300		Lotes lindeiros às demais vias	≥ 08
Ind.	-	-	-	-	-	-	-
Granja	-	-	-	-	-	-	-
Referencia	ANEXO 5 - Lei 6910/86; ANEXO 3 - Lei 6910/86						

Fonte: PJF 6910/1986.

O ZR3 permite a consolidação de categorias: Residencial, Comercial, Serviço, Institucional e Industrial. Nesta dissertação, o foco recai sobre o modelo permitido que é de até M2A, sendo que o número máximo de edificações por terreno é 1/125m² (horizontal) ou 1/200m² (vertical).

Quadro 9 - Legislação de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora
Zonas de uso e ocupação do solo – Categorias permitidas

Zonas de Uso e Ocupação do Solo - Categorias de uso permitidas								
Categoria de Uso	ZR 3				Modelo		Número Máx. de unid. De edificação/ Área do terreno ou lote	
	Zona	Corredor do Bairro		Zona	Corredor do Bairro	Horizontal	Vertical	
Residencial	Unifamiliar	Permitido	Permitido		Até M2	Até M2A	1/125m ²	1/200m ²
	Multifamiliar							
Comercial Serviço	Local	L1 ; L2 ; L3 ; Pequeno Porte	L1 ; L2 ; L3 ; Médio Porte	M1	Até M1A	Observação: listagem de L1; L2; L3; B1; B2; B3; S2 e Grupo 1 presente na Legislação de Uso e Ocupação do Solo de Juiz de Fora (Lei 6910/86).		
	Bairro	-	B1 ; B2 ; Médio Porte					

	Principal	-	B3 ;	-	-	-
	Setorial	-	S2	Pequeno Porte	M1	Até M1A
Institucional	Local	Médio Porte		Grande Porte	M1	Até M2A
	Bairro	-		Grande Porte		
	Principal	-		-	-	-
Industrial	Grupo 1	Pequeno Porte		Pequeno Porte	M1	Até M1A
	Grupo 2	-		-	-	-
	Grupo 3	-		-	-	-
	Grupo 4	-		-	-	-
Referencia	ANEXO 6 - Tabela A e Tabela B e Tabela C - Lei 6910/86;					

Fonte: PJF 6910/1986.

Quadro 10 - Legislação de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora
Modelo de Ocupação

Modelo de Ocupação					
Modelo		Coefficiente de Aproveitamento Máximo	Taxa de Aproveitamento Máxima	Afast. Frontal Mínimo (m)	Afast. Lateral e de Fundos Mínimos
M1	Até 300m ²	1	65%	3	-
M2	Até 300m ²	1,3			
	300m ²	1,7			
M1A	Até 300m ²	1	1° ao 3° pav. = 100% (até 9,20m de altura); demais pav. = 65%	2	1° ao 3° pav. = 0; demais pav. uma divisa = 0; demais 1,5
M2A	Até 300m ²	1,65			
	300m ²	2,1			
Referencia:	ANEXO 8 - Lei 6910/86;				

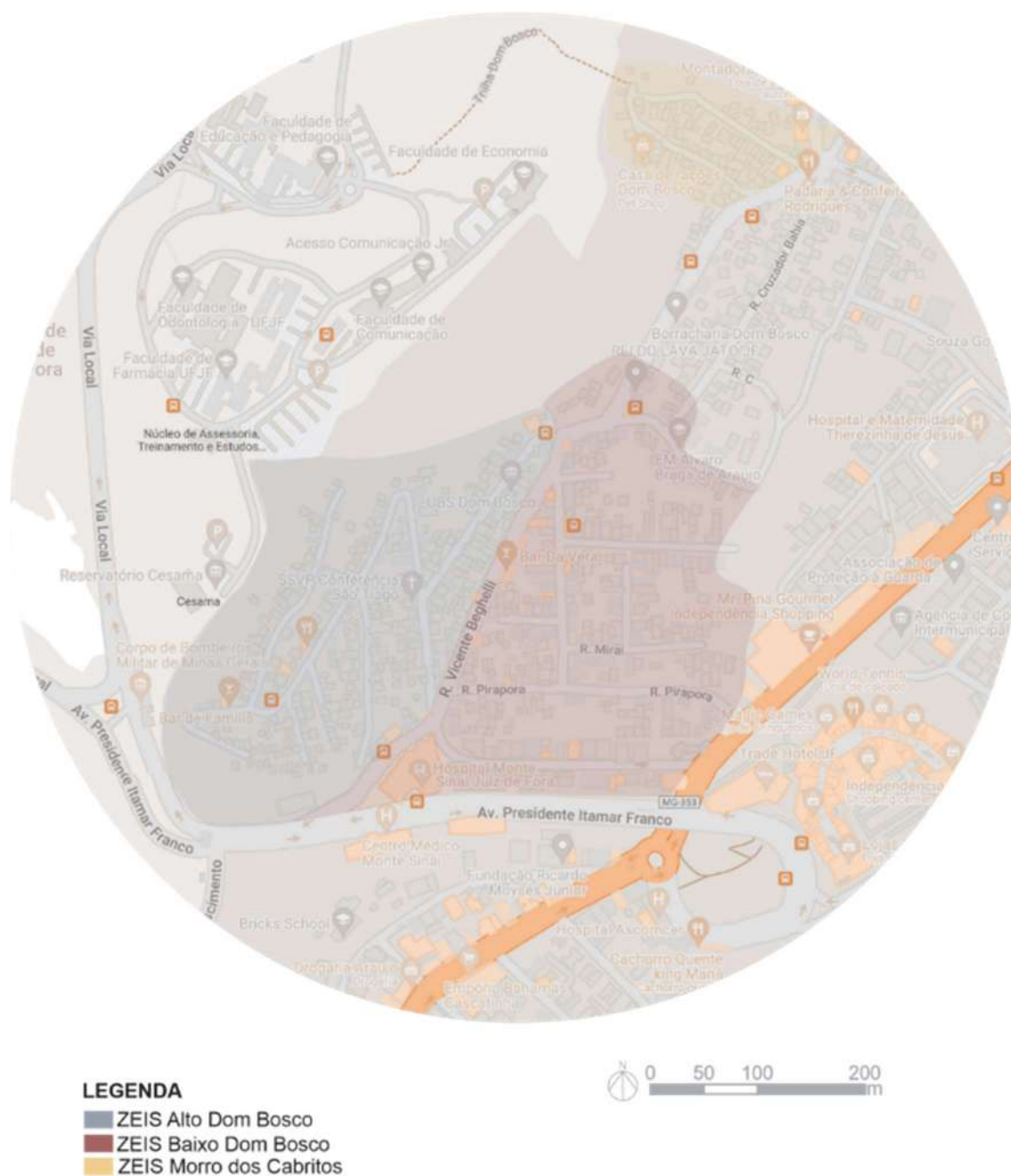
Fonte: PJF 6910/1986.

Para uma melhor compreensão, apresenta-se o seguinte exemplo: ao considerar um terreno máximo de 200 m², conforme o modelo M2A e de acordo com o quadro 8, que especifica um lote com no máximo 200 m², para uso residencial, aplica-se um coeficiente de aproveitamento máximo de 1,65. A taxa de aproveitamento máxima é de 100% do 1° ao 3° pavimento e 65% nos pavimentos subsequentes. Isso resultaria em uma ocupação máxima de 330 m², distribuída pelo

número de andares permitido conforme a largura da via em que a edificação seria construída.

