



UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS DA UNIVALE
MESTRADO EM GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO

Pedro Lino Hanauer de Moura

**NORMAS URBANAS: O ARCABOUÇO JURÍDICO
E SUA MATERIALIZAÇÃO NO ESPAÇO URBANO:**
a análise do Bairro Esplanadinha de Governador Valadares/MG

Governador Valadares
Abril/2019

PEDRO LINO HANAUER DE MOURA

**NORMAS URBANAS: O ARCABOUÇO JURÍDICO
E SUA MATERIALIZAÇÃO NO ESPAÇO URBANO:**
a análise do Bairro Esplanadinha de Governador Valadares/MG

Dissertação de Mestrado apresentado no âmbito do programa de Mestrado em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce (UNIVALE) como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Integrada do Território.

Orientador: Haruf Salmen Espindola

Governador Valadares
Abril/2019

Ficha Catalográfica - Biblioteca Dr. Geraldo Vianna Cruz (UNIVALE)

M943n Moura, Pedro Lino Hanauer de.
Normas urbanas: o arcabouço jurídico e sua materialização no espaço urbano: a análise do bairro Esplanadinha de Governador Valadares/MG [manuscrito] / Pedro Lino Hanauer de Moura. – Governador Valadares : Univale, 2019.
96 f. ; 29,5 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Vale do Rio Doce, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão Integrada do Território – GIT, 2019.
Orientador : Prof. Dr. Haruf Salmen Espindola.

1. Planejamento Urbano. 2. Arcabouço Jurídico Urbanístico.
3. Território normado. I. Espindola, Haruf Salmen. II. Título.



Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território – GIT

ATA DA BANCA EXAMINADORA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

PEDRO LINO HANAUER DE MOURA

Matrícula Nº 69.636

Aos vinte e cinco dias do mês de abril de dois mil e dezenove (25/04/2019), às 10h (dez horas), na sala 03, bloco PVA, na Universidade Vale do Rio Doce, reuniu-se a Comissão Examinadora da Dissertação de Mestrado intitulada **“NORMAS URBANAS: O ARCABOUÇO JURÍDICO E SUA MATERIALIZAÇÃO NO ESPAÇO URBANO: a análise do Bairro Esplanadinha de Governador Valadares/MG”**, Linha de Pesquisa: Território, Migrações e Cultura, elaborada pelo aluno Pedro Lino Hanauer de Moura. A Comissão Examinadora foi composta pelos professores: Dr. Haruf Salmen Espindola (orientador) – UNIVALE, Dr.^a Cristiana Maria de Oliveira Guimarães – Instituto Federal de Minas Gerais – IFMG / Campus de Governador Valadares e o Dr. Bráulio Magalhães Santos – Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF / Campus Governador Valadares. Abrindo a sessão, o presidente da Comissão, Prof. Dr. Haruf Salmen Espindola, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulares do Trabalho Final, passou a palavra ao mestrando Pedro Lino Hanauer de Moura para apresentação de sua Dissertação. Logo após a arguição dos examinadores, a Comissão se reuniu, sem a presença do mestrando e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Concluída a reunião, os membros da Comissão Examinadora consideraram por unanimidade a Dissertação Aprovada.

Em seguida, o resultado foi comunicado publicamente ao candidato pelo presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Presidente encerrou a reunião e lavrou-se a presente Ata, que será assinada por todos os membros da Comissão Examinadora.

Governador Valadares, 25 de abril de 2019.


Prof. Dr. Haruf Salmen Espindola
Orientador


Prof.ª Dr.ª Cristiana Maria de Oliveira Guimarães
Examinadora


Prof. Dr. Bráulio Magalhães Santos
Examinadora



UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE
Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território

PEDRO LINO HANAUER DE MOURA

**“NORMAS URBANAS: O ARCABOUÇO JURÍDICO E SUA MATERIALIZAÇÃO
NO ESPAÇO URBANO: a análise do Bairro Esplanadinha de Governador
Valadares/MG”**

Dissertação aprovada em 25 de abril de 2019,
pela banca examinadora com a seguinte
composição:

Prof. Dr. Haruf Salmen Espindola
Orientador - Universidade Vale do Rio Doce

Prof.ª Dr.ª Cristiana Maria de Oliveira Guimarães
Examinadora - Instituto Federal de Minas Gerais - IFMG / Campus de Governador Valadares

Prof. Dr. Bráulio Magalhães Santos
Examinador - Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF / Campus Governador Valadares

Dedico este trabalho aos meus pais, Noeli Maria Hanauer de Moura e Odúlio José Marenci de Moura, por toda atenção, carinho e amor ao longo dos anos. À minha irmã Larissa Hanauer de Moura e meu cunhado Rodrigo Marques Gonçalves, por todo exemplo de determinação, estudo e trabalho. Aos amigos do GIT, especialmente Marianna França. Aos companheiros de trabalho Rulliam Vidigal, Fernando Resende, Clênio Martins e Guilherme Letizio. Aos eternos amigos Filipe Dias e Daniel Fonseca, Mauro Calixto, Thales Silva, Nelson Gonçalves, Luis Pavon, Geovana Lisboa, Fernando Missagia, Larissa Santos, Manuel de Prado e Antenor Borba.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Haruf Salmen Espindola, à professora Cristiana Guimarães e ao professor Bráulio Magalhães, pela oportunidade de concretizar este trabalho e mostrar novos caminhos para o conhecimento, além de toda a equipe do setor do GIT, que me ajudou a ser um melhor estudante, profissional e companheiro de trabalho.

RESUMO

O presente trabalho consiste em uma proposição reflexiva sobre a leitura do espaço urbano materializado no território da cidade de Governador Valadares. Partindo do pressuposto teórico de que o espaço urbano seja um produto histórico e cultural resultante da ação de diferentes agentes, nosso esforço direcionou-se para identificação de contradições existentes entre normas e padrões urbanísticos instituídos pela legislação, o território normado e a própria materialização do espaço urbano. Tendo como base as principais questões trazidas pelo debate presente na literatura e a interpretação e análise do arcabouço jurídico urbanístico pertinente, o estudo desenvolveu-se por meio da observação da concretude da ocupação do solo em Governador Valadares, especificamente a do Bairro Esplanadinha (Vila Euzébio Cabral). A pesquisa foi orientada por análises qualitativas e subsidiada por dados disponíveis, de natureza quantitativa ou não, que pudessem contribuir para lançar luz sobre nossa leitura do espaço e ocupação territorial do bairro Esplanadinha. Considerando os temas e abordagens produzidos pela literatura sobre a temática da produção do espaço urbano de Governador Valadares, pode-se afirmar que a presente pesquisa trouxe novos elementos para análise e reflexão que contribuem para a edificação do conhecimento produzido nesta área sobre o município.

Palavras Chave: Planejamento Urbano; Espaço Urbano; Arcabouço Jurídico-Urbanístico; Território normado.

ABSTRACT

The present work Consists of a reflexive proposition about the reading of the urban space materialized in the territory of the city of Governador Valadares. Based on the theoretical assumption that urban space is a historical and cultural product resulting from the action of different agents, our effort was directed at identifying existing contradictions between urban norms and standards established by legislation, the normed territory, and the very materialization of the urban space. Based on the main issues raised by the literature debate and the interpretation and analysis of the pertinent urban legal framework, the study was carried out by observing the concreteness of the soil created in Governador Valadares, specifically that of the Esplanadinha neighborhood (Vila Euzébio Cabral). The research was guided by qualitative analysis and subsidized by available data, quantitative or not, which could contribute to shed light on our reading of the space and territorial occupation of the Esplanadinha neighborhood. Considering the themes and approaches produced by the literature on the theme of urban space production in Governador Valadares, it can be stated that the present research has brought new elements for analysis and reflection that contribute to the construction of the knowledge produced in this area about the municipality.

Keywords: Urban Planning; Urban Space; Juridical-Urbanistic Framework; Norman territory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Vista aérea da cidade de Governador Valadares – 2018.....	14
Figura 2 - Vista Parcial do bairro Esplanadinha- 2018.....	15
Figura 3 - Imagem de satélite da cidade de Governador Valadares – 2018.....	31
Figura 4 - Imagem de satélite da cidade de Governador Valadares – 2018.....	32
Figura 5 - Distritos do município de Governador Valadares – 2018.....	33
Figura 6 - Localização do Esplanadinha no mapa de bairros do município - Governador Valadares, 2018	35
Figura 7 - Zoom do arruamento do bairro Esplanadinha - 2018.....	36
Figura 8 - Imagem fotográfica da planta cadastral - São Pedro - Euzébio Cabral - 1973.....	71
Figura 9 - Imagem fotográfica de planta cadastral - São Pedro - Euzébio Cabral – 1981.....	72
Figura 10- Imagem fotográfica de planta cadastral - São Pedro - Euzébio Cabral - 1982.....	73
Figura 11 - Levantamento tipo de uso dos imóveis do Bairro Esplanadinha - 2018.....	74
Figura 12 - Levantamento do número de pavimentos dos imóveis do Bairro Esplanadinha - 2018.....	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Normatização sobre território urbano de Governador Valadares.....	60
Quadro 2 -Mudança normativa do Código de Obras da cidade - Governador Valadares.....	62
Quadro 3 - Principais parâmetros construtivos regulados - Código de Obras de 1973 - Governador Valadares.....	63
Quadro 4 - Principais parâmetros construtivos regulados - Código de Obras de 1984 - Governador Valadares.....	64
Quadro 5 - Principais parâmetros construtivos regulados - Lei 007/1993 Lei 3966/1994 - Governador Valadares.....	65
Quadro 6 - Parâmetros construtivos estabelecidos no Código de Obras Lei 196/2015 - Governador Valadares.....	66
Quadro 7 - Mudança Normativa as Leis de Uso e Ocupação do Solo - Governador Valadares.....	66
Quadro 8 - Mudança Normativa do Plano Diretor da Cidade – Governador Valadares.....	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Mudança demográfica, urbana, rural e total do município – Governador Valadares – 1970 a 2010.....	33
Tabela 2 – Caracterização etária dos habitantes do bairro Esplanadinha – 2010.....	37
Tabela 3 - Infrações encontradas no Bairro Esplanadinha – Governador Valadares – 2018.....	77

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 2: OS CAMINHOS DE PESQUISA E O CAMPO INVESTIGADO	18
2.1 APRESENTAÇÃO DO OBJETO	18
2.2 METODOLOGIA DA PESQUISA	24
2.3 A CIDADE DE GOVERNADOR VALADARES	27
2.4 O BAIRRO ESPLANADINHA EM GOVERNADOR VALADARES	34
CAPÍTULO 3: O ESPAÇO URBANO E O TERRITÓRIO NORMADO	39
3.1 AGENTES FORMADORES DO ESPAÇO URBANO	39
3.2 POLÍTICA DE PLANEJAMENTO URBANO: O ARCABOUÇO JURÍDICO URBANÍSTICO	47
CAPÍTULO 4: ESTUDO DE CASO DO BAIRRO ESPLANADINHA	57
4.1 ANÁLISES DO TERRITÓRIO NORMADO EM GOVERNADOR VALADARES: 1970 ATÉ OS DIAS ATUAIS.....	58
4.2 OBSERVAÇÕES E RESULTADOS SOBRE O BAIRRO DE ESTUDO	70
4.2.1 Análise do parcelamento do solo e uso do solo	70
4.2.2 Leitura do Paisagem Urbana a partir dos registros do trabalho de campo	75
4.2.3 Resultados da análise dos indícios de infrações indicadas pela observação	79
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste em uma proposição reflexiva sobre a leitura do espaço urbano materializado no território da cidade de Governador Valadares. Partindo do pressuposto teórico de que o espaço urbano é um produto histórico e cultural resultante da ação de diferentes agentes, nosso esforço direcionou-se para a identificação de contradições existentes entre normas e padrões urbanísticos instituídos pela legislação, o território normado e a própria materialização do espaço urbano. Tendo como base as principais questões trazidas pelo debate presente na literatura e a interpretação e análise do arcabouço jurídico urbanístico pertinente, o estudo desenvolveu-se por meio da observação da concretude da ocupação do solo em Governador Valadares, especificamente a do Bairro Esplanadinha (Vila Euzébio Cabral).

Figura 1: Vista aérea da Cidade de Governador Valadares - 2018



Fonte: www.thecities.com.br

Considerando que o espaço expressa em si as relações de poder na sociedade, notável na própria constituição social no território da cidade de Governador Valadares, esse poder expressa a capacidade de ação dos agentes responsáveis pela produção do espaço urbano, representados pelo Estado, mercado e sociedade. Tal relação não é tão linear e previsível como gostaríamos, nem mesmo tão dicotômica ou complementar como podemos presumir. Cada categoria dessas foi abordada nesta dissertação levando em consideração a literatura consulta-

da, reconhecendo-as como esferas distintas de ação que incidem sobre o espaço urbano, podendo haver convergência ou divergência de interesses, ou hibridismo nas relações entre essas categorias.

O bairro onde as observações foram realizadas situa-se numa área da cidade onde residem populações de classe média, próxima ao centro de serviços públicos e privados, dotada de infraestrutura e serviços urbanos básicos. Ou seja, trata-se de uma área valorizada do ponto de vista imobiliário, onde há significativa presença de edificações verticalizadas. Além disso, data do final da década de 1950, o início do parcelamento e de ocupação do Bairro Esplanadinha, que ao longo de sua história imprimiu na paisagem diferentes configurações espaciais.

Figura 2: Vista Parcial do Bairro Esplanadinha de Governador Valadares - 2018



Fonte: Pesquisa por imagens do Bairro feita em Google.com.

A pesquisa sobre o Bairro Esplanadinha foi orientada por vários recursos metodológicos, conduzida por análises qualitativas e subsidiada por dados disponíveis de natureza quantitativa que pudessem contribuir para lançar luz sobre nossa leitura do espaço e sua ocupação territorial. Realizamos um recorte territorial para o desenvolvimento de estudo do espaço urbano tendo como método a observação em campo, na própria localidade do bairro, e por meio da análise das plantas de registro cadastral como será exposto ao longo deste trabalho.

Por meio de pesquisa documental, buscamos identificar aspectos pertinentes à legislação atual e pretérita do ordenamento do solo que pudessem auxiliar na interpretação da atual materialidade construída no campo de pesquisa, considerando também as ações do mercado imobiliário e da especulação imobiliária sobre a produção do espaço do bairro.

Enfim, nossa questão foi considerar por meio de um recorte territorial uma área da cidade, que aparentemente possui menor incidência de problemas ambientais, sociais ou urbanísticos, um bairro com características próprias que o distingue de outros espaços da cidade, e buscar observá-lo sob outra lente: a da análise da produção espacial notada pela distância ou aproximação, quando possível, do que é proposto/regulado pela legislação/autoridade pública e o que se identifica como produzido pelos agentes privados ou públicos e que se materializa no espaço urbano delimitado do bairro Esplanadina.

O presente estudo está estruturado em três capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais. O capítulo 2, *Os Caminhos de Pesquisa e o Campo Investigado* traz uma discussão em torno da delimitação do objeto estudado, no qual se podem encontrar as justificativas que legitimaram a realização da pesquisa. Na sequência, o leitor encontrará a metodologia da pesquisa com a perspectiva teórica, etapas de pesquisa e procedimentos adotados para o desenvolvimento do trabalho. Por fim, apresenta um histórico situando o município no tempo e no espaço, e em seguida, uma caracterização do bairro Esplanadina em Governador Valadares.

No capítulo 3, *O Espaço Urbano e o Território Normado*, apresentamos uma discussão sustentada pela literatura sobre os agentes de produção do espaço urbano, problematizando os limites de ação do Estado perante mercado e sociedade, reconhecendo que a paisagem urbana não é fruto unilateral de ações individuais desses agentes, e sim um mosaico complexo resultante de ações integradas, coerentes ou contraditórias. Na segunda seção aborda-se a questão da política de planejamento urbano, numa leitura panorâmica do arcabouço jurídico urbanístico brasileiro.

No capítulo 4, *Resultados e Reflexões - Estudo de Caso do Bairro Esplanadina*, apresenta-se os resultados alcançados por meio da pesquisa documental, bibliográfica e com as visitas a campo realizadas para as observações no bairro estudado. O primeiro resultado foi a análise produzida sobre o território normado no município de Governador Valadares, a partir de um recorte temporal que cobre a década de 1970 até o momento de realização da pesquisa, os 'dias atuais'. Na sequência, apresentamos a análise do parcelamento do solo e processo de loteamento, a partir da leitura de plantas cadastrais de distintos períodos, a saber, 1970, 1981 e 1982. São apresentadas tabelas que compilam dados produzidos a partir da pesquisa de campo

e que expressam casos de indícios de infrações no bairro, o conjunto de reflexões tecidas sobre a materialização do espaço urbano desenvolvido a partir da pesquisa realizada, tendo como referência as aproximações e distanciamentos do idealizado pela normativa e que integram as análises.

CAPÍTULO 2: OS CAMINHOS DE PESQUISA E O CAMPO INVESTIGADO

Este capítulo está dividido em seções nas quais apresentamos os principais aspectos da pesquisa aqui desenvolvida, tais como a delimitação do objeto, os objetivos e as premissas teóricas que orientaram e justificaram o empreendimento realizado, os desafios epistemológicos envolvidos, a metodologia adotada para a pesquisa e por último, uma breve caracterização histórica e socioeconômica de Governador Valadares e do bairro Esplanadinha em relação ao município.

2.1 APRESENTAÇÃO DO OBJETO

Inicialmente, destaca-se que nosso objeto de estudo é multi, pluri ou transdisciplinar, por abarcar diversas áreas do conhecimento como a Geografia, Planejamento Urbano e Regional, Arquitetura e Urbanismo, Direito, Política, Economia, Cultura, ou seja, a própria complexidade na qual se estruturam as dinâmicas sociais e históricas produtoras do espaço urbano (CASTRO, 2005). Representa um desafio epistemológico explicar como ocorre a produção do espaço urbano, pois, envolve diversas áreas do conhecimento, “[...] todas elas impactadas pela pós-modernidade e pelos fenômenos a ela associados, tais como a supremacia da urbanização, a globalização, o advento das novas tecnologias de informação e comunicação e as mudanças nas relações entre territorialidades na sociedade atual” (MARINHO, 2018, p. 3). Tais fatores têm produzido transformações na maneira como podemos perceber as relações que geram e produzem o território urbano, e por este motivo, considerados para a presente análise.

O território, uma categoria de análise central entre os diversos campos do conhecimento supracitados, apresenta-se como espaço e ambiente onde se desenvolvem as relações humanas, estando submetido à confluência de forças e disputas (HARVEY, 2014). Apesar disso, essas disputas em muitos casos não se convertem em conflitos públicos, visíveis, pelo contrário, ocorrem de forma pouco perceptível tornando-se invisíveis para a maioria dos habitantes da cidade que tendem a naturalizar sua relação com o território. Tendo em vista tais considerações, nossa pesquisa buscou lançar luz sobre esses processos por meio da análise de uma parcela da paisagem urbana representada pelo conjunto das ações incidentes ao longo do tempo sobre o espaço do bairro Esplanadinha (HARVEY, 2014).

Por outro lado, o embate entre as forças sociais e a regulação das leis que incidem em um determinado território pode também conduzir à ocorrência de conflitos explícitos ou latentes. Esses podem se materializar pela desobediência social à lei, por desconhecimento de suas diretrizes ou até mesmo por motivo de convulsões sociais, como aponta David Harvey:

[...] a urbanização desempenhou um papel crucial na absorção de excedentes de capital, e que o tem feito em escala geográfica cada vez maior, mas ao preço de processos florescentes de destruição criativa que implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade. Periodicamente, isso termina em rebeliões, como em 1871, em Paris, quando os desapropriados se uniram para reivindicar a cidade que haviam perdido (HARVEY, 2014, p. 59-60).

É evidente que o cenário descrito por Harvey (2014) é mais abrangente, porém suas premissas são elementares para o presente estudo, pois aborda o espaço também como um produto das ações em sociedades capitalistas. Dessa maneira, o processo de normatização territorial – aqui entendido como o processo que culmina com a edição de leis incidentes sobre o território – supostamente deve refletir o necessário equilíbrio entre o território normado – alvo da atuação repressiva e acentuada da lei – e o território como norma, que expressa a sua razão social orgânica (ANTAS JR, 2005). Porém, a cidade por ser um espaço de diversidade social e cultural, esse equilíbrio não é alcançado em plenitude, podendo estar mais ou menos normado, o espaço urbano é produto da diversidade de ações que incidem sobre ele e a partir dele.

Vale ressaltar, mesmo a título de senso comum, que não é difícil entender que o espaço urbano é produzido a partir de um ambiente diverso, complexo e por isso multidisciplinar, porém compreender esse processo é essencial. O espaço urbano é impactado tanto pela atuação da sociedade quanto pela execução de normas e regras que existem para regulá-lo segundo fins previamente estabelecidos e que orientam seu uso e as formas de ocupação. Nesse sentido, pode-se reconhecer que, entre as diversas relações e agentes que atuam sobre o espaço, a legislação federal brasileira determina o Estado como agente geral e responsável pela regulação urbanística, por ser a entidade que centraliza o poder social e se coloca como competente para ditar as leis que incidem sobre a produção do espaço da cidade.