No caso de edifícios comerciais, o modelo M2A pode ser utilizado apenas se toda a construção for realizada no primeiro pavimento. O modelo M2, com um lote de 200 m², oferece um coeficiente de aproveitamento máximo de 1,3, permitindo uma ocupação de até 260 m² distribuídos pelos pavimentos. Observa-se que a utilização para comércio e serviços é ainda menor que a utilização residencial. Esses requisitos diminuem o interesse do mercado imobiliário pela localização, pois, mesmo utilizando os coeficientes máximos, as construtoras estariam investindo em pequenas obras, com menor rentabilidade. Esse investimento só seria atrativo para pequenos agentes imobiliários que se dedicam a obras menores. Além disso, o Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora (2018), determina três áreas do bairro Dom Bosco como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) (figura 46). As ZEIS, de acordo com o PDP de 2018 *“caracterizam-se pela presença de assentamentos informais, precários e irregulares, com deficiências de oferta de infraestrutura, equipamentos e serviços, com presença de riscos geológicos, ocupada por população predominantemente de baixa renda, socialmente vulnerável, com baixos índices de desenvolvimento humano”*. Nessas áreas, constatou-se a necessidade de aplicação do processo de regularização fundiária, requalificação urbanística e atenção social mediante a elaboração de projetos específicos (PJF, 2018). Nesse ínterim, quando um local é classificado como ZEIS, deverá ocorrer apenas a construção e a ocupação de habitações de interesse social e equipamentos públicos para suprir a demanda da população. Com isso, busca-se a proteção da população dos moradores residentes nessa área, contra investimentos do capital imobiliário.

Figura 46 - Mapa ZEIS - Bairro Dom Bosco



Fonte: coleta de dados (PJF, 2022) e criação de mapa no My maps realizado pela autora, 2023.

Apesar de a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) atuar como um inibidor do mercado imobiliário, em 2014 foi iniciado um projeto de implantação de um apart-hotel na avenida Presidente Itamar Franco, próximo ao pórtico da UFJF e ao Alto Dom Bosco. Conforme ilustrado na figura 27, este edifício está localizado dentro da área denominada ZEIS Alto Dom Bosco. Além de estar situado em uma área de topografia acentuada, onde foi necessária uma significativa movimentação de terra para a construção de um muro de arrimo, o apart-hotel encontra-se em processo de

regularização fundiária. Isso indica uma demora do município em fiscalizar a implantação desta edificação em uma área de ZEIS/AEIS. A terceira circunstância de que se trata nesta explicação é a modificação do espaço urbano no interior do bairro, como pode ser observado por meio das imagens que demonstram o adensamento do bairro entre os anos de 2005 e 2022 (figura 47).

Figura 47 - Imagem de densidade do bairro Dom Bosco (cheios e vazios)



Fonte: Google Earth modificado pela autora, 2023.

Além do adensamento que apresentou durante os últimos anos, é importante identificar se ocorreram modificações nas edificações presentes no bairro, sejam de

A quarta circunstância a ser destacada é a modificação do preço do solo. Conforme apresentado na metodologia, essas informações seriam obtidas através de dados recolhidos em entrevistas com agentes imobiliários atuantes no bairro Dom Bosco. No entanto, apenas foi possível acessar um agente imobiliário informal, que não forneceu dados relevantes sobre o preço do solo. Entretanto, para compreender melhor a diferença do preço do solo no bairro Dom Bosco com seu entorno, recorreu-se à análise da Planta Genérica de Valores da Terra (PGVT), utilizada para a realização do cálculo do Imposto Predial do Território Urbano (IPTU)³⁵. A PGVT apresenta a posição espacial dos valores médios dos imóveis de cada zona homogênea, trazendo valores dos imóveis conforme garanta a justiça social, assim o IPTU é cobrado em função do valor efetivo de cada imóvel.

Na PGVT, estão marcadas as áreas isótimas³⁶, delimitadas através da igualdade de valor unitário, identificando a homogeneidade das características físicas, os aspectos de zoneamento urbano e a existência de equipamentos urbanos e comunitários, fatores de insalubridade e de amenidades existentes. Em todos os anos, o IPTU sofre um reajuste que é feito com base no índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) medido pelo IBGE. Na tabela 3, verifica-se que os reajustes sofridos nos anos de 2010 e 2022 somados expõem um acréscimo de, aproximadamente, 47%, dentro do período de 10 anos, em todas as áreas isótimas indicadas do bairro Dom Bosco, Cascatinha e São Mateus.

Tabela 3 - Planta Genérica de Valores da Terra, Juiz de Fora

Planta Genérica de Valores da Terra - Juiz de Fora/MG							
Ano 2022				Ano 2010			
Área Isótima	Valor m2	Apartamento	Casa	Área Isótima	Valor m2	Apartamento	Casa
Dom Bosco				Dom Bosco			
RE058	115,76	0,9	0,95	RE058	54,09	0,9	0,95
RE490	115,76	0,9	1	RE490	54,09	0,9	1
RE251	129,69	0,95	1	RE251	60,59	0,95	1
RE608	405,02	1,6	1,05	RE608	178,92	1,2	1,05
RE255	115,76	0,9	0,95	RE255	54,09	0,9	0,95
RE491	115,76	1	1	RE491	54,09	1	1
RE493	129,69	1	1	RE493	60,59	1	1
RE057	129,69	1	1	RE057	60,59	1	1

³⁵ IPTU é o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, cobrado de todo os imóveis urbanos, edificados ou não, tendo como base de cálculo o valor venal do imóvel.

³⁶ Área Isótima é a delimitação de uma região da cidade cujos os imóveis nela situados possuam as mesmas características genéricas.

RE489	259,57	1	1,05	RE489	97,37	1	1,05
Cascatinha				Cascatinha			
RE146	649,44	1,2	1,05	RE146	303,48	1,2	1,05
RE256	1342,48	1	1	RE256	627,34	1	1
RE213	530,88	1,2	1	RE213	248,08	1,2	1
São Mateus				São Mateus			
RE221	2684,97	1,2	1	RE221	1254,68	1,2	1
RE222	2574,56	1,2	1	RE222	1203,1	1,2	1
RE220	530,76	1,2	1	RE220	248,02	1,2	1
RE021	436,2	1,2	1	RE021	203,83	1,2	1
RE047	692,86	1,2	1,05	RE047	323,77	1,2	1,05
RE492	490,61	1,2	1	RE492	229,26	1,2	1
RE252	432,93	1,2	1	RE252	202,3	1,2	1
OBS.: Essa planta é um recorte da PGVT. As áreas apresentadas são apenas as pertinentes a pesquisa que foi desenvolvida.							

Fonte: coleta de dados e elaboração pela autora, 2023. (Planta base com demarcação das áreas isótimas está no ANEXO 3 e 4 dessa dissertação).

Além do reajuste baseado no IPCA, deveria ser realizado o reajuste de valorização das áreas que passaram a ter mais infraestrutura e serviço. Contudo, a Câmara Municipal de Juiz de Fora trabalha com a política do não reajuste do IPTU, já que, em muitas campanhas dos vereadores para a eleição, uma das principais promessas políticas é vetar o aumento do IPTU. De acordo com Monteiro (2014), os bairros Dom Bosco e Cascatinha tiveram maior valorização e aumento de IPTU nos anos de 2009 e 2010, com o aumento de 10,2% e 19,24%, respectivamente. O autor ainda destaca que essa foi uma valorização baseada no IPCA e em fatores externos, como a instalação de novos serviços que contemplariam a área – a inauguração do shopping Independência, por exemplo.

A partir disso, entender é possível compreender o porquê de a PGVT não representar a valorização do preço real do metro quadrado e se tratar de taxas extremamente desvalorizadas. No entanto, com a análise da PGVT, demonstrar demonstra-se que mesmo não refletindo o valor real, há uma nítida desigualdade entre o bairro Dom Bosco e seu entorno ao se tratar de valores de terreno e aluguel.

A quinta circunstância a ser destacada é uma característica única do bairro Dom Bosco, trata-se dos processos de regularização fundiária que estão sendo realizados no bairro. Para entender como esses processos de usucapião podem favorecer um processo de gentrificação, deve-se comparar os quatro movimentos descritos pelos autores Savage e Warde (1993) com os elementos principais de um

processo de Regularização Fundiária Plena, descrito na Lei nº 13.465/17 que ocorre nos dias atuais, como mostra a figura 49. A partir disso, observa-se que dois dos elementos que caracterizam a gentrificação podem se consolidar na implementação do processo de regularização fundiária plena.

Figura 49 - Organograma de comparação do art 28 da Lei 13.465/2017 com as principais características de um processo de gentrificação de acordo com Savage e Warde (1993)



Fonte: Lei 13.465/2017. Savage; Warde, 1993. Elaborado pela autora.

A efetivação da fase III do art. 28 da lei de Regularização Fundiária – elaboração do projeto de regularização fundiária – supostamente, promove a efetivação da terceira característica do processo de gentrificação que descreve a transformação do ambiente construído e da paisagem. Já, efetivação da fase VII do art. 28 da lei de Regularização Fundiária – registro do CRF (titularidade da posse) – poderá possibilitar a efetivação da quarta característica do processo de gentrificação,

que é o reordenamento econômico de propriedade, elevando, assim, os valores fundiários por agora se tratar de um local regularizado e requalificado pelo Estado.

Já, o primeiro e segundo movimentos que caracterizam a gentrificação, descritos por Warde e Savage (1993), podem vir a acontecer de acordo com a demanda do capital imobiliário e cujo procedimento é prejudicial à cidade. O mercado imobiliário se aproveita da requalificação da área como um todo e emprega seu poder como forma de coagir os moradores que ali residem para que se retirem, assim novos habitantes de classes sociais mais altas podem vir a se instalar, demonstrando o quanto a cidade se tornou apenas mercadoria no urbanismo neoliberal e que toma conta das relações sociais e espaciais.

A cidade é mercadoria. Bem, tudo o que vemos nesta sala é mercadoria: caneta, roupa, óculos, sapatos, móveis... estamos num país capitalista em que a generalização da mercadoria toma conta das relações sociais (Maricato, 2015, p.11).

Contudo, como já exposto no tópico anterior deste capítulo, as regularizações realizadas no bairro Dom Bosco ocorreram através do instrumento de usucapião, antes de ser estabelecida a Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/17). De acordo com o Estatuto da Cidade, a usucapião individual de imóvel urbano pode ser realizada por:

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (Brasil, 2001).

Esse instrumento é fundamentado apenas para a entrega da titulação de posse, sendo assim não houve nenhum processo de requalificação do bairro Dom Bosco que proporcionasse a transformação do ambiente construído, ocorrendo apenas um reordenamento econômico dos lotes regularizados. Isso permite concluir que a forma como foram realizadas as regularizações fundiárias não influenciaria em um possível processo de gentrificação.

No capítulo cinco, analisaram-se as circunstâncias que propiciariam um processo de gentrificação no bairro Dom Bosco, são elas: (i) valorização do entorno e enclave (apresentado no subcapítulo 4.1), (ii) legislação urbanística, (iii) modificação do espaço urbano, (iv) modificação do preço do solo e (v) regularização fundiária. É importante destacar que essas circunstâncias foram baseadas nas características únicas que o bairro possui, desde seu processo do surgimento aos dias atuais.

Baseado nessas análises, mesmo com a comprovação da grande valorização do bairro Dom Bosco e da modificação do espaço urbano, a legislação urbanística não é propensa à realização de um processo de gentrificação de grandes modificações urbanísticas, sociais e culturais. Os processos de regularização fundiária da forma como foram realizados também não proporcionam nenhuma influência gentrificadora, mas, para fins de pesquisa, não foi possível comprovar a modificação do preço de solo, ainda que haja vestígios de aumento de valores, mesmo que com valores módicos.

O bairro Dom Bosco foi alvo de muitas pesquisas que apontavam o processo de gentrificação iminente após a implantação do Shopping Independência, devido aos seguintes acontecimentos: (i) ao processo de remoção da área de lazer do bairro (Curva do Lacet), (ii) a todo processo de valorização rápida do seu entorno imediato, decorrente da implantação de equipamentos privados e (iii) a sua localização próxima ao centro da cidade de Juiz de Fora. No entanto, depois de dez anos, é possível constatar que devido à formação do bairro, as características de seu território e, principalmente, ao sentimento de comunidade e pertencimento da população, esse processo de gentrificação está desacelerado ou até mesmo retido. Considerando o perfil do bairro, embora não seja viável desconsiderar a possibilidade de gentrificação, acredita-se que uma eventual troca de moradores se dará entre classes sociais com renda similar ou pouco divergente, mas com culturas distintas. No entanto, tal processo demandaria um período de tempo considerável e a desestigmatização do bairro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa foi direcionada a partir de dois questionamentos surgidos por meio de leituras urbanas realizadas no bairro Dom Bosco. Com o primeiro questionamento buscava-se entender: “A pressão velada que os moradores do bairro vêm sofrendo pode vir ocasionar a redefinição do perfil de moradores?” e “Como a aplicação do instrumento de Regularização Fundiária pode influenciar em um possível processo de gentrificação?”.

Para responder a esses questionamentos, a pesquisa teve como **objetivo principal “investigar se ocorre um processo de gentrificação no bairro Dom Bosco, identificando suas causas e correlação com os processos de regularização fundiária”**. Em um primeiro momento, apresentou-se uma contextualização com pesquisas voltadas para a produção do espaço urbano informal e as políticas habitacionais brasileiras, além de um estudo da legislação referente à Regularização Fundiária. Já, em um segundo momento, delimitou-se o campo de estudo, o bairro Dom Bosco e, a partir dele, foram definidos os objetivos **específicos** (i) analisar o alcance das legislações municipais que trazem diretrizes relacionadas a assentamentos informais, (ii) analisar os processos de regularização do bairro Dom Bosco, (iii) identificar se ocorreu uma mudança de perfil socioeconômico dos moradores, (iv) identificar as alterações do valor dos imóveis do bairro e (v) analisar as alterações na configuração espacial do bairro e do seu entorno. É importante ressaltar novamente que, em detrimento dos contratempos ocorridos em campo e a mudança de metodologia, não foi cumprir com os objetivos específicos (iii) e (iv) propostos.

Com o estudo mais aprofundado do espaço urbano do bairro Dom Bosco, foi possível compreendê-lo como um local que não é unificado, dessa forma, cada área corresponde a um processo diferenciado de urbanização, resultante, principalmente, da formação da localidade. Dessa maneira, é necessário entender que cada área do Dom Bosco interage de formas diferentes às modificações dos espaços urbanos. Assim, as respostas para os nossos questionamentos foram distintas para cada localidade do bairro.

A partir da análise de todos os dados recolhidos, reconhece-se que a redefinição do perfil de moradores através da pressão velada do mercado imobiliário

que vem ocorrendo devido à valorização do entorno do bairro tende a acontecer de forma gradativa ao longo do tempo. Porém, essa modificação ocorrerá de formas diferentes em cada localidade do bairro.

Localizada em adjacência ao bairro São Mateus, onde o valor do metro quadrado construído pode atingir valores dez vezes superiores aos do bairro Dom Bosco, a área denominada Grotá já evidencia sinais de transformação social com a gradual migração de indivíduos pertencentes a classes sociais de renda mais alta nos últimos anos. Esse processo foi constatado por diferenças urbanísticas relacionadas às demais áreas do bairro. Esse processo ocorre de maneira mais ágil devido à localização da *Grotá* que está na divisa com o bairro São Mateus e fica mais próximo de áreas de serviços e comércios, além de estarem na área central de Juiz de Fora.

Já, nas localidades denominadas de *Buraco*, *511* e *Dom Bosco*, acontecem processos similares, onde é possível encontrar novas edificações multifamiliares, de três a quatro pavimentos, voltadas para aluguel dentre as casas de antigos moradores. Apesar dessa nova caracterização das edificações, seus moradores possuem o mesmo perfil socioeconômico, o que não caracteriza um processo de gentrificação.