Essa característica justificou nossa escolha em selecionar o arcabouço jurídico urbanístico como uma referência central na análise aqui desenvolvida, pois é o Estado quem assume a prerrogativa de organizar e diferenciar o solo, promovendo a estruturação urbana e estabelecendo critérios fundiários que impactam tanto no bem-estar da sociedade quanto no valor econômico atribuído ao solo.

Neste trabalho, fomos especialmente motivados pela possibilidade de desenvolvimento de uma pesquisa que reconhece a cidade como laboratório como sugere a tradição de pesquisa urbana cunhada na Escola de Chicago¹, fundamentada na observação empírica do espaço e no modo como ele dialoga com o arcabouço jurídico urbanístico. Uma perspectiva que concebe a cidade como o resultado formal de um processo previsto constitucionalmente, e noutra face, o espaço urbano como materialmente criado pela ação de agentes privados segundo interesses bastante variados e particulares. Nessa seara, a norma jurídica estatal incide como instrumento regulador positivo das relações humanas e socioespaciais, tanto sobre o agir do sujeito privado quanto sobre o espaço por ele ocupado, buscando ordenar seu uso e destinação, onde os agentes formadores do território normado realçam aspectos culturais e moldais de comportamento que desafiam essa pretensão inicial legisladora.

Nosso esforço, voltado para a compreensão da produção do espaço urbano, justifica-se em um país como o Brasil atual, onde a população urbana já ultrapassa o percentual de 84,0% em relação à rural, sendo que, em termos mundiais em média 54,0% das populações vive em centros urbanos (IBGE, 2010). Dessa maneira, pode-se afirmar que as cidades são *lócus* onde se desenvolvem a maior parte das relações humanas na contemporaneidade. Apresentam-se como espaços de concentração populacional, bem como realidades cada vez mais complexas. Nas cidades, a vida contemporânea impõe uma crescente produção de leis voltadas à regulamentação do uso e ocupação do solo urbano. Vale ressaltar que, no contexto do capitalismo global, os processos de urbanização são acompanhados do esvaziamento demográfico no campo, gerando aumento da concentração fundiária e agrária, simultâneo à aglomeração urbana (HARVEY, 2014).

Historicamente, o Brasil teve sua formação territorial em torno das cidades litorâneas, sendo a urbanização um fenômeno mais recente, dos últimos 100 anos (CASTRIOTA, 2003). Ao longo do tempo, houve no país a formação de um arcabouço normativo tendente à regulação do espaço disponível para ocupação humana nas cidades, cuja origem está intrinsecamente ligada ao processo de redemocratização vivido pelo país a partir da década de 1980, que culminou com a adoção de uma Política Urbana Nacional e a definição do Plano Diretor como modelo normativo e principal diretriz para o Planejamento Urbano nas cidades (FONTES e SOUKI, 2013).

Para a realização deste trabalho, reconhecemos que tanto na Constituição quanto em diplomas que lhe são inferiores, podem ser encontradas diversas leis que determinam as for-

¹Ver Becker, 1993.

mas de organização do espaço urbano, interferindo de modo direto na sua produção. Nesse contexto, destacamos o Estatuto das Cidades como instrumento de alinhamento da Política Urbana Nacional e também como um relevante mediador de conflitos entre os envolvidos nos processos de ocupação, legislação e planejamento das cidades. Sendo assim, esse Estatuto assume o papel de bastião balizador de todo o quadro normativo de sustentação da política urbana contemporânea no Brasil (COELI, 2008). E observa-se que foi implementado posteriormente à maioria das construções no perímetro em estudo.

Quanto ao espaço onde desenvolvemos a pesquisa, Governador Valadares, 96% de sua população encontrava-se concentrada em sua área urbana no período da pesquisa, sendo nítido e perceptível o adensamento populacional em determinadas zonas da cidade², notadamente em localidades onde se identifica a existência de infraestrutura, ofertas de trabalho, lazer e cultura, além de equipamentos públicos que permitem e facilitam o desenvolvimento das relações humanas em escala adensada. Ocorre, contudo, que a atuação reguladora da autoridade pública não é o único fator de regulação e materialização do ambiente urbano, concorrendo com forças privadas segundo os interesses das suas populações residentes. Ressalta-se no histórico de ocupação e destinação dado ao solo, a oferta imobiliária, existente e/ou especulada, juntamente aos interesses econômicos, mercadológicos e sociais, que exercem influência direta na forma como o espaço é produzido, organizado, diferenciado e ocupado (COELI, 2008), não apenas o Estado em si.

Apesar disso, pode-se afirmar que a existência de infraestrutura urbana aliada a uma sequência de leis que, ao menos em tese regulam o aproveitamento do espaço, influencia sobremaneira na valorização de imóveis, sendo este um fenômeno de bases coletivas (CORNÉLIO-JÚNIOR, 2015). Nesse mesmo sentido, destaca bem Eros Grau (1983):

A possibilidade de o solo urbano ser utilizado como suporte de diversas atividades, no entanto, é decorrente de ação estranha à atuação de seu proprietário. O acréscimo de seu valor, em verdade, não é produto de nenhuma aplicação de capital ou trabalho por parte do proprietário individual, resultando da ação conjugada do setor privado – como um todo – e do setor público, ou seja, da comunidade (EROS, 1983, p.73).

Diante dos argumentos e questões citadas, o desafio proposto nesta dissertação é de verificar as relações entre o que é proposto pela lei e o que se vê materializado no espaço urbano, como efeito prático no território por meio de pesquisas documentais e observações *in loco*.

² Considerando processos formais e informais de ocupação do solo de Governador Valadares.

Desafio no sentido de que a produção do espaço não ocorre de forma linear ao longo da história, pelo que as relações investigadas, portanto, não são tão óbvias e claramente identificáveis, exigindo-nos um esforço reflexivo à medida que é impossível reconstruir com exatidão o processo histórico estudado. Propomos uma pesquisa sobre a cidade por meio da leitura de um bairro que apresenta elementos arquitetônicos bastante heterogêneos, com edificações de variadas tipologias e às quais a sociedade atribui destinações e atividades distintas, inclusive com a presença de clube, bares e outros pontos de interesse comercial e cultural da cidade.

A partir da compreensão de que a lei é um fenômeno social durável, lançado sobre uma sociedade em constante mutação (VILA-NOVA, 2000), pode-se afirmar que a legislação tem seus efeitos modulados pelas forças sociais que podem acatá-la ou burlá-la. É evidente que não se pode retirar do Estado a responsabilidade de, por meio das leis, exercer o controle e promover o equilíbrio dos interesses da sociedade na produção do espaço urbano com vistas a alcançar um projeto comum de cidade, em conformação com os objetivos da Política Urbana Nacional.

Fato é que, dado o caráter extremamente legalista que se atribui ao planejamento urbano no Brasil, o balanceamento entre a vontade social, os anseios do mercado, as necessidades econômicas regionais e as ações dos agentes privados não apresentam uma concordância automática (MARICATO, 2008). A rigor, a gestão territorial urbana na atualidade somente pode ser concebida a partir da existência de leis que promovam a estabilidade entre os interesses do mercado, especialmente o imobiliário, e os interesses dos habitantes de uma determinada localidade.

A edição de leis que muito se aproximam da vontade social e desagradam ou aquecem as práticas do mercado – considerado em sua abstração – pode provocar inclusive a estagnação econômica mercadológica, em especial no ramo imobiliário, ao passo que uma legislação urbanística exclusivamente voltada aos interesses de mercados capitalistas pode se revelar como injusta perante as pessoas que a ela se submetem, não sendo recepcionadas pelo público e conseqüentemente serem burladas de outras formas que não sejam econômicas em si.

A questão que emerge da presente pesquisa deriva justamente da necessidade de se identificar a distância entre o que está previsto no arcabouço jurídico urbanístico e a materialidade observada do espaço urbano do bairro Esplanadinha. Tal materialidade apresenta-se como aquilo que visualmente se vê construído no espaço urbano. Pretende-se lançar luz acerca dos efeitos materiais observáveis tendo em consideração as leis urbanísticas, de modo a compreender se estão, ou não, sendo recepcionadas pela sociedade da forma prescrita. Reco-

nhecemos, portanto, que a realidade investigada no bairro em foco pode oferecer meios adequados para se contrapor objetivamente o arcabouço legal e a prática dos agentes privados e públicos diante do que chamamos de materialização do espaço urbano.

Adotamos os parâmetros de ocupação como referência metodológica e também como premissa para orientar a nossa observação do bairro na busca pela compreensão dos desdobramentos materiais das leis urbanísticas incidentes no Esplanadinho. Parâmetros de ocupação, para os fins de nosso estudo, serão compreendidos como aqueles que reflitam o aproveitamento, a morfologia e a tipologia das edificações construídas no espaço.

A pesquisa acha-se ainda fundamentada a partir da revisão da bibliografia de autores clássicos dos temas abordados e também de produções recentes que tratam, no meio científico, da questão do planejamento urbano, do direito urbanístico, da arquitetura e da sociologia urbana. Aliado a isso, foram também levantados dados histórico-geográficos relativos a cidade de Governador Valadares e ao bairro estudado. Destaca-se ainda a relevância do presente estudo junto a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce – Estudos Territoriais – por abordar um objeto de pesquisa que reverbera questões que envolvem a contradição entre o território normado e ações de cunho privado que impulsionam a produção do espaço urbano.

Enfim, no centro das questões, discute-se o problema da eficácia das leis planificadoras do espaço citadino e a exigência de um estudo interdisciplinar como caminho para melhor compreensão sobre a produção da urbanidade contemporânea da cidade. De igual modo, há que se considerar a oportunidade dessa investigação no âmbito de uma Universidade que se situa nesta cidade que, neste momento, passa pelo processo de promoção da participação popular e captação da vontade social no âmbito do processo de revisão e modernização das leis que compõem seu Plano Diretor.

Ao longo dos anos, são notáveis as atualizações no Código de Obras com o intuito de dar continuidade ao processo de modernização da lei de uso e ocupação de solo vigente. Neste cenário, tem-se por bastante útil a produção de conhecimento acerca da conformidade ou não conformidade do espaço urbano materializado por meio da observação das suas construções em relação ao arcabouço jurídico urbano vigente ao decorrer da história de ocupação do bairro Esplanadinho³.

³ Sobre este aspecto, que será discutido com maior profundidade ao decorrer do texto, são escassos os registros históricos diretos sobre o Esplanadinho.

2.2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada em duas etapas fundamentais e complementares, sendo uma exploratória e uma de campo. A primeira consistiu no levantamento de documentos e de bibliografias e executada por diferentes procedimentos em ambiente físico (bibliotecas, arquivo público, prefeitura de Governador Valadares) e virtual (bibliotecas digitais, portal de periódicos Capes, plataformas Google scholar e Google Maps, sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Governador Valadares). Ambientes estes, que foram alvos de leituras e análises sistemáticas. Desse esforço produziu-se uma compilação da legislação urbana a partir do Código de Obras de 1967 até a Lei Complementar 221, de julho de 2017. Esse recorte foi feito em função de não haver uma legislação anterior ao Código de Obras de 1967, com alguma equivalência a ela, no sentido de estabelecer de forma clara e ordenada um conjunto amplo de regras que regulamentam a produção da materialidade urbana da cidade. Vale dizer também que a pesquisa documental ainda esbarrou em algumas dificuldades, como escassez de informações sistematizadas e registros antigos digitalizados.

A etapa de observação direta realizou-se no bairro Esplanadinha, da cidade Governador Valadares. Etapa realizada no período de junho a agosto de 2018, em que foram empreendidas observações a partir das calçadas e dos logradouros públicos onde se encontram situadas as edificações no respectivo bairro. Nesse período foram feitas visitas periódicas, em prazos quinzenais, com objetivo de refinar a observação de campo. Não se tratou de um estudo de bairro fundamentado em uma abordagem *sócio-etnográfica* com foco no comportamento ou prática cultural dos moradores como sugere a metodologia para investigação do cotidiano da cidade de Certeau (1994), e sim, de uma busca pela compreensão do confronto colocado pelo autor entre *usuários* e *projetistas* da cidade por meio da observação do contraste entre o que se vê na cidade e o que prevê sua legislação pertinente.

Conclui-se, portanto, que o exercício sistemático de observação permitiu a identificação de situações pertinentes à proposta da pesquisa, e também proporcionou *insights* preciosos para conectar teoria e prática e embasar a construção das reflexões tecidas neste estudo (BECKER, 1993). Outros procedimentos realizados em campo foram os registros *in loco* em caderneta de campo e os fotográficos por meio de máquina digital e da câmera do telefone celular.

A escolha do Esplanadinha como recorte territorial levou em consideração as características do bairro que o distingue dos demais. Uma área pericentral com ocupação relativamente recente, que expressa em sua arquitetura diversos momentos importantes das mudanças

da legislação urbana da cidade e também tendências como a verticalização associada a processos mercadológicos e especulativos do mercado imobiliário.

A pesquisa dedicou-se a compreender fragmentos da paisagem urbana, não de forma mecânica – embora possa suscitar isso pelo fato de o objetivo ter como plano de análise o arcabouço jurídico urbano visto em contraste com o que se vê na cidade – e sim realizar uma leitura de aspectos intrínsecos da urbanidade observada no bairro, tendo também como referência aspectos como a sua identidade, sua estrutura e o seu significado perante o conjunto da cidade, como proposto em Lynch (2011), que em sua obra nos apresenta a categoria *imaginabilidade* como uma perspectiva para orientar a prática do investigador.

De tal modo, ao buscar realizar uma observação sensível e ao mesmo tempo familiarizada à cidade, faz-se necessário o uso de nossas condições sensoriais conjugadas à análise histórica e conjuntural da paisagem observada. Enfim, o modo como o desenho urbano da paisagem se apresenta ao pesquisador dependerá, dentre outras coisas, da sua própria disposição ao exercer o ato de observar, aderir à orientação fornecida pelo próprio caminho percorrido pelo observador na cidade (LYNCH, 2011). Para o autor, a ideia de caminho traduz-se como “[...] canais ao longo dos quais o observador costumeiramente, ocasionalmente, ou potencialmente se move.” (LYNCH, 2011, p. 47), tais como ruas, calçadas, linhas de trânsito, estradas-de-ferro, elementos que constituem os circuitos internos da estrutura urbana por meio dos quais as pessoas deslocam-se, e assim, representam o ambiente privilegiado por meio do qual perceberão a cidade.

Partimos da premissa de que a cidade pode ser estudada por meio da observação feita enquanto se caminha os seus caminhos (LYNCH, 2011), levando em consideração o ambiente urbano do bairro onde foram feitas as observações. Dessa maneira, a perspectiva metodológica adotada nesta dissertação teve um cunho empírico-crítico, que aliou a observação sensível do espaço produzido, utilizando recursos que vão de registros fotográficos de fachadas de imóveis à análise dos dados da ordenação e ocupação territorial existente do bairro Esplanadinha (Vila Euzébio Cabral). Tais registros auxiliaram na identificação de alterações externas que puderam ser contrastadas com as anotações no mapa de levantamento cadastral e histórico fotográfico. Esse exercício foi útil tanto para compreensão das intenções legais promovidas pelo Código de Obras da cidade desde a década de 1970 até os dias atuais, quanto para lançar luz sobre os efeitos práticos da atuação estatal no cenário urbano estudado, relacionando-os com a materialização do espaço pela sociedade.

Como instrumento complementar para o avanço das reflexões, utilizamos também os dados sobre autuações por infração às normas de aproveitamento no bairro Esplanadinha dis-

ponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento. Para nossa surpresa, são pífias as atuações realizadas pelo poder público. Apesar disso, por meio desses registros oficiais foi possível identificarmos nuances de um complexo processo que consiste na produção do espaço urbano e sua regulação. Também foi considerado como referência o coeficiente de aproveitamento aplicável à região, determinado pela legislação; e para fins de fechamento do trabalho, consideraram-se apenas as incongruências entre aquilo que foi proposto pelo arcabouço jurídico urbanístico e a realidade com a qual fomos confrontados.

A identificação de contradições havidas entre a lei urbanística e o espaço produzido não teve o intuito de servir como denúncia, e sim como mote para a análise necessária no auxílio à compreensão do fenômeno que afasta aquilo que legalmente se espera a título de cidade, daquilo que de fato, se produz. Esse afastamento, não reconhecemos aqui somente sob a ótica da espontaneidade da apropriação natural das pessoas à cidade, sem querer negá-la, a cidade é em si um projeto ordenado juridicamente, é desse ponto a abordagem do presente estudo a partir da observação de determinado espaço urbano.

Consideramos, portanto, que o espaço urbano materializado para os fins de pesquisa deve ser alvo de uma observação sistemática, orientada segundo os objetivos e hipóteses de pesquisa, consistindo no procedimento mais elementar do método científico, em geral, presente em todos os campos dos conhecimentos, as observações *in loco*. Obviamente, não se trata de um mero ato de ver como fazemos todos os dias quando olhamos para as coisas do mundo, e sim a forma mais elementar de verificação da realidade empírica, pois a ciência dedica-se ao estudo das coisas observáveis (SEVERINO, 2000). Nessa mesma perspectiva,

A observação é uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos para a obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar (LAKATOS e MARCONI, 1992, p.88).

Destaca-se que, no caso do presente estudo, a observação foi orientada pela lente do arcabouço jurídico que regula o solo urbano e pelas discussões e premissas trazidas pela bibliografia levantada. Nesse sentido, a utilização de imagens já produzidas e registradas em documentos e estudos foi benéfica para o desenvolvimento da pesquisa como, por exemplo, as plantas cadastrais e as fotografias de 2011, 2014 e 2016 das edificações disponíveis em meio digital pelo Google/Street View.

Como resultado de todas essas observações e análises, pretendemos responder às nossas inquietações acerca da efetividade das ações planejadoras que se desenvolveram no bairro

Esplanadinha e ainda problematizar em que medida o aproveitamento pensado pelo planejador da cidade foi materializado na realidade do espaço urbano construído. Um esforço que se justifica pela relevância social e técnico-científica, transdisciplinar, com maior diálogo e contribuição para a Arquitetura e Urbanismo, para o Planejamento Urbano e para o Direito, já que essas três áreas disciplinares se imbricam nas questões do direito à cidade e da produção do espaço.

É evidente que a gestão das áreas urbanas tem se tornado um dos desafios mais importantes do ordenamento e gestão territorial no século XXI. Esta é, inclusive, a conclusão do Relatório da ONU de 2014 “Perspectivas da Urbanização Mundial” (*World Urbanization Prospects*), que fez um balanço das consequências humanas da urbanização mundial. A questão torna-se ainda mais relevante quando analisada sob o viés da contemporaneidade, que nos conduz para uma ocupação urbana cada vez mais acentuada em um momento histórico no qual os espaços demandarão cada vez mais da organização e da regulação da vida urbana.

2.3 A CIDADE DE GOVERNADOR VALADARES

Neste capítulo, apresentamos uma caracterização da cidade a partir de dados demográficos que ilustram a variação das quantidades de populações urbanas e rurais. Além desses, os dados de localização por meio de imagens de satélites, a composição do território segundo seus distritos e aspectos econômicos e históricos que contribuam para a compreensão dos processos de expansão urbana da cidade de Governador Valadares, tendo como foco a área onde se desenvolveu o presente estudo.

Desde o final do século XIX e primeiras décadas do século XX, a cidade até então conhecida como Figueira, representava o principal entreposto comercial na região do Rio Doce. O território onde se situa a cidade derivou-se de partilhas feitas ainda no século XIX pelas forças militares que tinham como objetivo a guerra contra os índios Botocudos. Naquele tempo, o governo tinha intenção de ocupar e tomar o território às margens do Rio Doce, em um processo de extermínio dos povos indígenas locais e de incentivo à fixação de colonos na região (GOVERNADOR VALADARES, 2015a).

O crescimento da cidade foi impulsionado no início do século XX a partir da construção da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), quando em 15 de agosto de 1910, foi inaugurada a linha férrea e a Estação Ferroviária de Figueira. No período da inauguração, a linha passava por Diamantina e Peçanha. Com o tempo atingiu o litoral, sendo fundamental para o escoamento do minério de ferro extraído em Itabira e também o escoamento de produtos co-

mo café, madeira, milho, feijão, rapadura, farinha, queijo e toucinho. Apesar disso, até o início da década de 1920, Figueira tinha uma pequena estrutura urbana, com poucas ruas situadas às margens do Rio Doce. Em 1930, Figueira possuía aproximadamente 2.103 habitantes. Sua expansão urbana ocorre após esse período em função de sua localização estratégica às margens do respectivo rio. O fato é que, a partir de 1930, a cidade de Figueira transformou-se na principal conexão de Minas Gerais com o Espírito Santo. E quando retornava para Minas trazia sal, querosene, cortes de tecidos, entre outras mercadorias vindas da região litorânea (GOVERNADOR VALADARES, 2015a).

Retomando um pouco essa história, nota-se que a cidade apresentou um processo de territorialização lento e facetado, historicamente desenvolvido a partir da implantação da Ferrovia Vitória-Diamantina em 1905. Nesse período, Itabira já representava um grande polo de extração de minério, processo de industrialização realizado como resposta às demandas trazidas da 2ª Guerra Mundial, quando no Brasil decidiu-se pela criação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942. Tal companhia foi desenvolvida para exportar minério de ferro com vistas a abastecer o mercado internacional e, entre suas instalações construídas destaca-se a Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM). Neste mesmo período, observou-se também a instalação de usinas siderúrgicas como a Belgo Mineira, a Acesita e a Usiminas (GOVERNADOR VALADARES, 2015b).