Em relação às localidades que compreendem o *Chapadão* e o *Morro dos Cabritos*, defende-se que a possibilidade de redefinição do perfil de moradores é extremamente pequena, tendo em vista as características urbanísticas da área. Como foi possível constatar, essas áreas necessitam de um processo de requalificação que, até dado momento, a Prefeitura de Juiz de Fora informa não ter verbas para implementá-lo. Além disso, as duas localidades estão classificadas como áreas de risco geológico 3 e 4 e possuem uma particularidade que é inibidora da venda de terrenos por um único lote, possui diversas casas que são divididas entre os familiares. Por último, há, também, toda a questão de a área ser estigmatizada pelos os moradores do próprio Dom Bosco como sendo uma localidade perigosa e de tráfico de drogas, fatos que desvalorizam a área.

Ainda não é possível desconsiderar que ocorre um processo de gentrificação no bairro Dom Bosco devido a sua localização e à valorização do seu entorno, mas é necessário reconhecer que, devido às particularidades e legislações urbanísticas vigentes no bairro, esse processo tende à estagnação. No alto Dom Bosco, a

possibilidade de gentrificação é menor, pois a requalificação da área só poderá ser feita se for implantada a contenção de risco geológico que, nesse caso, não é viável financeiramente. Seria mais rentável para a prefeitura de Juiz de Fora fazer a realocação dos moradores do alto Dom Bosco do que realizar grandes obras de infraestrutura. Se houvesse algum processo voltado para a realocação, seria viável debater um processo de gentrificação voltado para a remoção dos habitantes com o intuito de modificar a paisagem urbana em prol do baixo Dom Bosco, que nesse momento seria afetado diretamente, já que suas características urbanísticas são mais favoráveis ao processo de requalificação, valorização e, conseqüentemente, a gentrificação. Todavia, neste caso, trata-se apenas de uma hipótese que deve ser estudada o risco geológico se torne iminente e seja necessária a realocação dos moradores da área.

A pesquisa também identificou indícios de um potencial processo de gentrificação no bairro Dom Bosco, impulsionado pela crescente presença de estudantes universitários buscando moradia na região. Localizado próximo à Universidade Federal de Juiz de Fora e a outros três polos de faculdades particulares, o bairro apresenta características favoráveis à instalação de moradias estudantis, como acessibilidade econômica e territorial. Apesar do atual domínio do bairro São Pedro nesse segmento, o aumento da demanda por moradia a preços acessíveis tende a favorecer o Dom Bosco, como já demonstrado pelo crescente interesse de estudantes. No entanto, a estigmatização do bairro e a carência de comércio ainda representam obstáculos para essa mudança. Diante do exposto, pesquisas futuras se configuram como ferramentas essenciais para aprofundar a análise desse cenário e suas implicações.

Essa pesquisa também se aprofundou nos processos de Regularização Fundiária para responder ao segundo questionamento: Como essa Regularização Fundiária afetaria um possível processo de gentrificação? A partir dos estudos realizados, identificou-se que a forma como foram realizados os processos de REURB não influencia no processo de gentrificação diretamente, apesar de proporcionar a valorização do lote regularizado. Concluiu-se que, além dos processos terem sido realizados pelos instrumentos de usucapião, cujo processo se dá por meio de entrega o título de posse e não realiza qualquer tipo de requalificação, todos os processos foram realizados individualmente, e os relatos dos moradores nas entrevistas

mostraram que eles buscavam a segurança da moradia própria através da titulação de posse do terreno.

No entanto, é importante destacar que essa conclusão se deu, exclusivamente, no caso do bairro Dom Bosco, devido a todas as suas características únicas, por isso, não se deve desconsiderar a influência que os processos de Regularização Fundiária que são acompanhados por projetos de requalificação causam no espaço urbano que estão em valorização. Diante do exposto, torna-se imperativa a elaboração e normatização de legislações específicas para assentamentos informais sujeitos a processos de Regularização Fundiária Social. Essa medida se faz necessária, sobretudo, pela condução da regularização como política pública habitacional, a qual, por sua vez, reconhece a cidade pré-existente. No entanto, o intrincado sistema imobiliário-financeiro se aproveita das oportunidades surgidas, assumindo o domínio das áreas regularizadas, ocasionando prejuízos aos seus habitantes.

Com isso, ficou mais evidente a necessidade de entender como a instauração da ZEIS no bairro Dom Bosco interferiu na estagnação do processo de gentrificação, já que, a partir da implantação de uma ZEIS, a área deixa de ser alvos dos empreendedores imobiliários devido às suas restrições. Isso nos proporcionou mais um questionamento que não nos aprofundamos nessa dissertação, mas que é de extrema importância: “Como a implantação da ZEIS pode continuar protegendo as famílias após a implementação do processo de Regularização Fundiária?”

Mais de vinte anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, cabe salientar que, embora muitos de seus instrumentos estejam presentes nos Planos Diretores municipais, estes frequentemente se limitam a diretrizes sem efetiva implementação. Essa lacuna decorre, em grande parte, da ausência de vontade política para com o planejamento urbano, visto que tais políticas não geram retorno imediato em votos. Em Juiz de Fora, onde o mercado imobiliário se destaca por sua força, a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade se faz crucial para garantir o direito à moradia digna e à cidade justa para todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. Eu já tenho onde morar... a cidade da informalidade. *In*: ABRAMO, Pedro (org.). **Cidade da Informalidade: os desafios das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro. Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003. p. 7-12.

ABREU, Christiane Silva De. **Favelas em Juiz de Fora: a ocultação do fenômeno**. *Libertas*, Juiz de Fora, v.10, n.1, p. 143-167, jan-jun/ 2010 – ISSN 1980-8518.

ALBERTO, Klaus Chaves; COLCHETE FILHO, Antonio; BRAIDA, Frederico; ABDALLA, José Gustavo Francis. Arquitetura e Urbanismo em Juiz de Fora - temas para reflexão: uma introdução. *In*: ALBERTO, Klaus Chaves (org.). **Arquitetura e urbanismo em Juiz de Fora: habitação, comércio, saúde e educação**. Juiz de fora, MG: Funalfa: Ed. UFJF, 2016. P. 21-28.

BARBOSA, Adauto Gomes. **Produção do espaço e transformações urbanas no litoral Sul de João Pessoa- PB**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós Graduação em Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2005.

BARRETO, Ana Cláudia de Jesus. **O lugar dos negros na cidade: estudo na área de risco no bairro Dom Bosco**. 1 ed. Juiz de Fora: FUNALFA, 2013.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*, vol. XXIX (127), 1994 (3º), 711-732. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habitação%20social%20no%20Brasil.pdf. Acessado em: 26 de março de 2022.

BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. *Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html. Acesso em: 8 de novembro de 2022.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 5. ed. São Paulo, Sp: Editora Estação Liberdade Ltda, 2011.

BRASIL. Constituição (1988) de 22 de setembro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Programa Minha Casa Minha Vida**

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.**

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Regularização Fundiária.**

BRASIL. Medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2017. **Regularização Fundiária Urbana e rural**

BRASIL. Medida provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020. **Programa Casa Verde e Amarela.**

CAIXA. **Site da Caixa Econômica Federal.** 2018. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-rural/IN_MCidades_n_12.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2018.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo. Editora 34, Edusp, 2011 (3º edição).

CARLOS, Ana Fani A. **A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista.** In: *Crise urbana*, 2015.

COLCHETE FILHO, Antonio; CARDOSO, Carina Folena; MENEZES; Marluci. Habitação em Juiz de Fora: usos uni e multifamiliares em evidência. In: ALBERTO, Klaus Chaves (org.). **Arquitetura e urbanismo em Juiz de Fora: habitação, comércio, saúde e educação.** Juiz de fora, MG: Funalfa: Ed. UFJF, 2016. P. 29-64.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa. Escolhendo entre cinco abordagens.** Porto Alegre: Peno, 2014.

FERNANDES, Édesio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro (org.). **A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas,** Rio de Janeiro, Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003. P. 139 – 172.

FERNANDES, Fernando; SILVA, Jailson de Souza; BARBOSA, Jorge. **O Paradigma da Potência e a Pedagogia da Convivência.** Revista Periferias, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2018. Disponível em: <http://imja.org.br/pt-br/wp-content/uploads/2019/02/EditorialRevistaPeriferias-O-Paradigma-da->

Pot%C3%AAncia-e-a-PedagogiadaConviv%C3%AAncia.pdf. Acessado em: 5 de abril de 2021.

FERRARA, Luciana; DENALDI, Rosana. O projeto de regularização fundiária urbana: requisitos e aplicação referente às demandas da urbanização de interesse social. *In*: LEITE, L; MENCIO, M. (Coords). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei nº 13.465/2017**. São Paulo. Letas Jurídicas, 2019. p. 53-85.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil - municípios selecionados e microrregiões geográficas**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

FURTADO, Carlos Ribeiro. **Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação**. Cad. Metropole, Nov 2014, vol.16, no.32, p.341-364. ISSN 2236-9996

GUERREIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel; **Regularização fundiária verde e amarela: endividamento e precariedade**. Uol Notícias, 2020. Disponível em: <<https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2020/09/08/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>> . Acessado em: 02 de junho de 2022.

HARVEY, David, **17 Contradições e o fim do capitalismo**; tradução: Rogério Bettoni. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

IBGE, **Perfil dos municípios brasileiros: 2020**, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE. **Portal do IBGE**. 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/juiz-de-fora.html>> Acesso em: 27 de outubro de 2021.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal, Conselho Municipal de Habitação. Resolução nº03/2018:– **Normatiza a metodologia elaborada pelo Departamento de Articulação e Integração de Políticas Setoriais – DAIPS, da Subsecretaria de Planejamento do Território – SSPLAT/SEPLAG-JF**, para a hierarquização de áreas sujeitas a ações de Regularização Fundiária de Interesse Social, no município de Juiz de Fora. Juiz de Fora. Diário Oficial Eletrônico do Município, 2018.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal, Subsecretaria de Planejamento do Território Ssplat/JF. Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplag/JF. **Regularização Fundiária no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Departamento de Articulação e Integração de Políticas Setoriais – Daips, 2018. 31 slides, color. 2018.**

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. Lei nº 10.885, de 31 de janeiro de 2005. **Operação urbana Monte Sinai.**

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. Lei nº 11.404, de 24 de julho de 2007. **Operação urbana Independência Shopping.**

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. Lei nº 11.925, de 29 de dezembro de 2009. **Planta genérica de valores, tabela de preços de construção e fatores de comercialização.**

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. Lei nº 14.560, de 16 de janeiro de 2023. **Planta genérica de valores, tabela de preços de construção e fatores de comercialização.**

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. Lei nº 6.910, de 1986. **Ordenamento do uso e ocupação do solo no município de Juiz de Fora.**

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. Lei nº 09.811, de 03 de julho de 2018. **Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora.**

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. Lei nº 09.811, de 27 de junho de 2000. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora.**

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2006.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO; Mariana; Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. *In*: LEITE, L; MENCIO, M. (Coords). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei nº 13.465/2017.** São Paulo. Letas Jurídicas, 2019. P. 19 – 52.

LIMA, Antônio Jesuíta de. **Gestão Urbana e Políticas de Habitação Social: Análise de uma Experiência de Urbanização de Favela.** São Paulo, Sp: Annablume Editora, 2010.

MARCO, Cristhian Magnus de; BATTIROLA, Ana Michelina Dalbosco; **Programa Habitacional Casa Verde e Amarela: uma análise sobre a importância do debate nas esferas públicas para a construção do Espaço público**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, vol. 13, nº4, pag. 1855-1887, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57055/40053> . Acessado em: Junho de 2022.

MARICATO, Erminia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias - planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo, Sp: Atual Editora, 2010.

MARICATO, Erminia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Ltda, 2011.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, 2015, p. 11-22.

MONTEIRO, Gabriel Lima. **Tinha uma pedra no meio do caminho, no meio do caminho tinha uma pedra. O bairro Dom Bosco: uma longa vida comunitária e seus desafios frente ao avanço do capital imobiliário**. 2014. 222 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

MORETTI, Julia Azevedo. Usucapião pró-moradia como instrumento de regularização de interesse social: perspectivas e desafios a partir da lei nº 13.465/2017. In: LEITE, L; MENCIO, M. (Coords). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei nº 13.465/2017**. São Paulo. Letas Jurídicas, 2019. P. 317 - 336.

MUCHINELLI, Livia Ribeiro Abreu. **Política Nacional de Habitação e Plano Nacional de Habitação: contradições do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora – MG**. 2017. Tese. Doutorado – área de concentração: Planejamento Urbano e Regional, FAUUSP, São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, M. R. Famílias solidárias e desafios urbanos: os negros em Juiz de Fora. In: BORGES, C. M. (Org.). **Solidariedades e conflitos: histórias de vida e trajetórias de grupos em Juiz de Fora**. Juiz de Fora: UFJF, 2000. p. 53-87.

PETITEAU E PASQUIER. **La Méthode des itinéraires: récits et parcours**. In: GROSJEAN, M., THIBAUD, J-P. p. 63-77 In: L'espace urbain en méthodes. Marseille: Parenthèses. Collection Eupalinos. 2001.

PILOTTO, Angela Seixas; GONÇALVES, Renata da Rocha; POLLINI; Paula Bittencourt Poggi. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. In: LEITE, L; MENCIO, M. (Coords). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da lei nº 13.465/2017**. São Paulo. Letas Jurídicas, 2019. P. 87 – 114.

RIBEIRO, Daniel de Albuquerque; BRAGA; Aruan Francisco Diogo; TEIXEIRA, Lino; **Desigualdade socioespacial e o impacto da covid-19 na população do Rio de Janeiro: análises e reflexões**. Cad. Metrop, São Paulo, v. 23, n. 52, pag. 949-969, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cm/a/3WJjLRs9WCgwCLZM5ctykjm/?lang=pt&format=pdf> .

Acessado em: 25 de agosto de 2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo. Nobel, 1987.

SAVAGE, Mike e WARDE, Alan. **Urban Sociology, Capitalism and Modernity**. Londres, The McMillan, Ltd, 1993.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª. Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SMOLKA, Martim O. A lei e ilegalidade na produção do espaço urbano. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords). **Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução**. Belo Horizonte. Del Rey, 2003. p. 255 – 291

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 6ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

TASCA, Luciane. **As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção**. 2010. 267 f. Tese

(Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) –Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

TEIXEIRA, B.B.; LAWALL, J.S. Habitação social em Juiz de Fora: debate e projetos. ZAMBRANO, L.M.A; ARBACH, J.M.I; LAWALL, J. S; ANDRADE, T. L; (Coords) **Habitação em Juiz de Fora: diagnóstico e experiência de formulação de política.** Juiz de Fora, Editora UFJF, 2012.

VANIN, Fábio Scopel; HERMANY, **Ricardo. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil.** *In* Brazil. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 482-516, abr. 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27233/20470>>. Acesso em: 24 agosto de 2022.

ZAMBRANO, L.M.A. **Integração dos princípios da sustentabilidade ao projeto de arquitetura.** Rio de Janeiro, 2008.

APÊNDICES

Apêndice 1 - OE1 – Entrevista Semi-estruturada 1

Subamostra 5: agentes que atuam na prefeitura municipal na área de planejamento urbano e habitação social.