Esses eventos foram decisivos para gerar os movimentos que dinamizaram o ciclo econômico do ferro aliado à extração de madeira e ao comércio, intensificando dessa maneira o processo de urbanização da jovem cidade, que passou a denominar-se Governador Valadares a partir de 1938.

Destaca-se que essas duas formas de conexão ao litoral, fluvial e ferroviária, conceberam um novo papel ao distrito de Figueira no desenvolvimento de determinados setores da economia, comércio e mineração, principalmente ao mesmo tempo em que servia de caminho para o fluxo migratório de populações em busca de trabalho na economia urbana e industrial (SANTOS, ABREU, 2009). Em 1940, a cidade contava com uma população de 5.734 habitantes. Na década de 1950 eram 20.357 habitantes, e na década posterior alcançou cerca de 70.494 habitantes. Ocorria que muitas instalações temporárias como acampamentos de operários do setor industrial, como o de carvão, por exemplo, evoluíam para povoados e vilas, e as populações iam fixando-se na cidade, ao mesmo tempo em que posseiros empenhavam-se em colonizar áreas ainda com matas e os grupos mais poderosos expandiam seus latifúndios (ESPINDOLA, et al., 2010).

Esse crescimento demográfico não foi acompanhado de um planejamento urbano, embora coincida com um momento de expressivo crescimento da economia regional, no qual a cidade enriquecia-se essencialmente da exploração e extração de recursos naturais tais como madeira, minérios, pedras preciosas, entre outros. O crescimento da cidade foi, em boa parte, alheio a qualquer controle estatal, exceto nas áreas do centro histórico tradicional. A questão é que a cidade recebeu um contingente expressivo de pessoas, fator que pressionou sua infraestrutura. Havia ausência de saneamento básico, problemas de ordem sanitária como surtos de malária, doenças como diarreias, esquistossomose. Havia também problemas em relação a qualidade da água consumida e escassez de energia elétrica.

Em 1942, a implantação do Serviço de Saúde Pública (SESP), destinou-se a erradicar as endemias, associado a outras políticas como a de esgotamento sanitário de áreas da cidade. Além disso, há presença de áreas com problemas periódicos de inundações por causa de cheias do Rio Doce como, por exemplo, nos bairros São Paulo, São Pedro e Santa Rita (GOVERNADOR VALADARES, 2015a).

De acordo com Abreu e Espindola (2010), investimentos como o modelo extrativista, alicerçado por uma política de desenvolvimento nacional centrada na industrialização, expressivamente pela área mineração e metalurgia, fizeram com que a economia de Minas Gerais se tornasse cada vez mais dependente da atuação estatal direta e também de capital estrangeiro. O modelo de desenvolvimento focado na zona central, na capital e no “quadrilátero ferrífero”, não se alinhou aos interesses de parte da elite mineira, o que segundo os autores, determinou a ocupação do solo e gerou disputas pelas terras devolutas, principalmente na região do Vale do Rio Doce.

Pode-se considerar ainda que a legislação de terras de Minas Gerais, vigente na primeira metade do século XX, contribuiu para o desenvolvimento de um cenário fundiário excludente ao desconsiderar o preceito constitucional que estabelecia a condição de legitimação da posse por meio da ‘morada habitual’, ou seja, sem respeitar o direito adquirido por populações que já ocupavam tradicionalmente as terras. Em Minas Gerais, o fator legitimador era a comprovação da cultura ou criação de gado, como critério para conceber o direito à posse da terra (ESPINDOLA, et al., 2010).

Segundo descreve a literatura, a cidade tinha predominantemente construções de porte baixo, e com acabamento precário:

O aspecto urbano era dominado por construções baixas de pequenos cômodos, porém com a especificidade de serem de alvenaria, apesar da abundân-

cia de madeira, e de usarem telhado de cerâmica; o telhado de tábuas (tabuinha) era mais comum no meio rural. O acabamento da maioria das construções era rudimentar e estavam ausentes as instalações sanitárias, até mesmo as fossas sépticas. Esse quadro perdurou por muito tempo, inclusive depois da entrada do Serviço Especial de Saúde Pública – SESP e da criação dos serviços de água e esgoto. O esforço desses serviços foi para que, pelo menos, a fossa séptica fosse instalada nas residências e estabelecimentos comerciais e industriais fora das áreas centrais das maiores cidades e nos núcleos urbanos menores (ESPINDOLA, et al., 2010, p.25).

Seguindo o trilho da história, a década de 1960 levou o Município de Governador Valadares a uma mudança nos padrões construtivos de determinadas áreas da cidade: edificações de melhor qualidade, padronização do tamanho dos cômodos, presença de calçamento nas ruas, passeios, rede de abastecimento de água e canalização do esgotamento sanitário, energia elétrica, serviços de telefonia, dentre outros, podendo este ser considerado um período de modernização urbana após décadas de crescimento desordenado. Período também a partir do qual a cidade passa a ter suas primeiras legislações específicas e destinadas a regular a produção do solo urbano, o Código de Obras de 1967.

Ao decorrer desse período, a economia da cidade caminhou para a estagnação financeira. Tal situação agravou-se na década de 1980, quando o nível de desemprego e de desorganização na formação dos espaços urbanos intensifica-se. Esse processo pode ser compreendido em função de fatores como a centralidade do modelo de produção extrativista, relacionado ao baixo reinvestimento em infraestrutura para acolher as populações que migravam para a cidade, bem como a diversificação de sua industrialização. Ao mesmo tempo, não havia a cobertura de serviços de infraestrutura urbana disponíveis nas áreas onde as populações com menor rendimento conseguiam fixar residência. Apenas a área central tinha um padrão urbano com ruas pavimentadas e total cobertura dos serviços de esgotamento e abastecimento de água, coleta de lixo e luz elétrica (GUIMARÃES, 2009).

Seguindo essa tendência de desigualdade também em relação ao acesso ao trabalho e renda e aos serviços educacionais e culturais, a produção do espaço urbano foi, segundo a autora, orientada por diversos fatores com destaque às condições socioeconômicas e culturais distintas das pessoas e famílias residentes.

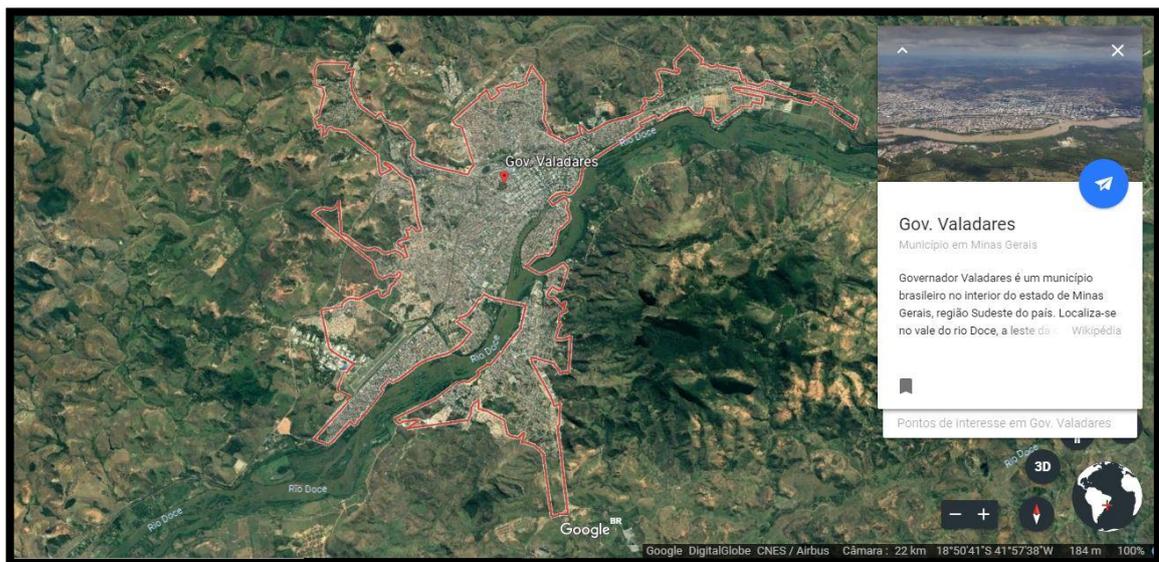
Com uma economia dependente de setores extrativistas e agropecuários, a cidade não encontrava saída para a crise econômica instaurada no Brasil após o final da década de 1970. Dessa maneira, nas décadas seguintes, de 1980 e 1990, a conjuntura da cidade segue os mesmos rumos da economia nacional, marcada pelos sintomas de uma crise internacional que afetou diretamente o desenvolvimento social e urbano dos municípios brasileiros no período

(CORRÊA, 1989).

Como alternativa frente a esse cenário, parcelas da população encontraram na emigração para a América do Norte uma possibilidade de acesso à renda, movimento que gerou uma dependência contínua em relação às remessas de dinheiro externas, sendo que, “até 1993 cerca de 27 mil pessoas já haviam emigrado para os Estados Unidos” (ESPINDOLA, 1999 p. 37). Enfim, esse processo movimentou capitais na cidade, dólares responsáveis em dinamizar principalmente os setores do comércio, serviços e construção civil, a partir de investimentos em imóveis, o que por sua vez, gerou um forte impacto na produção do espaço urbano da cidade.

A seguir apresentamos duas imagens da mancha urbana, que representa a atual cidade, ou território urbano de Governador Valadares, sendo que, a área total municipal é de 2.342 km² (IBGE, 2010). Desta área total, 24,37 km² compunham o perímetro urbano (Figura 1).

Figura 3: Imagem de satélite da cidade de Governador Valadares – 2018



Fonte: Foto do mapa obtida pela ferramenta Google Earth, 2018.

Ressalta-se que a configuração do território da cidade representada pela mancha urbana existente no município (Figura 3), é resultante de diversos fatores de sua história como o papel exercido no escoamento de mercadorias do interior para o litoral, via linha férrea, e por meio dos sistemas de transporte fluvial, pelo Rio Doce, mas também por outras forças de cunho econômico e cultural, que possuíam como campo de ação o interior do território citadino, pela ação de outros agentes que exerceram força sobre o modo como o espaço era produzido. Dessa maneira, é necessário considerar que o espaço é um campo em disputa e isso constrói a morfologia da cidade, sua configuração socioespacial.

Nesse sentido, merecem destaque os agentes do mercado imobiliário e o próprio Estado, que se articulam em conformidade com as conjunturas macroeconômicas que os envolvem, e que também impactam na materialização do espaço produzido. Enfim, diversos são os fatores responsáveis pela forma como se encontra hoje o espaço urbano construído. Essas questões são colocadas e discutidas no decorrer do texto, quando o leitor poderá imergir no tema abordado nesta dissertação (Figura 4).

Figura 4: Imagem de satélite da cidade de Governador Valadares - 2018



Fonte: Foto do mapa obtida pela ferramenta Google Earth, 2018.

Com uma população estimada em 279.685 em 2018, de acordo com o IBGE (2018), a cidade de Governador Valadares apresentou em sua história um crescimento demográfico substancial entre as décadas de 1940 e 1960, decorrentes dos fluxos migratórios mais intensos, em maioria do campo para a cidade. Após esse período, a cidade enfrentou décadas de estagnação econômica, o que levou parcelas significativas de pessoas buscarem trabalho noutros lugares, com destaque aos Estados Unidos da América, como já visto.

De um modo geral, a população da cidade encontra-se alfabetizada, sabe ler e escrever, segundo o Censo Demográfico de 2010 (IBGE), 91,2% das pessoas com 5 anos ou mais de idade. Ainda em 2010, a população economicamente ativa era de 127.285 habitantes. Destes, 7,8% não estava em Governador Valadares no momento do recenseamento, o que nos leva a crer que a cidade continua a expulsar população economicamente ativa, que migra para outras cidades ou países em busca de trabalho e renda.

A seguir apresentamos a representação da população urbana e rural relativa ao período de 1970 a 2010 (Tabela 1).

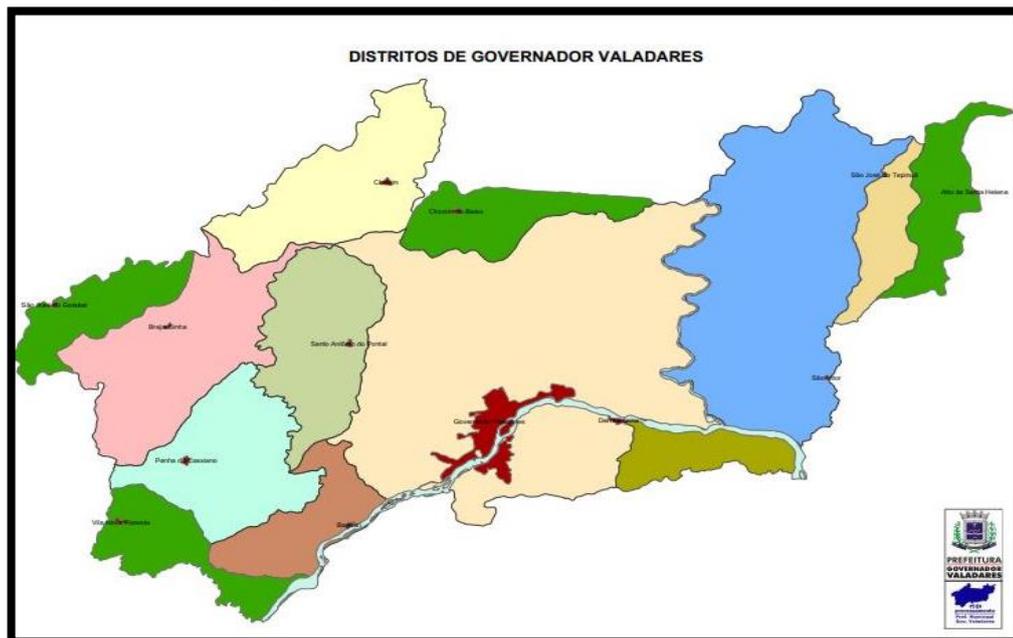
Tabela 1 - Evolução demográfica, urbana, rural e total – Governador Valadares – 1970 a 2010

Crescimento Populacional de Governador Valadares de 1970 a 2010			
Ano Censitário	Urbana	Rural	Total
1970	129.378	32.642	161.020
1980	177.809	18.306	196.115
1991	215.098	15.426	230.524
2000	235.881	11.016	246.897
2010	253.234	10.360	263.594

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2018.

Todas as dinâmicas econômicas e históricas supracitadas são responsáveis pela geração da configuração urbana, que concentra quase a totalidade de sua população em área urbana. Segundo o Censo de 2010, dos 263.689 habitantes, apenas 3,94% da população total, correspondente a 10.389 pessoas, viviam na zona rural. O município possui 13 distritos (Figura 5): Governador Valadares, Alto de Santa Helena, Baguari, Brejaubinha, Chonin, Chonin de Baixo, Derribadinha, Goiabal, Penha do Cassiano, Santo Antônio do Pontal, São José do Itapionã, São Vitor e Vila Nova Floresta.

Figura 5: Distritos de Governador Valadares - 2018



Fonte: Governador Valadares, 2018. (Distritos: Governador Valadares, Alto de Santa Helena, Baguari, Brejaubinha, Chonin, Chonin de Baixo, Derribadinha, Goiabal, Penha do Cassiano, Santo Antônio do Pontal, São José do Itapionã, São Vitor e Vila Nova Floresta).

2.4 O BAIRRO ESPLANADINHA EM GOVERNADOR VALADARES

O bairro Esplanadinha localiza-se numa porção ao leste/nordeste de Governador Valadares, a uma distância média de dois quilômetros em relação ao centro da cidade, que na prática consiste aproximadamente em 5 a 8 minutos de carro ou 20 minutos de caminhada (Figura 6). O bairro apresenta-se como uma área de localização privilegiada, pois se encontra fora do centro, porém perto o suficiente para alcançá-lo facilmente e, ao mesmo tempo, em suas ruas internas, sem considerar os eixos principais como a Avenida Israel Pinheiro e a Rua Álvaro Reis, o fluxo de veículos é relativamente tranquilo e não causa incômodo sonoro.

Pelas diversas manhãs, em que houve observação do local, percebeu-se que o dia começava por volta das 09h, quando os serviços e comércios do bairro encontram-se em funcionamento e os moradores começam a transitar pelas ruas. Não se trata de um bairro agitado ou alvo de interferências e ruídos sonoros decorrentes de alto fluxo de veículos, presença de fábricas, mineração ou grandes empreendimentos que pudessem causar perturbações à vida local. Pode-se dizer que se trata de um local tranquilo, embora com certo movimento, inclusive de passantes e trabalhadores.

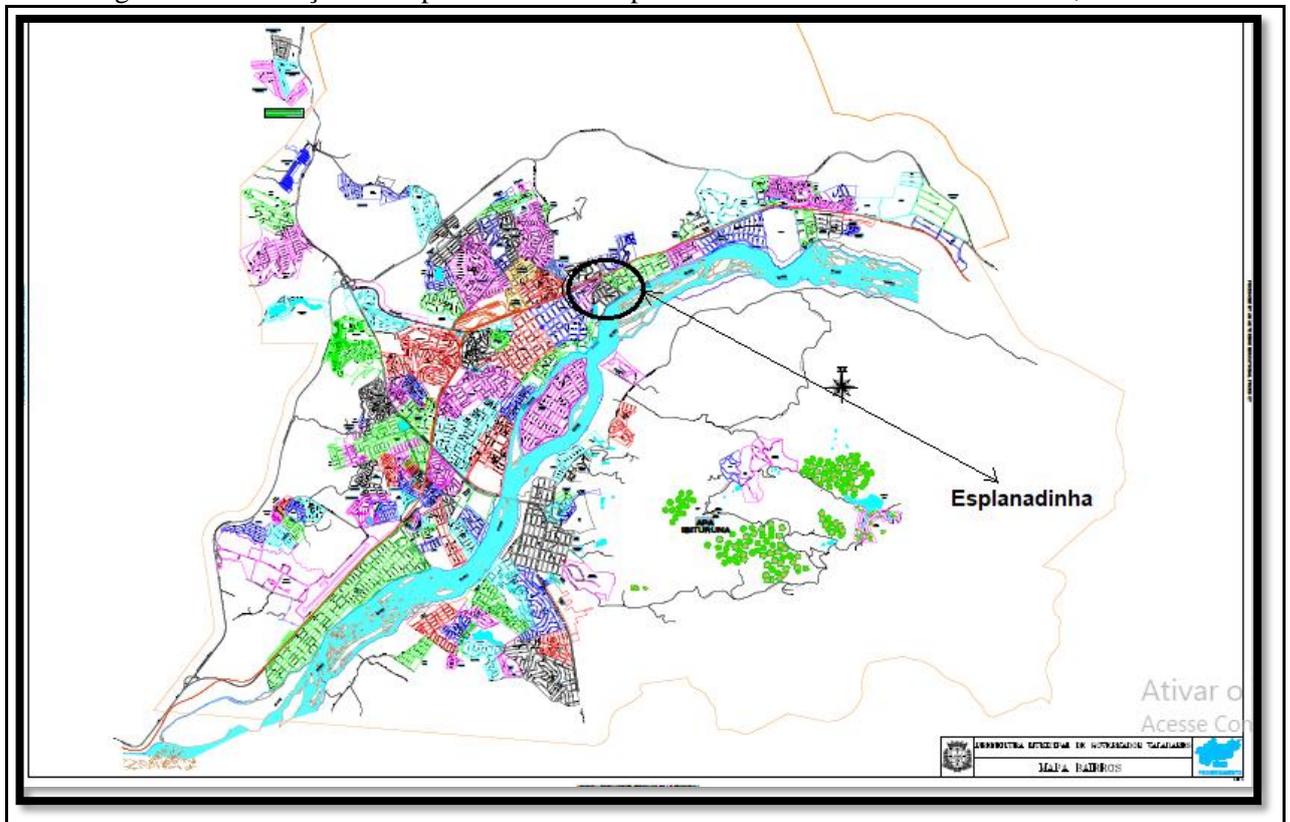
Essas características apresentam-se como um conjunto de proximidades e distanciamentos, serviços e tranquilidade, em relação ao centro da cidade, que no mercado imobiliário são fatores de especulação sobre o preço da terra para justificarem maior valor do preço do espaço construído. Espaço, segurança, tranquilidade e conforto são adjetivos clichês em anúncios de imóveis, como algo que agrega valor neste mercado por tornarem-se bens escassos em nossa sociedade.

Ao caminhar pelo bairro notamos diferentes momentos da história do espaço construído, uma vez que nos deparamos com edificações bastante diversificadas no que se refere aos padrões construtivos e altimetria. São também presentes alguns lotes vagos em estado de cuidado fora dos parâmetros urbanísticos municipais, comércios conjugados com o local de moradia, unifamiliar ou não. Tempo e espaço se fundem na constituição da sua paisagem urbana, que será discutida no decorrer do presente trabalho.