Entrevistado:

Nome: _____

Profissão: _____

Cargo de Atuação no município: _____

1. Como está sendo implementado o processo de Regularização Fundiária no Município de Juiz de Fora?
2. Como o bairro Dom Bosco vêm sendo classificado em relação ao processo de Regularização Fundiária?
3. Quais os planos de requalificação, que vêm sendo implementados ou preparados, para a implantação no bairro Dom Bosco?
4. O que o bairro Dom Bosco representa para o município quando apresentado como ZEIS, ADE-Habitação e indicado para Planos de Requalificação no Plano Diretor de Juiz de Fora? Como o município vêm dando ênfase para essas características?
5. Como o município vê a grande valorização do entorno do bairro Dom Bosco?
6. Será implementado algum plano de urbanização na área do bairro Dom Bosco, que busca a assistência e melhorias urbanas para o morador do bairro?
7. Quais as perspectivas futuras para a realização da implementação do instrumento de Regularização Fundiária no município de Juiz de Fora?

Apêndice 2 – OE2 - Entrevista Semi-estruturada 4

Subamostra 1: moradores do bairro Dom Bosco envolvidos em processos de regularização fundiária.

DADOS DO(S) ENTREVISTADO(S):

1. Nome: _____

2. Idade: _____ anos

3. Sexo:

1. Homem

2. Mulher

4. Qual é a renda total das pessoas que moram nesta casa que contribuem para pagar as despesas?

(Pode ser um valor aproximado.)

(Em R\$) _____

5. Endereço:

Outra referência:

CARACTERIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO DO IMÓVEL:

6. Qual uso a família faz desta casa? (Pode marcar mais de uma resposta.)

(Moradia, Lazer / Recreação, Trabalho.)

7. Há quanto tempo a sua família mora nessa casa? _____

8. Como a família ocupou esta casa?

1. Ocupou quando o terreno ainda estava vazio

2. Herdaram de familiares

3. Morador anterior dividiu o terreno com a sua família (cedeu parte do terreno)

4. O terreno / imóvel foi cedido pelo morador anterior

5. Comprou

6. Outra forma (Anotar) _____

8.1. Quem era o morador anterior? (De quem compraram?)

1. Familiar

2. Amigo/Conhecido

3. Desconhecido

9. A casa que o Sr(a) e sua família mora já sofreu alguma modificação/reforma após regularização fundiária?

1. Sim, a casa já foi reformada

3. Sim, a casa já foi reformada e ampliada

2. Sim, a casa já foi ampliada

4. Não

10. A família pretende continuar morando nesta casa? Por que?

1. Sim

2. Não

11. Cite 3 coisas que o Sr(a) mais gosta aqui no bairro Dom Bosco:

11.1. _____

11.2. _____

11.3. _____

12. Cite 3 coisas que o Sr(a) mais gosta na região/entorno:

12.1. _____

12.2. _____

12.3. _____

13. Quais as 3 principais demandas para o bairro Dom Bosco?

13.1. _____

13.2. _____

13.3. _____

14. Quais as 3 principais demandas para a região/entorno?

14.1. _____

14.2. _____

14.3. _____

15. O Sr(a) considera importante a legalização (regularização fundiária) desta área?

1. Sim →

2. Não →

15.1. Por que?

RELACÕES COM A VIZINHANÇA

16. O que motivou vocês a virem morar aqui no bairro Dom Bosco?

17. O Sr(a) considera que os moradores aqui do bairro formam um grupo unido, que se ajuda, formando uma comunidade integrada?

1. Sim

2. Não

18. A família possui parentes morando aqui no bairro?

1. Sim →

2. Não

18.1. Quantos parentes moram aqui no bairro?

REGULARIZAÇÃO

19. Vocês têm documentos desse terreno?

1. Sim



2. Não

19.1. Qual o tipo de documento que vocês têm?

- | | |
|--------------------------------------|--------------|
| 1. Recibo/Contrato de compra e venda | 4. Escritura |
| 2. Contrato de doação | 4. Outro: |

20. Qual a situação formal da habitação?

1. Regularizada
2. Informal

21. Por qual razão você buscou a regularização do seu imóvel?

22. Você acha que seu imóvel valorizou depois que você obteve a escritura?**22.1. Por que?**

1. Sim
2. Não

23. Você acha que o bairro tem se modificado? Apresente exemplos.

24. Você acha que hoje o bairro é igual a 10 anos atrás? Por que?

25. Você acha que seu imóvel valorizou?

Muito obrigada!

Apêndice 3 – OE3 – Entrevista Semi-estruturada 2

Subamostra 6: lideranças do bairro Dom Bosco.

Nome: _____

Idade: _____

Profissão: _____

Endereço: _____

Instituição: _____

1. Como a comunidade entende o processo de Regularização Fundiária no bairro?
2. A comunidade acredita que a valorização do entorno do bairro Dom Bosco pode modificar em seu cotidiano?
3. O que mudou no bairro Dom Bosco a partir da implantação do Shopping Independência e do Hospital Monte Sinai no seu entorno?
4. Habitar o bairro Dom Bosco continua trazendo o mesmo sentimento de pertencimento de alguns anos atrás?
5. A comunidade aceita as mudanças urbanas decorrente da valorização que vem ocorrendo no entorno do bairro?
6. Os equipamentos públicos localizados no bairro são suficientes para a comunidade?
7. A infraestrutura do bairro como um todo atende a comunidade?
8. Como é a relação de pertencimento da comunidade com o bairro?
9. A comunidade teria interesse de entrar com um processo de Regularização Fundiária conjunto?
10. A comunidade sente que o poder público está presente para melhorar o seu local de moradia?

Apêndice 4 - OE4 – Entrevista Semi-estruturada 3

Subamostra 4: agentes imobiliários do mercado formal e informal (essa só será viável se forem identificados agentes imobiliários que atuam no bairro).

Entrevistado:

Nome: _____

Profissão: _____

1. A partir de qual marco temporal ocorreu o aumento de transações de venda no bairro Dom Bosco?
2. A valorização do entorno do bairro Dom Bosco tem uma influência forte no mercado imobiliário do bairro?
3. Os processos de Regularização Fundiária individual tem influenciado no mercado imobiliário do bairro?
4. Os imóveis vêm sofrendo com uma valorização na precificação?
5. Os alugueis sofreram com algum reajuste considerável por causa da valorização do entorno da área?

ANEXOS

Anexo 1 – Lei 10885/2005 – Institui a Operação Urbana Monte Sinai



Prefeitura de Juiz de Fora
Sistema de Legislação Municipal

Norma: Lei 10885 / 2005
Data: 31/01/2005
Ementa: Institui a OPERAÇÃO URBANA MONTE SINAI, alterando parâmetros urbanísticos na área que especifica.
Processo: 00685/2003 vol. 01
Publicação: Tribuna de Minas em 02/02/2005 página 10

QTD	Vides
1	Lei Complementar 00009 de 11/04/2014 - Alteração Art. Alterado: Art. 3, Inc. V; § 1 Art. Alterador: Art. 2
2	Lei Complementar 00009 de 11/04/2014 - Revogação Parcial Art. Alterado: Art. 3, inc. III, alín. b Art. Alterador: Art. 1
3	Lei 09811 de 27/06/2000 - Legislação Relevante Art. Alterado: Toda Art. Alterador: Art. 45 Referência: Dispõe sobre Operação Urbana.
4	Portaria do Diretor 01506 - SS de 24/05/2010 - Legislação Relevante Art. Alterado: Cap. II, art. 3, inc. V Art. Alterador: Art. 2 Referência: Dispõe sobre a nomeação de membros para compor a comissão de acompanhamento da construção da UBS de Dom Bosco

LEI N.º 10.885 - de 31 de janeiro de 2005.

Institui a OPERAÇÃO URBANA MONTE SINAI, alterando parâmetros urbanísticos na área que especifica.

Projeto de autoria do Executivo.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
Da Conceituação

Art. 1.º - Em conformidade com o disposto no art. 44, inciso II, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juiz de Fora - PDDU, no art. 182, da Constituição Federal e nos arts. 28 a 34, da Lei Federal n.º 10.257, de 12 de fevereiro de 2001 - Estatuto da Cidade, fica aprovada a Operação Urbana MONTE SINAI, compreendendo um conjunto de intervenções a serem executadas por empreendedor privado, visando à construção de um edifício de Clínicas Médicas do Instituto de Clínicas e Cirurgia de Juiz de Fora Ltda. em área particular própria, localizada no prolongamento da Av. Independência, Juiz de Fora, MG.

Parágrafo único - A área objeto da Operação Urbana Monte Sinai é contida e delimitada pelo perímetro assinalado em planta constante do Anexo I, desta Lei.

Art. 2.º - Para efeitos da presente Lei, a Operação Urbana ora disciplinada inclui a possibilidade do exercício do direito de construir com índices adicionais de construção e alteração de parâmetros urbanísticos, advindos da mudança do coeficiente de aproveitamento de uso e ocupação do solo, o qual, para a área referida na presente Lei, será de 4,5, com seus respectivos modelos construtivos, mediante contrapartidas do Instituto de Clínicas e Cirurgia de Juiz de Fora Ltda.

CAPÍTULO II
Do Objeto da Operação

Art. 3.º - A Operação Urbana Monte Sinai compreende um conjunto integrado de intervenções, a ser implementado mediante a execução das seguintes ações:

- I - construção de um edifício de Clínicas Médicas, a ser integralmente executada em área pertencente ao Instituto de Clínicas e Cirurgia de Juiz de Fora Ltda., localizada no prolongamento da Av. Independência, observado o coeficiente máximo de aproveitamento de uso e ocupação do solo definido no art. 2.º desta Lei, e sua interligação ao Hospital Monte Sinai, através de passarela aérea;
- II - ampliação do Hospital Monte Sinai, conforme projeto a ser aprovado pelos órgãos públicos municipais competentes;

III - implantação das seguintes medidas mitigadoras dos impactos no sistema viário da área e entorno:

a) sinalização viária para toda a área de abrangência do estudo, inclusive contemplando a mão única de direção na Rua Antônio Marinho Saraiva;

b) rotatória localizada na interseção da Avenida Independência com a Rua Vicente Beghelli;

c) construção de uma baía, por sentido, para a parada dos ônibus na Rua Vicente Beghelli, em frente ao Hospital;

IV - remoção e posterior construção de tanques comunitários em área a ser definida, conforme projeto a ser elaborado, em regime de parceria, pelo setor de projetos urbanos da Prefeitura e o Instituto de Clínicas e Cirurgia de Juiz de Fora Ltda;

V - construção de cinquenta por cento da Unidade Básica de Saúde do Bairro Dom Bosco, no prazo de até cento e oitenta dias, a contar da data da assinatura da Carta Compromisso, conforme projeto a ser aprovado pela Diretoria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental.

§ 1.º - As ações previstas no "caput" deste artigo deverão ser executadas pelo Instituto de Clínicas e Cirurgia de Juiz de Fora Ltda., isoladamente ou mediante intervenção ou participação de terceiros, sem ônus para o Poder Público.

§ 2.º - As providências necessárias à obtenção de licenciamento ambiental também serão de responsabilidade do empreendedor privado.

Art. 4.º - Os projetos completos das obras e serviços previstos nesta Lei, inclusive orçamentos e cronogramas de obras, a serem elaborados pelos interessados, serão submetidos à aprovação da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, responsável também pela fiscalização, através de seus órgãos competentes.

§ 1.º - Caberá à Prefeitura do Município de Juiz de Fora, através de seus órgãos competentes, a expedição de diretrizes necessárias à execução dos projetos referidos no "caput" deste artigo.

§ 2.º - A expedição do "Habite-se" e do alvará de funcionamento do Edifício de Clínicas Médicas e da ampliação do Hospital ficam condicionadas ao recebimento, por parte do Poder Público, de todas as ações e obras descritas nos incisos III e IV, do art. 3.º desta Lei.

§ 3.º - A obra descrita no inciso V, do art. 3.º, desta Lei, será executada de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado pela Diretoria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental.

Art. 5.º - Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar, de forma onerosa, a outorga de adicional de construção e de alteração dos parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo, nos lotes contidos no perímetro referido no art. 1.º, desta Lei, relativos à área pertencente ao Instituto de Clínicas e Cirurgia de Juiz de Fora Ltda., na conformidade dos valores, critérios e condições estabelecidos na presente Lei.

Art. 6.º - Caberá à Diretoria de Política Urbana a emissão de Certidão de Outorga Onerosa, atestando o adicional de construção e a alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo.

Art. 7.º - O adicional de construção e a alteração de parâmetros urbanísticos, concedidos nos termos desta Lei de forma onerosa, não perderão sua validade após vinculação a lote específico.

Parágrafo único - A aprovação dos empreendimentos com base nos índices e parâmetros estabelecidos pelo presente diploma legal dar-se-á mediante a apresentação da Certidão de Outorga Onerosa, observadas as condições estabelecidas nesta Lei.

Art. 8.º - Os interessados e a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora firmarão Termo de Compromisso dispondo, entre outras questões, acerca:

I - do cronograma físico-financeiro das obras previstas nesta Lei;

II - da supervisão e acompanhamento de projetos e obras;

III - da responsabilidade dos interessados por danos causados a terceiros e ao meio ambiente, advindos da construção do edifício referido no art. 3.º, inciso I, desta Lei, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas e penais cabíveis;

IV - da multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais), em caso de descumprimento, por parte da instituição Hospital Monte Sinai, do prazo estabelecido no inciso V, do art. 3.º, desta Lei.

Art. 9.º - As disposições desta Lei só se aplicarão quando for firmado o Termo de Compromisso, de que trata o artigo antecedente, o que deverá ocorrer no prazo máximo de seis meses, a contar de sua entrada em vigor.

Art. 10 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 31 de janeiro de 2005.

a) ALBERTO BEJANI - Prefeito de Juiz de Fora.

a) RENATO GARCIA - Diretor de Administração e Recursos Humanos.

Anexo 2 – Lei 11404/2007 – Institui a Operação Urbana Independência Shopping



Prefeitura de Juiz de Fora
Sistema de Legislação Municipal

Norma: Lei 11404 / 2007
Data: 24/07/2007
Ementa: Institui a “OPERAÇÃO URBANA Independência Shopping”, alterando parâmetros urbanísticos na área que específica.
Processo: 01767/2007 vol. 01
Publicação: Tribuna de Minas em 25/07/2007 página 08

	QTD	Vides
Vides:	1	Lei 09811 de 27/06/2000 - Legislação Relevante Art. Alterado: Toda Art. Alterador: Art. 45 Referência: Dispõe sobre Operação Urbana.

LEI Nº 11.404 - de 24 de julho de 2007.

Institui a “OPERAÇÃO URBANA Independência Shopping”, alterando parâmetros urbanísticos na área que específica.

Mens. nº 3617, de autoria do Executivo.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I Da Conceituação

Art. 1º Em conformidade com o disposto no art. 44, inciso II, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juiz de Fora - PDDU, no art. 182 da Constituição Federal e nos arts. 28 a 34, da Lei Federal nº 10.257, de 12 de fevereiro de 2001 (Estatuto da Cidade), fica aprovada a “Operação Urbana Independência Shopping”, compreendendo um conjunto de intervenções a serem executadas por empreendedor privado, visando a ampliação de um shopping center, de propriedade da empresa “Sociedade Independência Imóveis S/A”, localizado na Av. Independência, Bairro Cascatinha, com parâmetros urbanísticos diferenciados.

Parágrafo único. A área objeto da “Operação Urbana Independência Shopping” é contida e delimitada pelo perímetro assinalado em planta constante do Anexo I, desta Lei.