Ressalta-se que a investigação aqui exposta possui limitações em função da escassez de estudos e de dados disponíveis sobre o bairro em si, tanto no que se refere aos registros analógicos quanto aos situados em repositórios digitais. Em geral, os dados encontram-se dispersos e pouco ou nada sistematizados. Nota-se que essa deficiência informacional não é exclusiva deste bairro, mas um problema que aflige qualquer pesquisador ou técnico interessado em dados ou conhecimentos produzidos/acumulados sobre bairros desta cidade. Buscamos,

dessa maneira, contemplar uma descrição da área de estudo de forma que nos permitisse o alcance dos objetivos aqui propostos.

Figura 6: Localização do Esplanadinho no mapa de bairros - Governador Valadares, 2018.



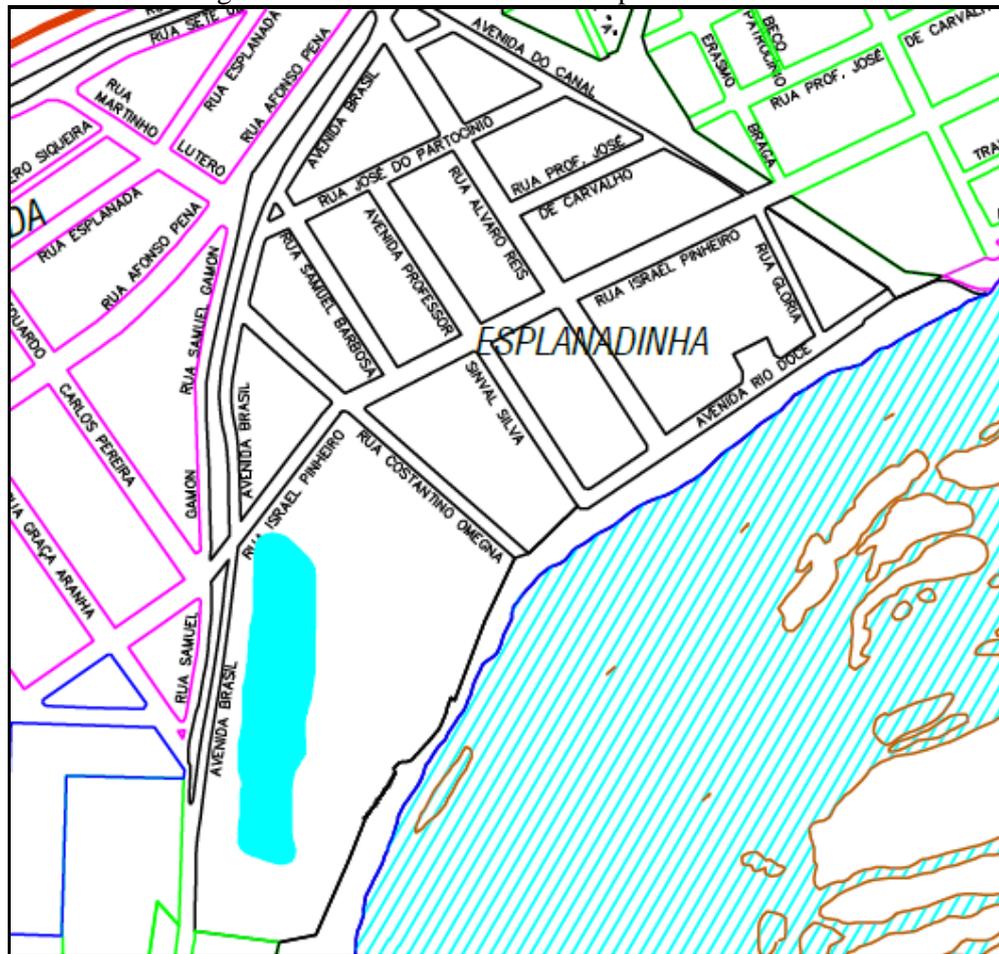
Fonte: Governador Valadares, 2018.

Constam nos documentos consultados nesta pesquisa que o Bairro Esplanadinho⁴ situa-se numa região ocupada a partir dos anos de 1950, e a data de desmembramento do loteamento junto à prefeitura para ocupação regular do bairro remete ao ano de 1959⁵. Contudo, seu adensamento em maior intensidade ocorreu em tempos mais recentes, datando a partir dos anos de 1980, com construções horizontalizadas, e, nas primeiras décadas do ano 2000 em diante, com edificações predominantemente verticalizadas. Essa análise pode ser percebida na evolução do parcelamento do solo presente nas plantas cadastrais (ver Capítulo 3) consultadas na pesquisa e também pelas observações no local.

⁴ O nome Esplanadinho, e não Vila Euzébio Cabral, pode ter relação com o fato de o bairro ser vizinho do Esplanada que é mais antigo. Como se a ocupação do Esplanadinho, de certa forma, configure-se como uma extensão histórica da ocupação do Esplanada. Não encontramos nos documentos oficiais e virtuais nenhuma informação que explicasse o nome do Esplanadinho, tais considerações foram tecidas pelo autor a partir da realização da presente pesquisa.

⁵ GOVERNADOR VALADARES. Diagnóstico de caracterização geral do município, v. 2.1. In: Plano Municipal de Saneamento Básico. Prefeitura Municipal de Governador Valadares, 2015a. p. 46.

Figura 7: Arruamentos do Bairro Esplanadinha- 2018



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de levantamento cadastral, 2018.

Como ilustrado na Figura 7, o arruamento do bairro Esplanadinha é estruturado por quarteirões com evidente geometria e planejamento, cortados por ruas e avenidas amplas. E, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, Tabela 2, o bairro Esplanadinha possuía um total de 873 domicílios particulares permanentes, com uma média de 2,7 habitantes por domicílio. Nesse ano, residiam no Esplanadinha 1.669 habitantes, o que correspondia a um percentual de 0,6% da população total residente no município, 263.689 habitantes, sendo que, do total de habitantes do bairro, 54,6% eram do sexo feminino e 42,4% do sexo masculino (IBGE, 2010).

Tabela 2 - Caracterização etária dos habitantes do bairro Esplanadinha - 2010

Habitantes do Bairro Esplanadinha		
Faixa etária	População	Porcentagem
0 a 4 anos	68	4.1%
0 a 14 anos	275	16.5%
15 a 64 anos	1.265	75.8%
65 anos e +	129	7.7%
Total	1.669	100,0%

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE).

Vale ressaltar que o bairro é relativamente novo em relação à história de adensamento e ocupação da cidade (GOVERNADOR VALADARES, 2018). Essa característica pode também ser reafirmada pela maior presença de populações jovens (16,5%), comparada à parcela idosa da população (7,7%) residente no referido bairro (IBGE, 2018). Além disso, não se trata de um bairro com ocupação densa em comparação aos demais bairros da cidade. O Esplanadinha se formou em terreno desmembrado de parcelas de glebas de terra do atual bairro vizinho, São Pedro. A formação de seu loteamento e sua ocupação expressam uma forma de continuidade dos processos de expansão urbana da própria cidade de Governador Valadares (GOVERNADOR VALADARES, 1973). Ele está situado numa área que já foi popularmente conhecida como Vila Euzébio Cabral.

Destaca-se a sua proximidade com o Esplanada, região onde há cobertura completa da estrutura e equipamentos urbanos como a pavimentação e iluminação pública, acesso à rede de esgoto, ao abastecimento de água, à energia elétrica e coleta de lixo regular. Dessa maneira, por se tratar de uma área que concentra os interesses dos detentores do capital, pode-se afirmar que seu processo de ocupação ao longo da história relacionou-se, dentre outros fatores, com o que interessava ao mercado imobiliário e ao, mesmo tempo, às populações de classes médias e altas residentes na cidade. Essa geografia social é útil para compreendermos os efeitos de vizinhança que afetaram a configuração urbana do Esplanadinha, pois seu vizinho Esplanada, por ser local de moradia de classes privilegiadas, tem seus terrenos mais bem avaliados no jogo especulativo do mercado imobiliário. Tendência fortemente relacionada aos processos de verticalização que tem sido historicamente instaurada como estratégia para atualizar o *status quo* das áreas mais valorizadas da cidade perante os ditames do mercado imobiliário (GUIMARÃES, 2009).

Dessa maneira, o processo de ocupação e formação do território do bairro foi diferente em tempo e momento histórico e político se comparado aos bairros São Pedro e Esplanada, ocupados anteriormente (OLIVEIRA; DIAS, 2010). Essa diferença na formação de cada um

dos bairros reflete sobre a qualidade do tecido urbano produzido, que congrega em si todo o processo histórico responsável pela materialização do espaço. Ao mesmo tempo, ratifica a extensão de um território de elites e classes médias urbanas na cidade. O que se pretende neste trabalho é justamente esmiuçar o que se tem materializado no espaço considerado nesta pesquisa.

CAPÍTULO 3: O ESPAÇO URBANO E O TERRITÓRIO NORMADO

Ao decorrer deste capítulo apresentamos dois tópicos fundamentais. O primeiro traz a discussão presente na bibliografia levantada em consonância com os objetivos propostos no trabalho. Já a segunda seção, ‘Política e Planejamento Urbano: O arcabouço jurídico urbanístico’, apresenta o problema de pesquisa e uma discussão sobre a produção do espaço e o arcabouço jurídico ordenador dessa produção. Por fim, a seção Metodologia da Pesquisa, onde se encontram descritos os procedimentos metodológicos e a perspectiva epistemológica adotada nesta pesquisa.

3.1 AGENTES FORMADORES DO ESPAÇO URBANO

Quando consideramos o espaço urbano, podemos ter como princípio que diversos agentes são responsáveis por sua produção, tais como: o Estado, os proprietários fundiários, os agentes imobiliários, os grupos sociais pertencentes às classes sociais dominantes, as classes médias e as classes baixas (CORRÊA, 1989). Segundo as premissas da literatura, em maior ou menor grau, todos esses agentes são responsáveis pela produção e reprodução do espaço urbano da cidade. Ou seja, pode haver lugares onde a normatização estatal seja aparentemente absoluta, mas noutros não, e dessa forma, dificilmente uma paisagem (conjunto de lugares) expressaria somente a ação de um dos agentes de forma individual. Para ficar mais clara essa colocação, somente na paisagem abrangida pelo bairro Esplanadinha, objeto dessa pesquisa, por exemplo, encontra-se uma diversidade enorme de situações construtivas, como um mosaico, onde inúmeras ações foram sobrepostas ao longo do tempo.

No Brasil, a urbanização inicia-se na década de 1940 e tem seu ápice nos anos de 1960/1970. Após esse período, continua a crescer em ritmo menos acelerado, o que fundamenta o acirramento das desigualdades sociais que se expressam, inclusive na paisagem urbana construída. No país, a regulação urbana foi orientada inicialmente por perspectivas higienistas, como resposta aos problemas de insalubridade que afligiam as cidades, associando-se tais problemas à presença das populações em situação de pobreza. Contextos dessa natureza eram mais comuns em Governador Valadares no período anterior à década de 1970, como abordado no capítulo anterior, no trecho sobre a formação histórica do bairro Esplanadinha.

Na Constituição de 1934, art. 138, conforme Senado Federal, 1986, p. 174- 175, a União, estados e municípios passam a ter que cumprir determinadas condutas higienistas no exercício do governo das populações nos espaços urbanos, a saber:

- a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;
 - b) estimular a educação eugênica;
 - c) amparar a maternidade e a infância;
 - d) socorrer as famílias de prole numerosa;
 - e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;
 - f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;
 - g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.
- (BRASIL, Constituição Federal de 1934, Art. 138)

As políticas higienistas impactavam nos tipos de serviços urbanos prestados pelo Estado ou por entidades religiosas, principalmente, hospitais e escolas, além dos serviços de repressão policial e modernização das áreas nobres da cidade. A retórica higienista estabelecia o saneamento básico e também padrões de valores, crenças e comportamentos fundamentados em princípios positivistas ‘científicos’ que valorizavam a centralidade da vida social nas cidades. Tratava-se de um conjunto de regras sociais que tendiam a punir e a subjugar os costumes populares como os mais insalubres e infundados, e por isso precisavam ser corrigidos, inclusive pela ação policial (SANTOS, 1987).

Dessa maneira, não havia uma preocupação da política nacional em oferecer alternativas de moradia para as milhares de pessoas que adensavam aceleradamente as cidades, que viriam a se tornar grandes ou médias aglomerações urbanas, gerando com isso inúmeros outros problemas humanos que se expressavam nos campos urbano e social, tais como déficit habitacional, a comercialização de loteamentos clandestinos produzidos com parcelamentos alheios aos padrões já presentes nas áreas centrais da cidade, associada à criação de áreas supervalorizadas por concentrarem acesso a serviços, infraestrutura e mobilidade urbanas na cidade (CORRÊA, 1989). Ou seja, a ocupação do solo urbano foi, em grande medida, orientada por princípios de distinção social, sendo a paisagem uma expressão de diversas contradições sociais, jurídicas e fundiárias, materializadas no decorrer do tempo histórico, onde Estado e mercado imobiliário apresentaram-se como agentes relevantes nesse processo.

Sem dúvida, a paisagem é um dos aspectos que mais evidenciam, por meio da materialidade construída, a estratificação social. A paisagem é constituída por elementos físicos e humanos que expressam as disputas sociais, as crenças e os valores morais partilhados. Dessa maneira, a paisagem torna-se objeto e agente das dinâmicas em curso em uma determinada sociedade (SANTOS, 1987). Sendo o estudo urbanístico também o estudo das paisagens que, na geografia compreendem tanto os atributos dos lugares quanto das pessoas que a eles são associadas, podemos afirmar que elas, as paisagens, caracterizam contextos sociais e históri-

cos específicos e são categoricamente demarcadoras de distinções e estilos de vida, e por isso, expressam as relações de poder e as disputas sociais.

No Brasil, a urbanização das cidades produziu paisagens que expressam as contradições sociais, jurídicas e econômicas. Por exemplo, ao observamos atualmente o caso de Belo Horizonte, cidade planejada e projetada para ser a nova e moderna capital de Minas Gerais, a sua área central contrasta muito dos padrões urbanísticos frequentemente encontrados nas suas periferias. Na região abrangida pelo Anel da Avenida do Contorno o alinhamento dos quarteirões, o *design* de praças e jardins segue padrões internacionais como os *boulevards* franceses ou outros. As edificações geralmente resultam de projetos desenvolvidos por profissionais arquitetos e engenheiros com prazo de conclusão previsto nos projetos, enquanto que, nas periferias predominam a autoconstrução e a edificação completa do imóvel pode se estender por toda a vida (ANDRADE, 2002). Podemos considerar que a metrópole, ou mesmo Governador Valadares, em meados do Século XX, não expandiriam tão rapidamente se houvessem regras muito rígidas sobre a produção das moradias e criação de novas áreas urbanas da cidade.

A questão de destaque é a ausência de planejamento sobre a expansão da cidade e o modo clandestino como foi feito o parcelamento dos loteamentos, não só os da periferia como doutras áreas da cidade. Em Belo Horizonte, o Estado – por meio do crédito imobiliário destinado à população com baixos níveis de rendimento, bem como pela construção de conjuntos habitacionais e distribuição dos sistemas de transporte – viabilizou a expansão das zonas periféricas, também em consonância com os interesses do capital imobiliário (MENDONÇA, 2002).

[...] O binômio Estado/incorporadores imobiliários produziu uma estrutura metropolitana segregada, onde, ao lado da produção periférica de loteamentos populares, ocorre a intensificação do mercado de moradia para as categorias dirigentes, nas áreas mais centrais, em processo de crescente auto-segregação destas categorias. [...] Estado e mercado imobiliário vem reproduzindo a dinâmica centro-periferia na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MENDONÇA, 2002, p.03-04).

O caso de Belo Horizonte ilustra bem uma lógica que se instaurou de diferentes maneiras noutras cidades brasileiras, que consistiu na modernização urbana tardia e que tem relação direta com a criação de mecanismos estatais de regulação da produção do espaço urbano, concomitantemente à ampliação de espaços urbanos criados com base na precariedade, produzidos sem considerar nenhuma das normas de regulação e modernização aplicadas às

áreas consideradas nobres. Essa contradição foi acentuada pela própria ausência de políticas nacionais direcionadas a regular a expansão urbana vigente até o final do último período de governo militar no Brasil., dando origem a paisagens contraditórias.

Sem deixar de lado a relevância da complexidade que está por detrás da produção do urbano, da paisagem construída, para o desenvolvimento da discussão aqui apresentada para a cidade de Governador Valadares, destacamos o papel do Estado como agente principal no processo de urbanização por ser a instância balizadora das leis que regulamentam a produção do espaço por meio da legislação urbanística, atuando direta ou indiretamente como um importante agenciador para o mercado imobiliário. Entendemos aqui que esse arcabouço de leis pode ser utilizado como referência principal para pensarmos a produção do espaço urbano, sem com isso desconsiderar as forças especulativas privadas atuantes e que são também responsáveis em moldar o espaço e a ação dos grupos sociais locais residentes no bairro analisado para o desenvolvimento do presente estudo, uma vez que a paisagem é o acúmulo histórico das relações que incidem sobre o espaço (SANTOS, 1987).

Portanto, o espaço que se observa hoje é também resultante de ações acumuladas ao longo do tempo, expondo em sua paisagem diferentes momentos históricos do processo de expansão urbana do município. Por este motivo, ao considerarmos todos esses agentes e as dinâmicas históricas e também culturais por meio das quais o espaço urbano foi sendo produzido, nos deparamos com os desafios que envolvem nossos esforços de compreensão sobre o papel de cada agente na conformação do espaço, em diferentes tempos e modos distintos de ação e apropriação. Essa complexidade nos impõe desafios e limitações de pesquisa, e ao mesmo tempo, nos indica que as formas de atuação de cada agente não são isoladas das dos demais. O poder público não é em si mesmo um agente neutro na produção e organização do espaço urbano (CORRÊA, 1989; GOTTDIENER, 1997; MARICATO, 2008).

Na prática, o modo como atua cada um dos agentes implicará em formas distintas de acesso à terra urbanizada, onde alguns grupos terão maior ou menor poder de apropriação e de uso de terras melhor localizadas em relação ao acesso aos serviços, sistemas viários urbanos e proteção ambiental (CORRÊA, 1989; MARICATO, 2008). Dessa maneira, são os comportamentos dos agentes que determinam a geografia social do espaço urbano, onde as disputas que ocorrem em torno de localizações privilegiadas no contexto da cidade são uma constante na sua produção histórico-espacial. Nesse processo, merece destaque o poder de ação da apropriação privada e econômica do espaço também como força motriz, que agindo de forma coerente ou não aos interesses públicos e populacionais, reproduz sobre a cidade seus interesses (CARLOS, 2011).

A literatura indica ser muito desigual a capacidade de acesso ao espaço urbano e de que isso variou muito entre os distintos grupos sociais no que se refere à moradia e trabalho na cidade (CORRÊA, 1989). Uma simples observação da paisagem urbana de Governador Valadares nos permite identificar que essas desigualdades produzem seus reflexos sobre a materialização do espaço e tem relação com a localização diferenciada e fragmentada das classes sociais por meio da segregação residencial, a partir da qual se estrutura o espaço urbano construído (GUIMARÃES, 2009). Ao mesmo tempo, destaca-se o fato de o acesso à terra ser regulado pelas legislações, sendo então o Estado o agente mediador dessas desigualdades e tensões que emergem da contraposição entre os interesses públicos e privados no processo de urbanização.

Quanto ao papel exercido pelo Estado enquanto agência reguladora, ele se configura por seu caráter generalista na produção de leis, e ao mesmo tempo, pela sua omissão parcial ou não na exigência de cumprimento dessas mesmas regras. Esse comportamento confuso torna ainda mais difícil o desafio aqui proposto, embora a evolução das leis de uso e ocupação do solo produzidas ao longo do tempo possam indicar avanços. Sobre tal evolução, segundo a bibliografia, ao longo da história os autores reconhecem avanços da legislação brasileira no sentido de tentar frear o poder de ação dos agentes responsáveis pelo domínio imobiliário e especulativo na produção do solo urbano (MARICATO, 2008).

Por outro lado, os estudos sobre o tema continuam a destacar a permanência de concentração de poder dos agentes privados sobre a produção do território urbano, tais como proprietários de meios de produção/industriais, proprietários fundiários e promotores imobiliários (CORRÊA, 1989). Em menor grau, a literatura confere destaque também ao papel exercido pelos grupos sociais excluídos na ocupação de periferias, como impacto das desigualdades estruturais sobre a produção do espaço urbano.

Considera-se, dessa forma, que o espaço materializa em sua paisagem todas as contradições sociais, expressando a própria tensão existente entre o que a legislação prevê e o modo como atuam os agentes. Ela é objeto da investigação e um produto de forças que extrapolam a escala local ou regional em si. Evidencia-se, com isso, a complexidade do processo de urbanização, social e histórico, onde os agentes atuam “[...] com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas” (HARVEY, 2014, p.170). Tendo em consideração esse entrelaçamento, nos deparamos com as seguintes questões: o espaço urbano é uma mercadoria, por isso é regulado pelo mercado, ao mesmo tempo o espaço urbano pode ser um direito de todos os cidadãos independentemente de classe social na medida em que é regulado pelo Estado. Mas afinal de contas, quem re-

gula o quê? Se o mercado regula o espaço, exerce também poder sobre a produção das leis destinadas a essa regulação? Se o Estado é quem regula as leis de uso do solo, como exerce a ação de regulação sobre o mercado fundiário? E as pessoas, os cidadãos que habitam o espaço e conferem a vida a ele, como agem em meio a esse fogo cruzado? Não iremos aqui responder essas questões, mas sim tê-las como mote para reflexão e análise.