Art. 2º Para efeito da presente Lei, consideram-se parâmetros urbanísticos diferenciados a utilização da taxa de ocupação máxima de 80% (oitenta por cento), até 26,00m de altura, do 1º ao 5º pavimentos e de 35% (trinta e cinco por cento) para os demais, mediante contrapartida da empresa “Sociedade Independência Imóveis S/A”.

CAPÍTULO II Do Objeto da Operação

Art. 3º A “Operação Urbana Independência Shopping” compreende um conjunto integrado de intervenções, a ser implementado mediante a execução das seguintes ações:

I - ampliação de um shopping center, a ser integralmente executada em área pertencente à empresa “Sociedade Independência Imóveis S/A”, localizada na Av. Independência, Bairro Cascatinha, observada a taxa de ocupação máxima definida no art. 2º desta Lei, após aprovação dos projetos específicos pelos órgãos competentes;

II - implantação das seguintes medidas mitigadoras dos impactos no sistema viário da área e entorno:

a) serviços de urbanização da via de ligação entre o trevo do “Loteamento Estrela Sul” e a Av. Independência, na altura da “Curva do Lacet”, compreendendo terraplenagem nos greides determinados em projeto, drenagem, inclusive redes de águas pluviais e bocas de lobo, pavimentação com execução de sub-base e base em brita graduada nas dimensões e espessuras determinadas em projeto, implantação de meio-fio em toda a sua extensão, com calçadas (passeios) em blocos de concreto intertravados em ambos os lados, execução de muro de respaldo do talude revestido com manta geotêxtil, colocação de

postes em concreto, rede elétrica e iluminação pública em vapor de sódio e arborização;

b) execução de todas as alterações necessárias no trevo de acesso ao "Loteamento Estrela Sul" e no trevo existente na interseção das Avenidas Independência e Dr. Paulo Japiassu Coelho, compreendendo ainda a colocação de sinalização vertical e horizontal da via e de seu entorno, observados os padrões técnicos aplicáveis.

Parágrafo único. As ações previstas no caput deste artigo serão executadas pela empresa "Sociedade Independência Imóveis S/A", no prazo máximo de 18 (dezoito) meses, a contar da data de publicação desta Lei, isoladamente ou mediante intervenção ou participação de terceiros, sem ônus para o Poder Público.

Art. 4º Os projetos completos das obras e serviços previstos nesta Lei, inclusive orçamentos e cronogramas de obras, a serem elaborados pela interessada, baseados no Projeto Geométrico existente e já referendado pela "GETTRAN", serão submetidos à aprovação da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, responsável também pela fiscalização, através de seus órgãos competentes.

Parágrafo único. Caberá à Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, através de seus órgãos competentes, a expedição das diretrizes necessárias à execução dos projetos referidos no caput deste artigo.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 24 de julho de 2007

a) ALBERTO BEJANI - Prefeito de Juiz de Fora.

a) RENATO GARCIA - Secretário de Administração e Recursos Humanos.

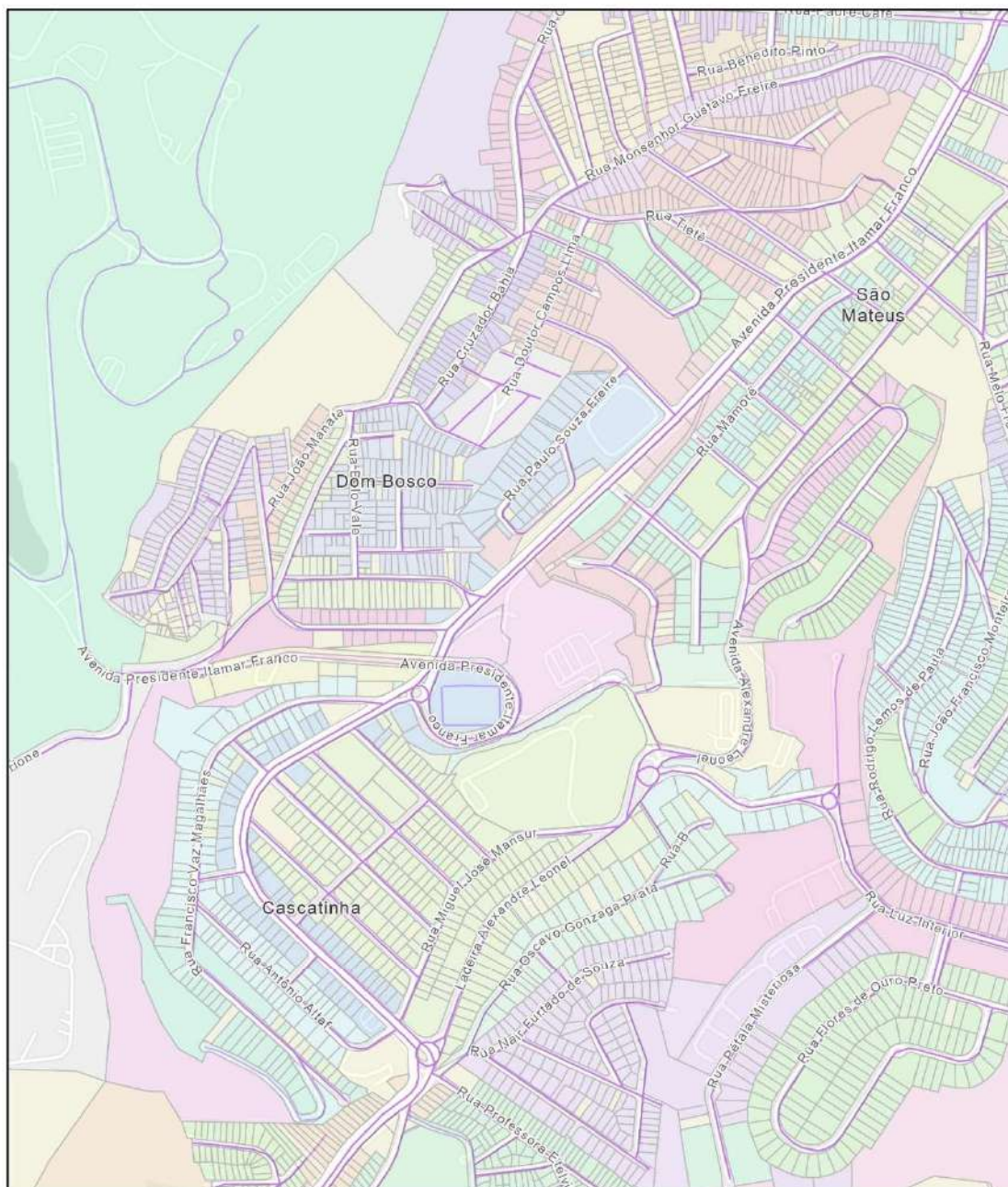
Anexo 3 – Planta de Demarcação das Áreas Isótimas – Fonte Prefeitura de Juiz de Fora



ANEXO 4 – Demarcação das Áreas Isótimas (Delimitação da região analisada)

Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora

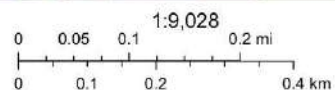
Áreas Isótimas



Áreas Isótimas - Lei 10/2022

RE006	RE252	RE418	RE586
RE123	RE254	RE459	RE636
RE100	RE285	RE475	RE628
RE134	RE256	RE476	RE629
RE146	RE320	RE486	RE636
RE178	RE364	RE487	RE675
RE179	RE378	RE489	RE676
RE215	RE379	RE490	RE677
RE220	RE386	RE491	RE727
RE221	RE387	RE492	
RE222	RE422	RE493	
RE251	RE443	RE494	

Logradouro 08/2024



Esri, Community Maps Contributors, Esri, TomTom, Garmin, Foursquare, METI/NASA, USGS

Prefeitura de Juiz de Fora
 Prefeitura de Juiz de Fora