O fato é que o mercado imobiliário tende a tratar o solo como urbano a partir de sua capacidade de atender às demandas de consumo por moradia das classes médias e altas da sociedade, principalmente, onde atributos como localização, segurança, áreas verdes, praticidade, conforto, tranquilidade relativa, modernidade, são estratégicos na produção de determinados imóveis, na criação de determinados bairros nas cidades. Sobre isso, Singer (1980) nos indica que as alterações nos estilos de vida, que envolvem uma dimensão cultural como gostos, modas e preferências geradas pelo progresso técnico, associadas às transformações no tamanho e composição familiar, tenderam a impulsionar este mercado e as modulações no espaço por ele produzidas, constituindo na prática a criação de novas áreas destinadas ao uso residencial para camadas sociais que podem arcar com um alto custo para acessá-las.

De forma sucinta, em função mesmo da observação da evolução das leis, pode-se dizer que a produção da lei é um espaço de barganha onde os agentes com maior capital financeiro exercem mais força, representando membros das classes de proprietários de terras locais e proprietários de grandes parcelas de terrenos municipais que tendem a utilizar o espaço como fonte de enriquecimento para manter ou ampliar seus patrimônios, no caso da cidade por meio das dinâmicas fundiárias e imobiliárias estabelecidas em torno do território urbano. Ao mesmo tempo, o Estado atua principalmente como agente produtor das infraestruturas urbanas e também é responsável pela instalação de equipamentos públicos e coletivos úteis à promoção dos negócios imobiliários agenciados pelas elites urbanas (CORRÊA, 1989). Dessa maneira, de acordo com o autor, esse tipo de ação estatal gera, no contexto do capitalismo urbano contemporâneo, a valorização monetária das glebas do espaço onde sua ação incide, podendo com isso favorecer ou não as dinâmicas especulativas produzidas pelos agentes privados que produzem sobre o espaço as habitações, horizontais ou verticais, e os serviços e comércio. A questão destacada em Corrêa (1989) é que essa apropriação privada não seria possível sem a intervenção estatal que é a principal força urbanizadora capaz de converter em urbano um espaço até então classificado como rural.

Essa questão da conversão de terra rural em terra urbana aparece como central na gênese de processos especulativos em torno do solo urbano e expõe com mais clareza os movimentos de expansão da cidade e da formação dos bairros que a compõe (CORRÊA, 1989).

Dessa forma, as dinâmicas contemporâneas de produção de espaços de moradia como é o caso do Bairro Esplanadinha, podem ser lidas como processos de apropriação do espaço caracterizados pelas novas tendências de ocupação das periferias urbanas para atender a demanda por habitações destinadas às classes sociais médias e altas urbanas (CORRÊA, 1989). Há uma tendência de expansão de novas áreas de moradia com localização estratégica a partir de um isolamento socioespacial relativo, onde as classes médias buscam moradia, processo também impactado pelas dinâmicas especulativas geradas em torno do território urbano.

Esse status de urbanidade, conferido ao espaço por meio da ação estatal, faz com que o solo, enquanto mercadoria em potencial, adquira um novo valor de troca variante em função dos tipos de investimentos estatais impressos no espaço (HARVEY, 2014). Foi em meio a esse movimento, de conversão de áreas rurais em áreas urbanas, que ocorreu a expansão urbana e também as dinâmicas de especulação fundiárias produzidas em torno do território urbano. A evolução das plantas cadastrais de Governador Valadares apresentadas aqui ao longo deste estudo, ilustra os parcelamentos dos loteamentos que deram origem ao Bairro Esplanadinha e expressa essas dinâmicas aplicadas pelos agentes na constituição do espaço urbano.

Pode-se afirmar que a cidade é em si, em grande medida, resultante de ações de cunho especulativo, sendo que, as ações dessa natureza partem de agentes difusos e se dispersam por todo o espaço urbano. Diferentemente do que se espera do Estado, por representar um agente único e concentrador das ações oficiais de caráter público perante a construção da urbanidade e da cidade, as ações de cunho especulativo são provocadas por agentes diversos do território, atuando não só no âmbito do mercado imobiliário e fundiário urbano, como noutros mercados a ele associado como o do transporte urbano, de energia, de alimentos ou construtivo.

Embora as ações do Estado variem em função dos governantes que o representam, em cada período do tempo de vida da cidade, elas são emanadas em geral, por uma instância específica de representação pública, tendo como referência central as legislações vigentes. É importante salientar que o Estado também pode ser colonizado por agentes que socialmente representam os interesses privados e mercadológicos, principalmente àqueles voltados para as práticas de especulação do solo urbano, influenciando sobre a natureza ou estratégia das políticas edificadas (JACOBS, 2007).

O fato é que, em grande parte, os problemas urbanos que incidem sobre a cidade decorrem das ações especulativas e mercadológicas que tendem a sobrepor o interesse privado sobre o interesse público. A especulação na cidade se expressa de diferentes maneiras, observável pela lógica impressa na materialidade construída, determinando o local e o modo como as populações acomodar-se-ão no território, é algo vivenciado diariamente na cidade por to-

dos que a habitam (JACOBS, 2007). De acordo com a autora, pode-se dizer que o nível de discrepância dos preços médios dos imóveis em relação aos rendimentos médios alcançados pelas populações residentes, tem se apresentado como um dos principais entraves para o acesso à moradia nas cidades gerando problemas como déficit habitacional, a periferização e as ocupações em áreas de risco de inundação e erosão, entre outros problemas socioambientais. Ao mesmo tempo, a especulação e o mercado imobiliário são também responsáveis por outros fenômenos/problemas tais como taxas elevadas de imóveis desocupados em áreas centrais que desencadeiam em novas edificações. A complexidade dessas relações torna mais difícil decifrar até que ponto as legislações são isentas da influência do capital como nos alerta a autora:

Os críticos – ou pelo menos os críticos com quem converso – acham que os lucros do capital especulativo são muito facilitados atualmente pelo fato de o investimento do submundo representar grupos poderosos, com voz ativa nos bastidores do cenário legislativo e administrativo. Não tenho como confirmar se isso é ou não verdade. Contudo, sou levada a pensar que nossa apatia tem certa relação com essa situação (JACOBS, 2007, p. 214).

De tal maneira, as ações que produzem a cidade, sejam elas de origem estatal ou privada, acumulam-se ao longo do tempo e sobrepõem-se no espaço edificado, produzindo paisagens homogêneas e heterogêneas. A discussão tecida ao longo deste capítulo nos leva a considerar que o espaço urbano não deriva de um processo evolutivo, no sentido positivista do termo que pressupõe uma evolução retilínea e uniforme rumo ao progresso. Pelo contrário, percebe-se que a cidade caminhou, no curso de sua história, em direção a novos problemas e a desafios impostos pela urbanização da vida contemporânea no contexto de hiperdesigualdade brasileira. E que a cidade, seja ela vista como um mosaico ou como um conjunto de paisagens distintas e interdependentes do ponto de vista econômico, apresenta-se como um objeto intrigante, complexo e inapreensível em sua totalidade.

Enfim, a lógica de ação adotada por agentes são distintas e não são isoladas, podendo expressar as contradições, as incongruências e as coerências com o que a legislação prevê, ela se sustenta na disputa velada ou declarada pela apropriação e uso do espaço urbano. Diante da complexidade que envolve esse processo de produção espacial, o Estado apresenta-se como um importante agente cuja funcionalidade segue a dinâmica da sociedade e sua política de ação tem importantes reflexos no uso do solo. É o agente cujo papel é central no arbítrio sobre o uso e a ocupação do solo urbano frente aos diferentes interesses que permeiam sua produção concreta. A partir de um arcabouço jurídico instituído, o Estado representa o agente responsável pelo controle do ordenamento das leis que regem tal processo, de forma a prescrever em

detalhes os parâmetros urbanísticos das áreas bem como os coeficientes de aproveitamento do solo. É com base nesse papel esperado, intencionado e exercido pelo arcabouço jurídico sobre a produção do espaço que orientamos aqui a análise desenvolvida ao longo dos capítulos seguintes.

3.2 POLÍTICA DE PLANEJAMENTO URBANO: O ARCABOUÇO JURÍDICO URBANÍSTICO

No Brasil, a normatização territorial encontra-se amparada na Constituição da República, que desde 1988 consagra um capítulo inteiro à Política Urbana, atribuindo seu desenvolvimento e execução às administrações municipais. O país passava e ainda passa, mas naquele período era mais intensa, da migração do campo⁶ para as cidades, gerando o inchaço urbano, ocasião em que as pressões que recaíam sobre as cidades e o acirramento das dinâmicas de especulação imobiliária acarretavam lógicas absurdas de regulação do preço do solo e do valor de compra, venda e alugueis de imóveis situados nas áreas dotadas de infraestrutura e serviços urbanos. Ou seja, era um momento no qual já se encontrava consolidada a supremacia da urbanização no projeto de desenvolvimento nacional, desde a fundação das regiões metropolitanas em 1973, quando as populações que residiam em áreas urbanas já superava e muito o contingente das populações residentes em áreas rurais, e a produção legislativa necessitava dar resposta a esse cenário.

Foi a Assembleia Constituinte que deu origem à Constituição Federal de 1988, que teve seu funcionamento considerado como algo “ousado e inovador, não tendo paralelo na história constitucional brasileira e sendo bastante raro mesmo no direito comparado” (COELHO e OLIVEIRA, 1989). Historicamente, as normas e bases reguladoras da política de desenvolvimento urbano foram inseridas na Constituição Federal em decorrência da pressão exercida pelo movimento pela reforma urbana que um ano antes, em 1987, emplacou a aprovação de uma emenda popular ao texto feito pelos parlamentares, incluindo assim a Política Urbana no cenário da Norma Fundamental do Estado Brasileiro.

Pode-se afirmar então que a Política Urbana Brasileira decorre da atuação conjunta de entidades de representação popular e de classe dentre as quais se inclui a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, a Articulação Nacional do Solo Urbano e a Coordenação dos Mutuários do BNH (MARICATO, 1996). Nítido, portanto, que o território se relaciona e, conseqüentemente, é influenciado

⁶ Considerando também as emigrações de populações jovens e adultas oriundas de cidades com populações menor que 20.000 habitantes (IBGE, 2018).

pelo poder, tanto do Estado, na medida em que é o agente de regulação, quanto da sociedade, na medida em que tem no território seu próprio fundamento de existência.

É fato que o interesse científico e social sobre os estudos urbanos teve seu ápice no retro citado movimento popular, no entanto, ele segue presente na sociedade brasileira, repercutindo no desenvolvimento de diversas produções acadêmicas voltadas à compreensão do cenário urbano contemporâneo e histórico. Ressalta-se que não é intenção nem pretensão aqui esgotar o levantamento sobre o tema, menos ainda suprimir o debate em torno do assunto, e sim, apenas contribuir no sentido de identificarmos convergências que justificam o desenvolvimento da presente dissertação.

No tocante ao ordenamento nacional para os municípios, pode-se afirmar um consenso entre os diversos estudos levantados. O Estatuto das Cidades de 2001 representa o principal instrumento de alinhamento da Política Urbana Nacional na medida em que serve de mediador de tensões e de conflitos que emergem entre os agentes que atuam sobre os processos legislativos, no planejamento e na produção do espaço urbano das cidades brasileiras. Ressalta-se que o Estatuto das Cidades representa, segundo Coeli (2008, p. 382), uma *moldura* que poderá “sustentar todo o quadro normativo de sustentação da política urbana no Brasil”.

Foi nesse sentido que identificamos a partir da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) referências importantes relativas às bases para o desenvolvimento e a expansão dos espaços urbanos, segundo instrumentos específicos de planificação e de planejamento, descritos em seguida:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001).

A planificação e o planejamento previstos no Estatuto das Cidades constituem um marco legal da institucionalização destinada à produção do urbano a partir da perspectiva da

cidade enquanto direito, e vale ressaltar que fora implementado posteriormente ao planejamento do bairro, além da maioria das suas edificações. Trata-se de uma legislação que, diferente das anteriores, deixou de se ocupar exclusivamente dos interesses e funcionalidades exigidas pelo capitalismo praticado sobre esse processo. Tem como objetivo a ordenação da ocupação nos territórios urbanos numa ótica cidadã. Corroborando com a premissa trazida em Duarte (2011, p. 45) de que “os desafios para o planejamento urbano estão inseridos em fenômenos que ocorrem em diferentes escalas socioeconômicas”.

Norteadado pelo Plano Diretor, o planejamento urbano passa a ter como missão estabilizar as forças que atuam sobre o território, equilibrando-as por meio de ações coordenadas e intervenções urbanísticas que, por premissa básica, devem ser capazes de atuar para apaziguar os conflitos entre a autoridade pública representada pela lei e a autoridade privada exercida tanto pelo organismo social quanto pela figura do mercado. Obviamente, em geral, as cidades possuem um histórico urbano que antecede tal legislação, de espaços produzidos muitas vezes sob perspectivas contrárias e, mesmo após a publicação da lei as práticas não se alteram imediatamente.

Conforme o guia para implementação do Estatuto das Cidades, editado pela Câmara dos Deputados em 2002, o Plano Diretor consiste em um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano⁷. Nessa perspectiva, compreendemos que o Plano Diretor concentra tanto a leitura da realidade do espaço urbano sob as óticas física, social, econômica, política e administrativa, quanto o conjunto de proposições normativas e executivas para organização dos usos do solo urbano e dos elementos da estrutura urbana (VILLAÇA, 1999). Desse modo é um *plano*, porque versa sobre objetivos, prazos e competências para execução das atividades planejadas, e é *diretor*, porque fixa as *diretrizes* do desenvolvimento urbano municipal (SILVA, 1995).

Seguindo em nossa revisão bibliográfica, embora haja a lei, advertem os autores de que o espaço urbano brasileiro é constituído por fragmentos e é articulado simultaneamente, pois “[...] cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, ainda que de intensidade muito variável” (CORRÊA, 2005, p. 7, apud BELLORIO, 2013). Essas relações tornam-se visíveis no mundo, nas cidades, mas são apontadas pelo autor também como uma parte do mundo invisível, da cultura e práticas já estabelecidas, e por isso, situadas no campo do imaterial como descreve o trecho seguinte:

⁷ E, segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas, o Plano diretor é “o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados” (ABNT, 1990, p. 4).

No capitalismo, manifesta-se através das relações espaciais envolvendo a circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, rendas, envolvendo ainda a prática do poder e ideologia. Estas relações espaciais são de natureza social, tendo como matriz a própria sociedade de classes e seus processos. As relações espaciais integram, ainda que diferentemente, as diversas partes da cidade, unindo-as em um conjunto articulado cujo núcleo de articulação tem sido, tradicionalmente, o centro da cidade (CORRÊA, 2005, p. 8 apud BELLORIO, 2013).

Seguindo essa linha de pensamento sobre a produção do espaço urbano nas cidades brasileiras no contexto contemporâneo, destacamos como relevante o alerta colocado em Maricato (2008, p. 123):

Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado "primeiro mundo", aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente.

É perceptível, portanto, que a Política Urbana, inclusive em razão de sua origem essencialmente relacionada à ocupação seletiva de áreas, se desenvolve também com o objetivo de diminuir os impactos do agravamento das desigualdades sociais sobre a produção espacial (FONTES e SOUKI, 2013). E, portanto, o termo 'reforma urbana' representa uma proposta nova de ação frente aos modelos prevalecentes já instituídos historicamente na edificação das cidades:

[...]a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a "ordem" que com a justiça social, não obstante ela conter uma óbvia e essencial dimensão espacial. 1. A mobilização em prol da Reforma Urbana desembocou no Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. Esse, no decorrer da década, teve a adesão de diversos tipos de entidades: tanto organizações de ativistas de bairros, quanto entidades profissionais e acadêmicas (GUIMARÃES, 2009, p. 117).

Destacamos a ideia expressa na dicotomia entre as intervenções urbanísticas 'preocupadas com o ordenamento espacial' e a 'justiça social' na produção da cidade, por compreender que aí reside o fundamento teórico dos contrastes que se evidenciam entre o que é previsto pelo arcabouço jurídico urbanístico e o que é de fato construído no espaço urbano. Nos estudos sobre a estrutura urbana, Carlos (2007) e Bellorío (2013) apontam para um conjunto da

cidade e para a articulação entre as várias áreas funcionais, e nesse aspecto pressupõe a ideia de cidade como um conjunto integrado, coeso e disposto de áreas sociais integradas, onde nessas estruturas territoriais, articulam-se outras não territoriais como a econômica, a política e a ideológica. Ou seja, o planejamento articula áreas dicotômicas cujos interesses não são congruentes como o mercado e o interesse público na produção urbana da cidade.

Pode-se notar a intenção instituída da necessidade de integração das ações de planejamento das cidades, entre os interesses dos diferentes agentes responsáveis pela produção do território urbano como solução para a harmonia e equilíbrio entre as diversas funcionalidades desse território. Essa proposta emerge como solução à necessidade de integração das ações planejadoras do espaço nas cidades, como ratifica a ação de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Governo Federal - IPEA, em 2014, quando propuseram a criação de um circuito articulado de intervenção no espaço urbano (NETO; KRAUSE e BALBIM, 2014, p. 6).

A integração, nesse sentido, poderia ser analisada a partir da construção, previsão e detalhamento de um circuito de intervenção no espaço urbano, que traria os instrumentos urbanísticos como ferramenta transformadora da cidade. [...] a previsão integrada dos instrumentos favoreceria, em teoria, uma intervenção mais efetiva no espaço da cidade, a consolidação dos princípios da política urbana previstos no EC, o ordenamento do espaço urbano, a recuperação das mais-valias fundiárias urbanas e a provisão habitacional ou regularização do estoque existente.

Em termos legislativos, o ordenamento do uso e ocupação do solo e das edificações é feito por meio de instrumentos jurídicos, de leis que estabelecem o zoneamento, a densidade ocupacional e as áreas de expansão urbana. Esse parâmetro tradicionalmente utilizado pela maioria das cidades brasileiras para diferenciação e ordenamento do espaço tem sua origem na perspectiva econômica e política funcional das cidades. De tal modo que as cidades tenderam a se organizar estruturalmente conforme as funções atribuídas aos seus espaços. Sendo que “[...] o processo de urbanização é decorrente da apropriação para diferentes usos: industrial, comercial, residencial, serviços, produção e circulação de infraestrutura [...]” (RODRIGUES, 1994, p. 24 apud SOUZA, 2014).

Ainda de acordo com Sarh (2000 apud SILVA, L., 2008), o crescimento das cidades produz significativos impactos nas estruturas sociais e econômicas urbanas, tais como as mudanças na distribuição das classes sociais no espaço intra-urbano, fortemente influenciadas pelas alterações de valor e de uso do solo urbano pelo que, cada período da expansão físico-territorial da cidade, produz novas localizações e conseqüentemente um novo espaço. Nessa

perspectiva, segundo Carlos (1994, p. 26 apud CASARIL, 2008), “[...] em cada momento do processo produtivo, teremos um espaço determinado e específico, uma vez que ele será produzido em função das exigências e necessidades da sociedade”. Deste modo, o espaço criado define a localização das coisas, como meio e não como lugar como nos indica Dussel (1998, p. 252 apud CASARIL, 2008) “o espaço não é o lugar onde se colocam as coisas, senão, o meio pelo qual a posição das coisas é possível”.

A literatura nos indicou que, tradicionalmente, administração pública municipal exerce sua autoridade sobre o território, ordenando-o e regulando-o, seja por meio de planos estruturados e multidisciplinares, seja por meio de leis que tratam do uso e ocupação do solo e regulam o direito de construir. Sob ambas as óticas, o que se observa é que a atuação do ente municipal se dá impositivamente por meio de leis que, a rigor, devem ser cumpridas por todos os habitantes e agentes responsáveis pela produção do espaço urbano. Encontramos, portanto, no âmbito municipal, leis que impactam diretamente na produção do espaço urbano, denominadas LUOS - Leis de Uso e Ocupação do Solo, que historicamente especificam as regras acerca do que é permitido ou não construir em um determinado espaço da cidade.

Ao versar acerca dos parâmetros de ocupação, tal lei acaba por fomentar ou desestimular práticas construtivas específicas, contribuindo para a produção de espaços aproveitados de forma mais ou menos densa, conforme maiores ou menores coeficientes de aproveitamento estabelecidos pelas legislações urbanísticas. Representado pela relação entre a área em que se autoriza a construção e a área de um terreno (artigo 28§1º do Estatuto das Cidades), o coeficiente de aproveitamento expressa a relação entre a área construída (isto é, a soma das áreas dos pisos utilizáveis, cobertos ou não, de todos os pavimentos de uma edificação) e a área total do terreno em que a edificação se situa (BRASIL, 2001).

Ao tratar dos limites máximos de aproveitamento construtivo, a lei urbanística estabelece claramente limitações sobre o uso do solo que poderá ser criado, considerando para tanto (ou ao menos considerando em tese) a estrutura urbana existente e o adensamento que se projeta para um determinado espaço.

De acordo com o que já apresentamos até aqui sobre este debate é possível afirmar que o arcabouço jurídico urbanístico desempenha sim um importante papel na redução das desigualdades e distorções presentes no uso do solo urbano, incentivando, desestimulando ou proibindo a construção com o objetivo de atender às diretrizes planejadas, tanto sob a ótica econômica quanto sob a ótica social.

Conclui-se, portanto, que aquilo que se vê materializado no espaço urbano deverá estar diretamente relacionado com o que é proposto pela lei, ressalvando-se, contudo, o entendi-

mento de que, por vezes a proposta feita pela lei para o uso e ordenação do solo não se materializa de modo plenamente eficaz em razão de violações ao texto legal que implicam em contradições entre o arcabouço jurídico normativo e a morfologia e tipologia das construções edificadas sobre o espaço urbano, podendo haver casos nos quais a morfologia possa também ser reconhecida como impedimento para a efetivação de uma urbanidade específica.

Na sequência do que se observa em relação ao coeficiente de aproveitamento, fatores como volumetria, insolação e eixos de visada têm inegável importância no contexto de regulação urbana da vida social, e em conjunto com os demais parâmetros de ocupação, contribuem para uma maior valorização ou desvalorização de determinadas áreas do espaço, seja sob a ótica da sociedade, seja sob a ótica do mercado (SINGER, 1980). Comumente, o interesse privado na sobrevalorização de um espaço destoava da proposta que a lei estabelece para o mesmo, que – em regra – decorre do fundamento para violação da lei.

Ao ser violada, a lei não produz os efeitos esperados, e por conseguinte, o espaço materializado deixa de refletir os objetivos insculpidos no planejamento urbano. Competente para atuar diante de atos que violam a lei, o Poder Judiciário proferiu a decisão que trazemos a esta pesquisa a título exemplificativo com o intuito de clarificar como a questão tem repercutido de maneira prática⁸.

A violação da lei, consubstanciada pela conduta ilegal, decorre de inúmeros fatores e não pode ser compreendida a partir de uma única causa. Inserida no sistema de reprodução social, a violação à lei obedece à dinâmica dos agentes produtores do espaço urbano, a saber: a sociedade, o Estado e o mercado, mais especificamente o imobiliário e os próprios moradores locais (TIBO, 2011).

No seguimento de nossas revisões bibliográficas, encontramos na dissertação intitulada *A Superação da Ilegalidade Urbana: o que é legal no espaço urbano*, apresentada por Geruza Tibo à Escola de Arquitetura da UFMG em 2011, a seguinte definição:

⁸ Administrativo. ação anulatória. notificação demolitória. fechamento de terraço privativo sem autorização prévia da administração. coeficiente de aproveitamento. extrapolação. I. a edificação de qualquer obra sujeita o particular a obter prévia autorização administrativa e ao cumprimento das normas e exigências contidas no código de edificações do distrito federal (lei nº 2.195/98), somente podendo iniciá-la após a aprovação do projeto arquitetônico pela respectiva administração regional e, quando o caso, depois da obtenção do competente alvará ou licença. II. de acordo com o art. 3º do código de edificações do distrito federal (lei nº 2.195/98), o coeficiente de aproveitamento é o índice previsto na legislação de uso e ocupação do solo que determina a área máxima de construção de uma edificação, a depender das normas de gabarito de cada região administrativa. III. não desincumbindo os autores do ônus de provar que a obra por eles realizada caracteriza-se como pequena cobertura, estas entendidas como de até 20 m² de edificação térrea pelo art. 3º, LIII, c/c o art. 33, inciso I, da lei nº 2.105/98, não há falar-se em dispensa de apresentação de projeto e de licenciamento, tampouco em não cômputo da edificação no coeficiente de aproveitamento. IV- negou-se provimento ao apelo (TJDFT- Processo nº 391376820108070001, Relator José Divino de Oliveira, Publicada em 12/05/2011).

A legislação urbana aparece nesse contexto como a ferramenta utilizada pelo Estado para o ordenamento e controle do espaço urbano. A legislação é também utilizada como ferramenta pelo mercado imobiliário e incorporada em sua lógica de atuação. Já a lógica do morador está distante dos preceitos da legislação urbana e a aplicação da lei, em grande parte, não é incorporada em suas formas de produção do espaço urbano (TIBO, 2011, p. 210-211).

A diversidade de ações e interesses que incidem sobre a produção do espaço urbano o expõe como um objeto complexo, dessa maneira, reconhece-se que a urbanização deva ser analisada sob diversas óticas, sem esgotá-la, estando nossa contribuição limitada à compreensão das contradições entre o arcabouço jurídico urbanístico e a materialidade do espaço urbano construído no bairro Esplanadinho (Vila Euzébio Cabral) em Governador Valadares/MG. Nossa observação incidiu especificamente sobre o bairro investigado, orientada por nosso olhar acerca de como tem se encaminhado sua urbanidade, o que nos permitiu concluir que a regulação, o controle e a gestão integrada dos espaços urbanos possuem um enorme potencial para servir de solução para questões práticas afetas ao planejamento urbano como, por exemplo, a melhor disposição das edificações urbanas no território.

A legislação, portanto, emerge como um instrumento jurídico voltado para o controle do poder público sobre a regulação da produção do espaço urbano, embora a produção das leis seja também um produto de políticas orientadas segundo interesses particulares. Ou seja, a lei em si não é totalmente neutra, no sentido de ser concebida somente segundo uma lógica pública de planejamento e ordenamento socioespacial. Pelo contrário, a legislação pode inclusive atender a modismos, tendências do urbanismo mundial europeu como foi o caso, por exemplo, do projeto de Belo Horizonte, que seguiu modelos cunhados da reforma de Paris do século XVIII (TIBO, 2011). Dessa forma, a legislação é mesmo um produto social e histórico, e embora seja também incongruente, representa a principal ferramenta para a identificação e superação da ilegalidade urbana.

Muito mais que a regulação pura, neutra, a legislação é também um produto que expressa ideias, concepções teóricas sobre o que é o urbano e como deve ser a partir de sua promulgação. Nesse sentido, corroboramos com Rosin (2011), que aborda a questão da aplicabilidade de princípios do direito em matéria de urbanística, a partir da perspectiva dos conflitos e dilemas que gravitam em torno da regularização fundiária sustentável.

O direito urbanístico positivado pelo ordenamento jurídico brasileiro busca alcançar o debate social em torno das tensões dialéticas da produção do espaço urbano, considerando as questões de ordem econômica e a apropriação dos recursos ambientais, com a finalidade da melhoria na qualidade de vida. (...) Com essa preocupação, a discussão a respeito da problemática da efetividade das polí-

ticas públicas, gestão urbana e qualidade de vida são essenciais para uma reflexão analítica do paradigma do Direito à Cidade, onde os princípios tornam-se ferramentas importantes para a aplicabilidade das normas recorrentes do direito urbanístico, permitindo assim promoção das funções sociais e ambientais do solo urbano de modo a assegurar a defesa dos interesses coletivos e difusos (ROSSIN, 2011, p. 612- 631).

Nota-se, portanto, que o arcabouço jurídico não é somente um instrumento produzido pela cultura histórica ou pelos interesses econômicos de agentes poderosos, mas também um meio de buscar garantir a própria funcionalidade do espaço, preservando-o de possíveis problemas de ordem ambiental e social. Ao mesmo tempo, pode-se reconhecer a centralidade do campo do direito, por meio do qual as regras que determinam a produção do espaço são produzidas e agenciadas segundo os casos concretos.

Sem que isso se transforme em uma fiscalização do que há de errado, nosso interesse existe em função da importância de se destacar e de se manter atualizados os conhecimentos acerca dos efeitos das leis urbanísticas, justificados pelo desejo de conhecer sobre a materialidade do efeito que o território, inclusive aquele construído, gera também na construção da paisagem urbana. A este respeito, Andrade e Silveira (2013) trazem a noção de efeito território, como um conceito sociológico relacionado diretamente aos processos de produção do espaço urbano quando pensado a partir das relações de trabalho e de moradia entre grupos sociais distintos, considerando suas relações e contradições no espaço urbano.

A existência de estruturas de oportunidades e a criação de laços fracos entre os diferentes grupos sociais no âmbito do mercado de trabalho pode ser considerada a principal conclusão sobre a forma como a proximidade geográfica atua na estrutura social. Portanto, esses dados demonstram que a proximidade física entre grupos diferentes leva à aproximação das redes sociais. Entretanto, a tensão existente na proximidade entre estigmatizados e normais leva, conseqüentemente, à segmentação de espaços públicos, como as áreas de lazer, de comércio e os serviços públicos (ANDRADE e SILVEIRA, 2013, p. 399).

A segmentação social dos espaços é resultante de tensões sociais que não se encontram previstas pela legislação urbana. E assim, o uso comercial ou público de determinados espaços pode derivar de usos relacionados à própria constituição de laços sociais estabelecidos entre os moradores de um determinado lugar na cidade. Ao considerarmos a relação entre ação, espaço e território como elementos fundamentais para podermos pensar uma política de ordenamento territorial, mesmo a ação sendo uma força que existe nos homens e entre eles, o território só pode existir entre os homens, pois é o produto da força materializada, do poder expresso no espaço como produção concreta (COSTA, 2012). De acordo com este autor, o

concreto deve ser entendido, nesse sentido, como o existencial, como aquilo que nos permite formas de apropriação do espaço para a vida, cujo sentido faz-se como representação e materialidade dos que nele exercem ação. Enfim, a ação é a principal dimensão da territorialidade, entendida como expressão do exercício de poder no território, vista por meio da materialidade nele inscrita.

As ações múltiplas implicam na concepção de poder como multiplicidade de formas de uso e de apropriação instaladas no território urbano como citam Sack (1986) e Raffestin (1993), onde o poder ou a autoridade que se desenvolve sobre o território neste contexto não se insere de modo exclusivo no homem em si, na sociedade ou no próprio estado produtor das leis, e sim no conjunto de ações entrelaçadas capazes de produzir a transformação do espaço humano. Dessa maneira, esse conjunto de forças ou de vetores que materializam a urbanidade expressa em si as relações de poder instituídas em uma determinada sociedade, “[...] o poder é sempre, como diríamos hoje, um potencial de poder. O único fator material indispensável para a geração do poder é a convivência entre os homens” (ARENDR, 2009a, p. 212).

Ao mesmo tempo, esse poder por ser resultante de ações de diversos agentes entre si, não estando claramente definível aos olhos dos cidadãos, pois se manifesta de modo particular nos diversos espaços da cidade. O mais evidente em si é o poder de ordenamento proposto pelas leis, como forma de garantir a harmonização entre as diversas forças que atuam sobre o território. Como já evidenciamos, se atribui ao Estado esse poder-dever de intervir arbitrariamente no espaço físico por meio das normas. Paralelamente, defere-se à sociedade a prerrogativa de participar do processo de normatização territorial, exercendo seu poder e manifestando a razão orgânica do próprio espaço (SANTOS, 1997).

Enfim, não é objetivo deste estudo a caracterização precisa das forças ou poderes que agem de forma mais evidente no espaço, e sim realizar uma leitura da paisagem urbana de um bairro específico segundo o que se observa entre espaço construído e espaço normado (previsto pela legislação) no que se refere a sua morfologia, reconhecendo que a cidade antes de mais nada é o espaço urbano e o ambiente da vida social produzida cotidianamente pela ação de pessoas e grupos sociais. Evidentemente, essas ações em si não geram o equilíbrio entre as forças atuantes sobre o território, mas as expressam e têm intrínseca relação com o bem-estar social, constituindo-se assim, como um dos objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano⁹, que sintetiza e materializa a normatização territorial brasileira.

⁹ Interpretação do artigo 182 da Constituição Federal, *verbis*: Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

CAPITULO 4: ESTUDO DE CASO DO BAIRRO ESPLANADINHA

Embora sejamos todos cidadãos de um país enorme, de território com extensão continental, é no âmbito da cidade, mais especificamente no bairro, ou região onde residem e trabalham as pessoas, que a vida urbana se torna materialmente observável. Nesse sentido, o estudo de áreas menores como bairros, ruas, quarteirões ou quadrantes podem ser relevantes para a compreensão do território numa escala mais ampla. A escala local, ou microssocial, revela aspectos e peculiaridades que tendem a não ser notados em estudos feitos em escalas meso ou macro territorial, trazendo com isso, uma riqueza maior de detalhes que, embora representem aspectos de uma determinada localidade, encontram-se conectados a lógicas mais amplas que regem o espaço da cidade como um todo. No Brasil, esse tipo de estudo ganha ainda mais relevância tendo em consideração a administração pública municipal como ente a quem a Constituição Federal de 1988 atribui o dever de legislar sobre a urbanização no país.

Considerando nosso interesse de pesquisa, neste Capítulo apresentamos os resultados alcançados a partir das análises sobre a urbanização do bairro Esplanadinha. Situado em uma porção do território próxima à zona central de Governador Valadares/MG, o bairro apresentou-se como um campo ainda a ser explorado, ou seja, não se esgota a partir da proposta deste estudo. Aqui, nos concentramos em identificar, quando possível for, os parâmetros construtivos idealizados pelo legislador e aqueles concretizados a partir da atuação dos diversos agentes formadores do território. Nosso objetivo não é o de exaurir as possibilidades de estudos sobre o bairro. Escapamos desta pretensão irreal e incompatível com o paradigma da ciência contemporânea que reconhece o conhecimento como algo inacabado (LAKATOS, MARCONI, 1992), e sim resultante de diversos esforços empreendidos sobre um determinado objeto ou tema.

Dentre os resultados aqui alcançados, inicialmente apresentamos o levantamento documental da legislação urbanística, a partir do qual sistematizamos descrições cronológicas e análises históricas, fundamentadas tanto nas observações, quanto nas discussões trazidas pela literatura, do período da década de 1970 até 2018. Para tanto, construiu-se uma compilação dos dados – Quadros –, onde o leitor pode encontrar uma síntese das alterações nas leis propostas pelos mecanismos de regulação da produção do território ao longo do tempo. Na sequência, prossegue-se com a apresentação das imagens fotográficas das plantas cadastrais do bairro estudado. É ainda apresentada uma tabela de infrações das edificações locais situadas no bairro Esplanadinha, apontadas por observação do autor e selecionadas para análise. E, por fim, tecemos as reflexões acerca do que se viu materializado no espaço, tendo em considera-

ção a pesquisa feita e as limitações encontradas ao decorrer do trabalho, ou seja, as questões que emergiram desse processo.

4.1 ANÁLISES DO TERRITÓRIO NORMADO EM GOVERNADOR VALADARES: 1970 ATÉ OS DIAS ATUAIS

O processo histórico de constituição da cidade de Governador Valadares, cuja emancipação ocorreu em 1937, teve relação direta com as dinâmicas econômicas industriais relacionadas à mineração e à posição de polo regional desempenhada pela cidade nas primeiras décadas do século XX, especialmente em razão de sua posição estratégica no escoamento de mercadorias para o litoral brasileiro, no Espírito Santo. Outrossim, os vetores de crescimento da cidade foram orientados por sua geografia, que apresenta como barreiras naturais o Pico da Ibituruna, e noutra direção, o Rio Doce. Estar margeada a um rio é uma condição comum a muitas outras cidades brasileiras, contudo, no caso de Governador Valadares, o rio tem influência direta na localização e configuração das estruturas urbanas e industriais que se instalaram na cidade como, por exemplo, o próprio sistema rodoferroviário.

É certo que essas estruturas não são produtos da natureza, e sim do trabalho humano, por isso, pode-se afirmar que toda a construção dessas estruturas, bem como a instauração das atividades minerárias e industriais demandou mão de obra. Ou seja, o próprio processo de formação da cidade implicou na vinda de populações de migrantes que nela se fixaram. Paralelamente, uma elite urbana e industrial se constituía naquele território, refletindo também na configuração do espaço urbano da cidade. Essas dinâmicas impactaram na configuração do território urbano que, no decorrer do tempo, teve sua produção orientada por outros fatores que envolveram diferentes formas de estruturação ou organização do espaço.

Governador Valadares somente teve uma legislação específica e proposital para o ordenamento de seu território a partir de 1967, com a entrada em vigor do Código de Obras. Após inúmeras alterações, o Código foi posteriormente complementado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo editada pelo município. Não se tem notícia acerca de como se deu o processo de elaboração e criação dessas que podem ser consideradas as primeiras leis de urbanização do município, entretanto, nossa pesquisa já sinalizou que foi só a partir de 1988 que a Política Urbana Nacional passou a existir, determinando que as normas e diretrizes urbanísticas estivessem coordenadas e atreladas ao desenvolvimento social planejado para cidade.

A partir da Carta Magna de 1988, a regulação da ocupação do solo urbano passou a ser competência exclusiva municipal, sendo o município o único responsável em promover o controle dos processos de ordenação da produção do seu espaço urbano. Neste sentido, desde esse

período, a perspectiva pela qual devemos conceber o papel da política pública na produção da cidade mudou:

O novo paradigma, colocado pela Constituição Federal de 1988, reconhece o direito individual de propriedade imobiliária urbana desde que cumprida uma função sócio-ambiental a ser determinada pela legislação urbanística, especialmente pelas leis municipais (GUIMARÃES, 2009, p.22).

Na sequência do desenvolvimento da Política Urbana Nacional, a Constituição Federal de 1988 determinou a todos os municípios com população superior a 20 mil habitantes, que elaborassem um plano diretor. Por força deste mandamento Constitucional, Governador Valadares publicou o seu primeiro Plano Diretor – Lei Complementar nº 03/1993 – que foi substituído pelo Plano Diretor de 2006 (Lei nº 095/2006), o qual versa sobre assuntos como a política de desenvolvimento e expansão urbana, diretrizes para o desenvolvimento urbano, econômico, social e proteção ambiental.

Da leitura do primeiro plano diretor da cidade nota-se a preocupação do legislador municipal em estabelecer uma integração entre todo o arcabouço jurídico urbanístico produzido até então e as diretrizes para desenvolvimento urbano. Destaca-se o trecho citado no próprio texto da Lei:

Parágrafo 2º — As políticas, planos, programas, projetos e obras realizadas no Município, deverão atender às diretrizes indicadas nesta Lei.
 Art. 2º — Além desta Lei, compõem o Plano Diretor:
 I — Lei Municipal do Perímetro Urbano;
 II — Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo Urbano;
 III — Lei Complementar de Parcelamento do Solo Urbano;
 IV — Código Municipal de Obras e Edificações;
 V — Código Municipal de Posturas;
 VI — Lei Municipal de Proteção Ambiental;
 VII — Lei Municipal do Sistema Viário (GOVERNADOR VALADARES, 1993).

Antes de nos debruçarmos sobre a legislação que trata especificamente acerca dos parâmetros de ocupação do solo no bairro de estudo, entendemos ser pertinente lançar um olhar sobre o histórico do que já se produziu em termos de legislação urbanística no município ao longo dos anos, destacando o principal avanço técnico encontrado nas legislações analisadas. Frisamos que não foi possível obter acesso à íntegra de todas as leis, uma vez que nem todas foram disponibilizadas pelo poder público. Realizou-se, portanto, um compilado das legislações pertinentes disponíveis (Quadro 1), com indicação do ano de promulgação e o objeto.

Quadro 1: Normatização sobre território urbano de Governador Valadares

Data promulgação	Tipo Lei	Número	Competências	Alterações
1967	Lei Ordinária	1356	Institui o Código de Obras	-
1968	Lei Ordinária	1469	Altera o Código de obras de 1967	-
1973	Lei Ordinária	2038	Institui o Código de Obras	Institui o Código de Obras abrangendo mais aspectos e substituindo o de 1967.
07.09.1973	Lei Ordinária	2046	Dispõe sobre o Uso do solo	Estabelece normas de urbanismo e zoneamento e dá outras providências
31.05.1984	Lei Ordinária	2782	Alterar o Código de Obras de 1973	Moderniza e aprimora processos de aprovação de projetos e liberação de habite-se, fiscalização e aplicação de penalidades
06.07.1984	Lei Complementar	2790	Modifica a lei nº 2.046, de 07 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o uso do solo	Estabelece normas de urbanismo e zoneamento e dá outras providências
08.10.1988	Lei Ordinária	3126	Regularização fundiária de área com posseiros em perímetro urbano	Regularização de solo urbano, hasta pública com possibilidade de conversão financeira a cofres públicos
30.10.1988	Lei Ordinária	3156	Revogar o Código anterior, instituir novo Código de Obras	Passar ter os critérios, parâmetros e regras para aprovar e fiscalizar as edificações com mais assertividade
30.10.1988	Lei Ordinária	3157	Definir a política de ordenamento do solo urbano	Passa ter parâmetros para administrar o parcelamento do solo urbano com mais assertividade
02.06.1993	Lei Complementar	003	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano	Atendendo a lei federal, dispõe sobre as diretrizes para regulação urbana da cidade
29.09.1993	Lei Complementar	004	Altera zoneamento e mudanças em parâmetros construtivos	Altera parâmetros do zoneamento
23.12.1993	Lei Complementar	007	Altera dispositivos regulares de padrões construtivos da Lei 004/93	Altera uso e ocupações e vários parâmetros construtivos da lei de 004
04.01.1994	Lei Ordinária	3862	Definir a política de ordenamento do solo em área de preservação ambiental	Passa ter parâmetros para administrar o parcelamento em área de preservação ambiental com mais assertividade

09.08.1994	Lei Ordinária	3952	Regulamentar direito	Passa a atender direito de consulta e impugnação de projetos de parcelamento
29.08.1994	Lei Ordinária	3959	Atualizar Lei de parcelamento do município	Altera procedimentos nos processos de parcelamento
12.09.1994	Lei Complementar	3966	Altera dispositivos de uso e ocupação do solo	Atualiza a lei 007/93
21.11.1994	Lei Ordinária	3993	Modificar Lei de parcelamento em área de preservação	Altera os parâmetros nos processos de parcelamento em área de preservação
02.12.1994	Lei Ordinária	4003	Regulamentar parcelamentos fora do perímetro e da área de expansão urbano	Passa ter parâmetros para administrar o parcelamento fora do perímetro e da área de expansão urbana com mais assertividade
10.07.1995	Lei Ordinária	4007	Altera Lei de parcelamento áreas fora do perímetro urbano	Altera os parâmetros nos processos de parcelamento em área fora do perímetro urbano
30.04.1998	Lei Ordinária	4474	Cancelar efeitos de legislação	Perde a capacidade de exercer fiscalização sobre o parcelamento fora do perímetro urbano
27.12.2006	Lei Ordinária	95	Instituí o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	Institui o Plano Diretor que regula a expansão urbana
18.06.2015	Lei Complementar	196	Institui o Código de Obras	Institui o código de obras e estabelece normas para elaboração de projetos
19.10.2015	Lei Complementar	201	Altera lei de uso e ocupação do solo	Dispões sobre a lei de uso e ocupação do solo e da outras providências
17.07.2017	Lei Complementar	221	Altera dispositivos da Lei 196	Altera regras sobre licenciamento e processo de regulação

Fonte: <http://www.valadares.mg.gov.br/legislaca>, organizado pelo autor, 2018.

Ressalta-se que os dados compilados neste quadro foram alcançados por meio de esforço e comprometimento investigativos. Reunimos toda a legislação pesquisada e a classificamos a partir da existência ou não de normas reguladoras dos parâmetros de ocupação, buscando ainda identificar quais eram os mecanismos mais recentes de regulamentação da produ-

ção do espaço no território urbano. Para tanto, nos utilizamos das faculdades da Lei Complementar nº 12.527/2011 – Lei de Acesso a Informação-LAI, das publicações constantes do sítio oficial da prefeitura de Governador Valadares e de solicitações, reuniões e entrevistas realizadas diretamente junto a representantes do município.

Os resultados da pesquisa indicam ainda que, de 1967 em diante, há parâmetros que nos possibilitam desenvolver a análise e as reflexões aqui propostas. Relacionando essa informação com a cronologia legislativa municipal, concluímos que foi o Código de Obras o primeiro a trazer a intenção de estabelecer critérios técnicos de ocupação e destinação do solo. As leis que instituem ou modificam o Código de Obras são, portanto, dentre as demais, de grande relevância para este estudo, por conta da capacidade de intervenção que estes dispositivos têm em relação ao ordenamento do território.

Assim, no que permite à análise das leis que estabelecem parâmetros de ocupação, identificamos a necessidade de elaborar um quadro capaz de nos revelar a mudança do Código de Obras da cidade, como pode ser observado no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Mudança normativa do Código de Obras da cidade – Governador Valadares

MUDANÇA DO CÓDIGO DE OBRAS
1967
Lei 1356 - Institui o Código de Obras
1968
Lei 1469- Altera o Código de obras de 1967
1973
Lei 2038- Institui o Código de Obras abrangendo mais aspectos e substituindo o de 1967.
1984
Lei 2782 - Alterar o Código de Obras de 1973
1988
Lei 3156- Revogar o Código anterior, instituir novo Código de Obras
1994
Lei 3966- Altera parâmetros da Lei 007/93
2015
Lei 196 - Institui o Código de Obras
2017
Lei 221- Altera dispositivos da Lei 196

Fonte: <http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao>, organizado pelo autor, 2018.

É importante destacar que no desenvolvimento da presente pesquisa encontramos dificuldades para encontrar as Leis 1356/1967 e 1469/1968, por não estarem disponíveis via web e nos canais facilitadores do município. Apesar disso, a pesquisa conseguiu ser desenvolvida sem prejuízo para os objetivos propostos.

Da leitura do texto normativo inserido na Lei 2038/1973, primeira a que tivemos acesso, identificamos a existência de um conjunto de intenções destinadas a organizar e a criar parâmetros básicos para a regulamentação das edificações e construções incidentes sobre o espaço urbano. Destaca-se que a lei inova ao tornar obrigatória a atuação de profissionais responsáveis pela obra e pelo projeto, considerando habilitados somente engenheiros, arquitetos e construtores regulamentados como aptos a executarem projetos (Art.2). Disso, pode-se inferir o interesse do legislador municipal em garantir profissionalismo e capacitação técnica aplicada às construções e projetos urbanos. O intento do legislador de manter a Prefeitura ciente e, até certo grau, no controle daquilo que é construído, fica ainda mais evidente na leitura do Capítulo III, da mesma lei, onde se lê que “Nenhuma obra ou demolição se fará, no município sem prévia licença da Prefeitura, observadas as disposições do presente Código.” (Lei 2038/73. Fls-8). Esse ponto, ressalte-se, será analisado com maior profundidade quando observarmos as imagens fotográficas produzidas em campo e outros resultados da pesquisa de onde se verá a existência de edificações em situação de incongruência frente à legislação pertinente, indicando tratar-se de casos que ocorreram sem o processo de licenciamento prévio junto à prefeitura.

Abaixo, no Quadro 3, estão listados os principais parâmetros de ocupação que encontramos regulados pelo Código de Obras de Governador Valadares em 1973.

Quadro 3: Principais parâmetros construtivos regulados –
Código de Obras de 1973- Governador Valadares

Parâmetros construtivos	Lei 2038/1973
Tipo de uso permitido	TODOS
Frente mínima lote (m)	10 MT
Taxa de ocupação máxima (TO)	80%
Coefficiente de Aproveitamento máximo	6
Afastamento frontal mínimo (m)	3,0
Afastamento lateral mínimo (m)	15% largura do lote
Afastamento de fundos mínimo (m)	-
Número de pavimentos máximo	-

Fonte: capitulação dos dados na legislação disponível em <http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao>, organizado pelo autor, 2018.

O Código posterior, instituído pela Lei 2782 de 1984, apresenta formato muito semelhante ao Código de 1973, uma vez que ele altera parâmetros da lei anterior, mas não promove a substituição do mesmo. Abaixo, os parâmetros definidos pela Lei em 1984 (Quadro 4).

Quadro 4: Principais parâmetros construtivos regulados –
Código de Obras de 1984- Governador Valadares

Parâmetros construtivos	Lei 2782/1984
Tipo de uso permitido	TODOS
Frente mínima lote (m)	5MT
Taxa de ocupação máxima (TO)	-
Coefficiente de Aproveitamento máximo	-
Afastamento frontal mínimo (m)	0-1,5m
Afastamento lateral mínimo (m)	0-1,5m
Afastamento de fundos mínimo (m)	0-1,5m
Número de pavimentos máximo	-

Fonte: Capitulação dos dados na legislação disponível em <http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao>, organizado pelo autor, 2018.

Na legislação seguinte, já editada a partir da concepção de uma Política de Desenvolvimento Urbano, Constituição intencionada no novo paradigma federal de planejamento e organização do espaço urbano, encontramos inúmeras inovações nos critérios para parametrização da ocupação urbana, e a complexidade do assunto levou o legislador a instituir o procedimento de “pedido de informação básica”. Além de servir como forma de se garantir o envolvimento do agente privado e do agente público, o mecanismo serve à verificação dos parâmetros para ocupação de cada espaço casuisticamente, considerando-o não apenas sob o seu ponto de vista construtivo, mas também seu uso em potencial. Nestas bases, a lei 3156/1988 estabelece:

Art. 7º - Antes da elaboração dos projetos arquitetônicos, o interessado deverá solicitar à Prefeitura as Informações Básicas sobre o terreno a ser edificado.

§ 1º - Para a obtenção das “Informações Básicas” o interessado deverá encaminhar requerimento à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação/ SEPLAN-GV, com indicação de uso pretendido acompanhado de documento hábil que comprove a propriedade do terreno, de acordo com as transcrições do Registro Geral de Imóveis e ainda, comprovante de quitação de tributos municipais relativos ao mesmo.

§ 2º - Nas Informações Básicas a que se referem este artigo constarão:

- I - Zona de uso do terreno, de acordo com a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo;
- II - modelos de assentamentos permitidos, conforme o uso pretendido;
- III – as dimensões do terreno conferidas “in loco”, com indicação da locali-

zação dos piquetes e da largura dos passeios;
 IV - a cota de greide do projeto de rua, tomada no ponto médio na projeção da testada;
 V - as cotas de nível dos vértices da poligonal do terreno tomadas em relação ao greide indicada no item anterior (GOVERNADOR VALADARES, 1988).

Avançando em nossos trabalhos, identificamos que a Lei 007/1993 também definiu parâmetros de ocupação do solo, porém teve uma vigência bastante curta, tendo sido modificada pela Lei 3966/1994. A comparação entre ambas as legislações (Quadro 5) evidencia que à época houve uma modificação bastante sensível quanto à área mínima permitida para lotes na cidade.

Quadro 5: Principais parâmetros construtivos regulados –
 Lei 007/1993 Lei 3966/1994 - Governador Valadares

Parâmetros construtivos	Lei 007/1993	Lei 3966/1994
Tipo de uso permitido	TODOS	TODOS
Área mínima lote(m²)	180 M2	450M2
Frente mínima lote (m)		
Taxa de ocupação máxima (TO)	40 %	80% no pavimento térreo e 40% nos demais
Coefficiente de Aproveitamento máximo	-	-
Afastamento frontal mínimo (m)	3,00m	3,00m
Afastamento lateral mínimo (m)	1,5 + 0,15 (N-1)	1,5 + 0,15 (N-1)
Afastamento de fundos mínimo (m)	1,5 + 0,15 (N-1)	1,5 + 0,15 (N-1)
Número de pavimentos máximo	15	15

Fonte: Capitulação dos dados na legislação disponível em
<http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao>, organizado pelo autor, 2018.

Ainda percorrendo o trilho da história das leis que versam e versaram sobre parâmetros construtivos de Governador Valadares chegamos a 2015, ano em que a Lei 196 instituiu um novo e moderno Código de obras. Da leitura da lei em questão é possível notar uma preocupação com a harmonização entre os parâmetros de ocupação e o Plano diretor da cidade. É notável também a inserção de novos temas no texto da lei. Acompanhando a modernização das técnicas da construção civil e também os ditames dos modelos de arquitetura, o Código de 2015 passa a regular questões relativas a elevadores, ar condicionado e detalhes que, ao fim e ao cabo, respondem à demanda por projetos e construções plurifamiliares. Em síntese, os parâmetros construtivos estabelecidos e intencionados pelo Código de Obras de 2015 são:

Quadro 6: Parâmetros construtivos estabelecidos no Código de Obras Lei 196/2015 – Governador Valadares

Parâmetros construtivos	Lei 196/2015
Tipo de uso permitido	TODOS
Área mínima lote(m²)	160 M2
Frente mínima lote (m)	8m
Taxa de ocupação máxima (TO)	80%
Coefficiente de Aproveitamento máximo	9
Afastamento frontal mínimo (m)	0-1,5m
Afastamento lateral mínimo (m)	0-1,5m
Afastamento de fundos mínimo (m)	0-1,5m
Número de pavimentos máximo	18

Fonte: <http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao>, organizado pelo autor, 2018.

Seguimos nossos estudos analisando o arcabouço jurídico urbanístico a partir dos elementos que se traduzem na sua materialização no espaço urbano, e por esta razão direcionaremos nossas análises também sobre as mudanças da lei de uso e ocupação do solo, por entendermos este como um mecanismo de grande importância na regulação do espaço urbano, exatamente como nos demonstra Guimarães (2009):

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, pois é essa lei que determina o modo como o solo urbano será utilizado e o potencial construtivo para cada porção da cidade. Como consequência, a Lei de Uso e Ocupação do Solo determina, em grande parte, o valor comercial de cada lote ou cada porção da cidade, (GUIMARAES, 2009, p. 106).

No Quadro 7, apresenta-se a mudança normativa das Leis de Uso e Ocupação do Solo de Governador Valadares.

Quadro 7: Mudança normativa das Leis de Uso e Ocupação do Solo - Governador Valadares

MUDANÇAS DAS LEIS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
1973
Lei 2.046 - Lei Uso do Solo
1984
Lei 2790 - Modifica a lei nº 2.046, de 07 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o uso do solo
1988
Lei 3157 - Definir a política de ordenamento do solo urbano Lei 3158 - Altera zoneamento e dá outras providências
1994
Lei 3959 - Atualizar Lei de parcelamento do município

2015
Lei 201 - Atualiza Lei de Uso e Ocupação do Solo
2017
Lei 219 - Altera parágrafos da Lei 201/2015 Lei 222 - Altera parágrafos da Lei 201/2015

Fonte: <http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao>, organizado pelo autor, 2018.

Historicamente, o legislador federal instituiu em 1979 a Lei Federal de Parcelamento do Solo – Lei nº 6.766/1979, que modifica e unifica os formatos e ditames de ocupação do solo no país. Antes disto as legislações eram recheadas de descontinuidades. Em Governador Valadares, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Governador Valadares – Lei nº 2.790 – foi editada somente em 1984, dispondo sobre a ordenação do solo a partir do zoneamento, taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento, trazendo ainda novidades em relação à legislação federal, como a possibilidade do reloteamento, que permitia a repartição de lotes anteriores à legislação. A LUOS de 84 vigorou por pouco tempo, tendo sido revogada pela Lei 3.157, e logo na sequência, pela Lei 3.158 de 1988.

A Lei 3.158 de 1988 mantém as diretrizes da anterior, porém inova na criação de zonas residenciais especiais, que são especificamente destinadas a projetos públicos de urbanização e ocupação social, com regras a serem definidas caso a caso (Art.9), e também na definição de Zonas de Preservação ambiental e cultural (Art.10). A Lei 3.959 de 1994 atualiza dispositivos mais diretos quanto ao zoneamento da cidade.

A seguir, apresentamos uma descrição dos usos permitidos para o zoneamento proposto pela Lei Complementar nº 004/93 – Uso e Ocupação do Solo Urbano no Município de Governador Valadares:

- i) I – Zona Central: ZC-1 e ZC-2: É caracterizada pela predominância de comércio e serviços especializados, concentração de empregos e atividades de animação, admitindo, suplementarmente, os usos e atividades permitidos nas zonas residenciais.
- ii) II – Zona Mista ZM: É caracterizada por concentrar atividades comerciais de prestação de serviços, além de habitações a serem destinadas ao uso diversificado; ao comércio atacadista, aos depósitos para a distribuição ao varejo e aos serviços de garagem de transportadora, além de usos e atividades permitidos na Zona de Comércio e Serviços 1, 2 e 3.
- iii) III – Zona de Comércio e Serviços: ZCS-1: Zona de uso misto, destinado ao comércio e prestação de serviços especializados e indústrias do tipo A e B, além de usos e atividades permitidos na ZCS-2; ZCS-2: Zona de uso misto, destinada ao comércio e à prestação de serviço de interesse cotidiano, frequente e imediato, com médio potencial de tráfego; e, ZCS-3: Zona de

uso misto, abrangendo as características da ZM, ZCS-1 e ZCS-3, além de poder abrigar Recinto Aduaneiro Alfandegário, estrutura logística para armazenagem e movimentação de cargas.

iv) IV – Zonas Residenciais: ZR-1: constituída por lotes pequenos, inclui também as áreas ocupadas por população de baixa renda e sujeitas à regularização urbanística e fundiária; ZR-2: constituída por imóveis padrão médio, localizados em áreas com infraestrutura urbana; ZR-3: constituída por imóveis localizados nas margens do Rio Doce, em áreas sujeitas à inundação. É uma zona de baixa densidade, com critérios específicos de ocupação; ZR-4: constituída por imóveis destinados a chácaras e sítios de recreio; ZR-5: constituída por imóveis situados na Ilha dos Araújos; e, ZR-6: constituída por imóveis localizados sob a faixa de influência das ondas da Embratel.

v) V – Zona de Preservação Permanente ZPP: É uma área de interesse ambiental, área destinada à manutenção do equilíbrio ecológico e paisagístico dos núcleos urbanos. Constituída por áreas onde não são permitidas construções e atividades, senão as de reconstituição da vegetação nativa de acordo com o disposto no Código Florestal.

vi) VI – Zona de Proteção Ambiental ZPA: Outra área de interesse ambiental integrada pela faixa marginal do Rio Doce, no trecho compreendido entre a Rua São Paulo e o início do bairro São Tarcísio; pelo Parque Municipal Figueira do Rio Doce e pela área compreendida entre a ponte do bairro São Raimundo (BR-116) e o bairro Elvamar.

vii) VII – Zona Industrial ZI: É aquela onde se encontra implantado o distrito industrial do município.

viii) VIII – Zona Institucional ZINST: É destinada à localização de espaços, estabelecimentos e instalações relativas as atividades de uso público. Integram a ZINST o aeroporto, cemitérios, o campus universitário e pátio de manobra da Companhia Vale do Rio Doce.

ix) IX – Zona de Expansão Urbana ZEU: É destinada preferencialmente à implantação de atividades produtivas de abastecimento alimentar e sítio de lazer” (GOVERNADOR VALADARES, 2018b.)

No intento de atingirmos os objetivos da pesquisa não podemos nos imiscuir da análise do principal instrumento que compõe o arcabouço jurídico urbanístico do município: o Plano Diretor. Conforme já discorremos anteriormente, o Plano Diretor tem como objetivo primário a ordenação do território, um processo de planejamento municipal que, observadas as disposições nacionais e estaduais, tem a função de implementar uma política de desenvolvimento urbano, norteando e balanceando as ações dos agentes formadores do espaço, tanto público quanto privado.

Essa política de desenvolvimento urbano tem sua definição clara, formulada à guisa de norma técnica.

Conjunto de objetivos e diretrizes para orientar a ação governamental relativa à distribuição da população e das atividades urbanas no território, definindo as prioridades respectivas, tendo em vista ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar da população (ABNT, 1991, p. 3)

Essa perspectiva sistêmica é fundamental nas cidades modernas, pois o processo de adensamento das áreas urbanas, fruto do aumento da população e sua migração para as cidades, faz surgir uma necessidade de planejamento mínimo, mas nem todas as cidades responderam de imediato à essa demanda. Em Governador Valadares, por exemplo, de acordo com Guimarães (2009), entre 1955 e 1972, foram implementados cerca de 40 novos loteamentos, que ignoraram qualquer perspectiva de planejamento, e ignorando por vezes a legislação já existente, não seguindo o padrão das áreas centrais. Nossas pesquisas indicaram que, acompanhando a cronologia da política nacional, somente em 1993 foram identificadas legislações que estabeleceram métodos e parâmetros de planejamento que contemplavam a coordenação entre as normas de construção, uso e ocupação.

Quadro 8: Mudança normativa Plano Diretor da Cidade - Governador Valadares

MUDANÇA DO PLANO DIRETOR
1993
Lei 003 - Instituí o Plano Diretor
Lei 004/93 - Lei complementar altera zoneamento e mudanças em parâmetros construtivos
Lei 007/93 - Lei complementar altera dispositivos regulares de padrões construtivos
2006
Lei 095 - Instituí o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

Fonte: <http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao>, organizada pelo autor, 2018.

O Plano Diretor de Governador Valadares, promulgado em 1993, à luz da geografia interna da cidade determinou seu macrozoneamento político-administrativo. Esse zoneamento (Figura 6) tinha como objetivo permitir um ordenamento dos processos de adensamento e de expansão urbanos, de forma a maximizar a utilização da infraestrutura e equipamentos urbanos já existentes (GUIMARÃES, 2009).

O Plano Diretor, instituído pela Lei Complementar n. 095, de 27 de dezembro de 2006, mantém o fundamento da função social da propriedade, a regência, a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e construído, por meio da fiscalização e da observância das normas instituídas (GOVERNADOR VALADARES, 2006). O plano de 2006 trouxe ainda objetivos de caráter social e difuso, como a garantia ao direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer a toda e qualquer pessoa residente na cidade. O plano apresentou-se ainda como o primeiro a estabelecer ‘normas especiais’ para regularização fundiária para populações de baixo

acesso ao rendimento, com foco no planejamento e desenvolvimento territorial econômico e humano. Todo o arcabouço jurídico urbanístico analisado nos abastece de elementos e parâmetros urbanos para as observações e análises feitas no bairro de estudo, o Esplanadina, conforme se passa a demonstrar.

4.2 OBSERVAÇÕES E RESULTADOS SOBRE O BAIRRO DE ESTUDO

Neste capítulo, apresentamos o conjunto de observações tecidas a respeito do bairro de estudo. Trata-se da síntese das questões evidenciadas no trabalho de campo, incluindo tanto as imagens produzidas pelo autor diretamente a partir das observações sistemáticas realizadas *in loco* quanto de imagens levantadas por meio de pesquisa documental, tais como as plantas cadastrais e os registros disponíveis no histórico imagético do Google Maps (Street View). De um modo geral, não apresentaremos imagens ao longo do capítulo, seguindo os objetivos propostos para o desenvolvimento da presente dissertação de mestrado, tais como o levantamento histórico da produção do espaço urbano, e as incongruências ou infrações identificadas entre o arcabouço jurídico urbanístico estudado e o espaço materializado observável.

É relevante informar ao leitor os motivos que levaram a escolha do bairro Esplanadina para a realização da presente pesquisa. Trata-se de um bairro pericentral, cuja urbanização coincide com o período de mudanças da legislação, onde se pode observar diferentes tendências e padrões construtivos edificados ao longo do tempo de ocupação do bairro. É possível identificar diferentes fases do processo de verticalização da cidade e de enobrecimento do espaço urbano, indicando tanto na sua materialidade a ação da lei sobre a produção do espaço quanto a de agentes privados, incluindo aí ações do mercado imobiliário e especulação imobiliária. Essas características, aliadas à acessibilidade ao espaço para o desenvolvimento da pesquisa de campo, contribuíram para a escolha do Esplanadina como campo para o desenvolvimento da pesquisa.

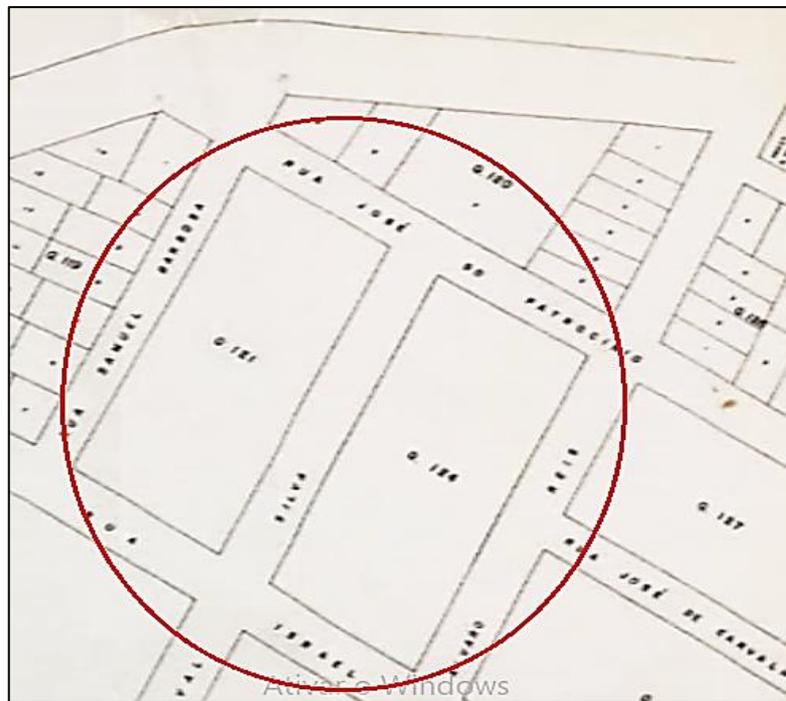
4.2.1 Análise do parcelamento do solo e uso do solo

Nesta seção, apresentamos recortes fotográficos produzidos pelo autor relativos às Plantas Cadastrais do Bairro São Pedro – Euzébio Cabral dos anos de 1973, 1981 e 1982 – que situam o parcelamento do solo no bairro, em perspectiva histórica, conferindo destaque ao espaço situado entre a Avenida Álvaro Reis e Rua Israel Pinheiro. Por meio dessas fotografias foi possível identificarmos, nas plantas cadastrais, os períodos a partir dos quais foi feito o

parcelamento do solo, trazendo-nos indícios sobre o tempo da sua conseqüente ocupação.

Inicialmente, apresentamos a imagem relativa à Planta Cadastral de 1973 do Bairro São Pedro – Euzébio Cabral – representada por meio da Figura 8, onde o leitor poderá identificar o estado no qual se encontrava o processo de parcelamento do bairro nesse período. Ao observarmos atentamente a área compreendida pelo bairro, destacam-se os Quarteirões 121 e 124 da Planta, onde nota-se a ausência de qualquer parcelamento dos terrenos, evidenciando com isso, que seu adensamento ocorreu nas décadas posteriores.

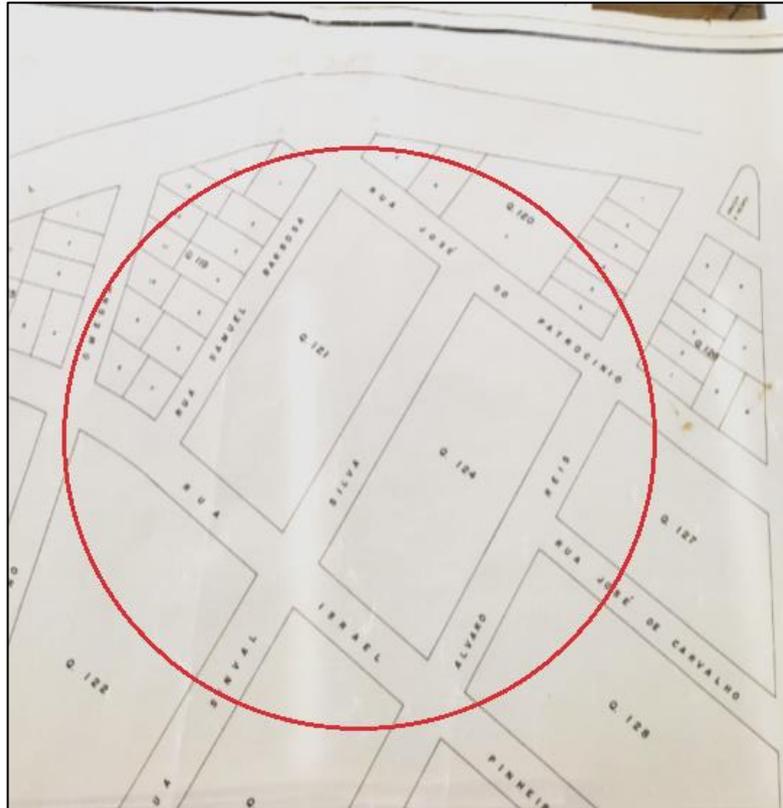
Figura 8: Imagem fotográfica da planta cadastral
São Pedro – Euzébio Cabral - 1973



Fonte: Fotografia tirada pelo autor do livro de registros de mapas da Prefeitura de Governador Valadares, 2018.

Na seqüência, a imagem fotográfica produzida da Planta Cadastral de 1981, Figura 9, nos indica que o parcelamento dos terrenos que compõem o bairro em tela, Quarteirões 121 e 124 da Planta, sem alterações se comparada ao registro da Planta Cadastral de 1973 apresentado anteriormente.

Figura 9: Imagem fotográfica de planta cadastral
São Pedro – Euzébio Cabral - 1981



Fonte: Fotografia tirada pelo autor do livro de registros de mapas da Prefeitura de Governador Valadares, 2018.

Na Figura 10 da Planta Cadastral de 1982, o documento apresenta o parcelamento dos lotes que compõem os Quarteirões 121 e 124, já devidamente desmembrados. Por meio da imagem, pode-se verificar no Quarteirão 121 um total de quatro lotes situados às margens da Rua José do Patrocínio, quatro lotes às margens da Rua Israel Pinheiro, sete lotes situados às margens da Rua Samuel Barbosa e também outros sete para a Rua Professor Sinval Silva, sem considerar o efeito dos lotes de esquina que também afetam essas duas ruas.

Em relação ao Quarteirão 124, observa-se o seguinte: cinco lotes situados às margens da Rua José do Patrocínio, quatro lotes às margens da Rua Israel Pinheiro, oito lotes situados às margens da Rua Álvaro Reis, e oito lotes para a Rua Professor Sinval Silva, considerando ainda o efeito dos lotes de esquina que afetam tais ruas. Não foi possível encontrar o que motivou o parcelamento desta área posteriormente, podendo ser especulação imobiliária, ou até mesmo a venda para um único investidor.

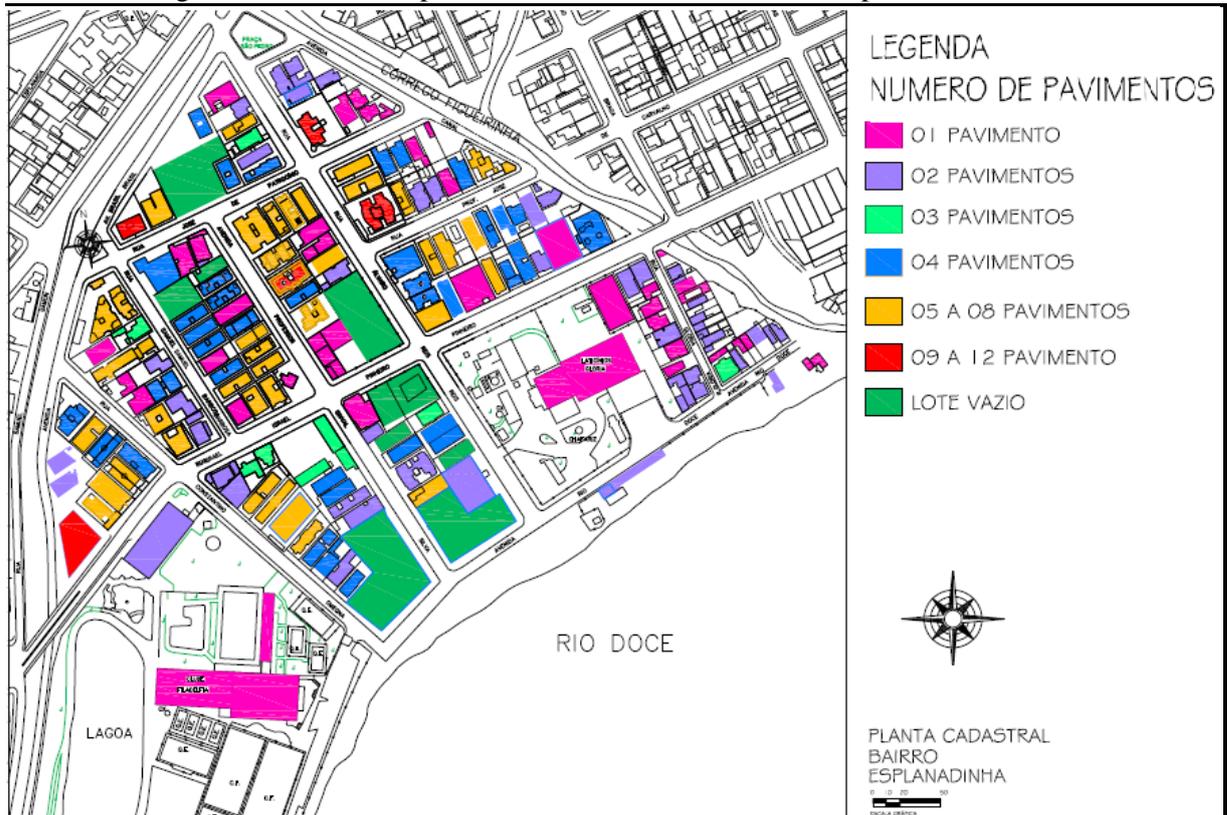
Figura 11: Levantamento tipo de uso dos imóveis do Bairro Esplanadinha - 2018



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de levantamento de dados no local, 2018.

A Figura 12 representa o bairro Esplanadinha, os quarteirões e as ruas onde se desenvolveu o estudo, trazendo o número de pavimentos das edificações construídas até 2018. O mapa foi criado a partir de observações feitas em campo pelo autor. Um dado recente que possibilita identificar, considerando o número elevado de residências multifamiliares de ocupação máxima do coeficiente construtivo de sua época, um bairro com características de um espaço relativamente novo, com construções projetadas, que foi ocupado em meio aos dispositivos urbanísticos mais atualizados e obedecendo em maior percentual o planejamento urbano da cidade.

Figura 12: Número de pavimentos dos imóveis do Bairro Esplanadinha - 2018



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de levantamento de dados no local, 2018.

Podemos observar também, por meio da leitura da legenda da Figura 12, a predominância de edificações de 04 a 12 pavimentos, conferindo assim, o uso predominante residencial coletivo, multifamiliar no bairro. Esse mapa mostra uma diversificação da volumetria das edificações, verificada na heterogeneidade das cores do mapa.

Essas características foram decisivas para a escolha do bairro de estudo e orientaram também a produção das observações e análises realizadas, o que nos indicou a presença e a construção de um território diversificado, e com atuação de diversas leis de uso e ocupação do solo. Foi notado também, juntamente com o levantamento da volumetria, que existem diferentes afastamentos e diferenças entre as tipologias, indicando assim, épocas distintas no perímetro em estudo.

4.2.2 Leitura da Paisagem Urbana a partir dos registros do trabalho de campo

Atualmente, na Lei 201/2015, o bairro de estudo, situa-se em uma Zona de Influência das Águas (ZIA), caracterizada por se localizar próximo ao Rio Doce, e possui peculiaridades paisagísticas e ambientais de interesse coletivo (GOVERNADOR VALADARES, 2015).

Também sofre influências no período de chuvas, ficando suscetível a ações climáticas como enchentes e cheias do rio, sendo assim, uma zona de média ocupação e com preferências de permeabilidade do solo entre as edificações. Em relação ao uso, podemos encontrar o residencial, misto, comerciais e de prestação de serviços, principalmente nas avenidas. Encontramos populações de classes médias urbanas no bairro, visível nas congruências em relação ao zoneamento notado pelo perfil das edificações. Em geral, as edificações são bastante diversificadas, unifamiliares e de uso coletivo, com padrões construtivos também variados, além dos espaços construídos para prestações de serviços e comércio situados geralmente nos lotes de esquina.

Ressalta-se que não apresentaremos aqui um álbum de fotos sobre cada uma das edificações existentes no bairro com suas respectivas observações. Outrossim, foi elaborada uma planilha contendo apontamento de infrações, não com o objetivo de reproduzir narrativas em tom de denúncia a partir das infrações identificadas ou incongruências nas edificações com a lei, perceptíveis aos olhos do pesquisador, e sim problematizar a questão da produção do espaço urbano por meio da contraposição do que é previsto pelo arcabouço jurídico e a materialização do território da cidade.

No caso das infrações registradas e disponibilizadas pelo poder público à pesquisa, vale dizer que se tratou de um campo delicado de investigação, pois os dados encontrados não eram suficientemente de grande expressão sobre o bairro estudado. Todavia, um tipo de infração foi relevante nos dados, a do Tipo 2 – classificação adotada pela SEPLAN – correspondente à falta de Projeto Aprovado e Habite-Se, relativo ao período de 2013 a 2017. Vale esclarecer que o *Habite-se* consiste em uma certidão expedida pelo poder público municipal onde se declara que uma determinada edificação (unifamiliar ou de uso coletivo) encontra-se em condições de ser habitada, e principalmente: atende todas as exigências previstas na lei urbanística.

Em função dessa ausência concreta e mais assertiva de dados oficiais disponíveis sobre as infrações autuadas ou registradas no limite do bairro, que serviriam para essa dissertação, realizamos por meio da observação em campo uma sistematização dos tipos de infrações identificadas pela análise das edificações do Esplanadinho em contraste com o que a legislação urbana intenciona, expressa na Tabela 3.

Tabela 3 - Infrações encontradas no Bairro Esplanadinha – Governador Valadares – 2018

Tipos Infrações	(Número)
Lotes em condições irregulares de fechamento e limpeza	5
Omissão ou inobservância dos afastamentos da construção	6
Avanço de marquises e telhados	8
Descarte indevido de resíduos	4
Lotes sem calçamento para pedestres	5
Áreas com guaritas indevidas	4
Aberturas de janelas indevidas	10

Fonte: Pesquisa de Campo, 2018, elaborada pelo autor.

Sobre os tipos infrações encontradas no Bairro Esplanadinha, no período considerado pela Tabela 3 acima, identificamos o descumprimento da legislação em diversas facetas da produção do espaço, indicando tanto a ação isolada de moradores e comerciantes quanto por parte de agentes do mercado imobiliário. No caso das infrações possivelmente cometidas por moradores e comerciantes, não foi posto na tabela os casos de direcionamento das águas pluviais direto para as vias com 48 casos, por se tratar de um problema que envolve a infraestrutura local urbana, porém as edificações que não fizeram isto, possivelmente fizeram o lançamento dessa rede pluvial na rede de esgotamento sanitário, o que é visto como inapropriado, pois colabora com o entupimento e refluxo do esgoto nas edificações e vias de acesso. As redes de esgoto não tem capacidade de suportar o fluxo de água, ou seja, não suporta a carga hídrica no período de chuvas, podendo também ocorrer o rompimento de sua estrutura hidráulica.

O avanço de marquises e telhados (oito), muitos dos casos são de áreas comerciais que aproveitam das calçadas para ocupar com cadeiras, mesas e também churrasqueiras para o preparo dos alimentos, ou seja, fora das normas sanitárias aplicadas. Nas calçadas, foi evidenciado também o ‘descarte indevido de resíduos’ em quatro casos, ocupando áreas de circulação dos pedestres e impossibilitando a passagem dos mesmos.

Foram encontrados quatro casos de ‘áreas com guaritas indevidas’. Em todos eles, a edificação era de uso residencial multifamiliar de 04 a 12 pavimentos, ou seja, nota-se que as tipologias que, nestes casos, foi necessário o uso para vigilância, também foge dos padrões estipulados na legislação própria vigente e as anteriores também. Nota-se que essas guaritas

foram criadas com o intuito de controle e acomodação de um funcionário, porém percebe-se que a necessidade do edifício foi aumentada, e acrescidas áreas de depósito ligadas a estes espaços. Vale lembrar que na lei atual 201/2015 do Uso e Ocupação do Solo é permitida uma guarita de até 6 metros quadrados.

No caso das ‘aberturas de janelas indevidas’ foi possível, por análise no campo e visualmente, encontrar 10 casos, nos quais envolvem tanto áreas residenciais quanto áreas comerciais, e que em algum momento tiveram a necessidade e buscaram a iluminação natural para os ambientes dispostos. Este parâmetro é orientado com o fator de 1/6 e 1/8 de abertura mínima, dependendo do uso dos ambientes, para as áreas de iluminação.

Já as infrações que podem estar relacionadas às ações derivadas de agentes do mercado imobiliário e especulação imobiliária, foram encontrados: seis casos de ‘omissão ou inobservância dos afastamentos da construção’, cinco são ‘lotes em condições irregulares de fechamento e limpeza’, e cinco casos de ‘lotes sem calçamento para pedestres’, dificultando a continuidade da acessibilidade pública local. Um exemplo recente é de uma nova edificação comercial e de prestação de serviços com indevidos parâmetros de acessibilidade na calçada, com inclinação superior ao proposto na norma NBR 9050, para as pessoas com necessidades de locomoção.

E, embora o total de infrações identificadas na tabela seja considerável, o número de autuações realizadas pelo poder público é bastante inferior, não totalizando cinco casos (SEPLAN, 2018). Essa incongruência provocou reflexões sobre as práticas de controle exercidas pelo poder público, tendo em consideração que, em geral, os códigos de obras já produzidos preveem como exigência primária e não anistiável a posse de documentações similares tanto para o início da construção dos imóveis quanto para a ocupação e habitação do mesmo. E na mesma forma, preveem mecanismos de fiscalização destinados a inibir o cometimento de infrações, além de definir o processo de regularização de infrações já cometidas, declarando esses documentos como instrumentos de garantia de um planejamento mínimo sobre a produção do espaço urbano da cidade. Então, a reflexão é, se as infrações não são autuadas, e se os imóveis continuam habitados sem as devidas licenças, a distância sobre o definido e planejado pelo poder público e a realidade materializada no espaço urbano é aceita por todos os agentes ordenadores do território passivamente? Algo normal na brasilidade urbana? Retornaremos a esse ponto nas considerações finais deste trabalho.

Situadas nas imediações da Rua José do Patrocínio, segundo informações levantadas junto à Prefeitura Municipal, há duas edificações construídas após a data de promulgação do Plano Diretor, 1993. Verticalizadas, é possível notar em ambas que o pavimento superior foi

utilizado como cobertura. Destaca-se que, ambas as edificações foram construídas dentro da vigência do Código de obras de 1988, e apesar disso, não se verifica a existência de *Habite-se*, segundo os registros levantados na pesquisa.

A legislação prevê que edificações construídas sem licença prévia municipal pode acarretar em multas, interdição e até mesmo a demolição dessas. Além disso, são consideradas como clandestinas pela ausência de alvará de licenciamento da construção de acordo com a Lei 2.782 de 1984 (GOVERNADOR VALADARES, 1984). Os dados de que dispomos não nos permite afirmar se as edificações infratoras se enquadram como clandestinas ou irregulares de acordo com a respectiva legislação. O fato é que a ausência desse documento evidencia apenas uma parcela das incongruências do espaço construído em relação ao espaço normado. É importante destacar que, a normalidade desse tipo de infração abre brechas para o cometimento de outras irregularidades às normas urbanas, como é o caso da criação do pavimento superior ao último para o uso habitacional e especulativo para a venda da cobertura, também observado nas edificações em tela.

Enfim, ressalta-se que esse tipo de documento pressupõe um poder prescritivo sobre a produção do espaço urbano, pois sua emissão realizada de forma prévia ao momento de habitação da edificação supostamente indica que a obra esteja regularizada, segura, e em conformidade com as prerrogativas previstas pelas leis mais amplas como Plano Diretor e Leis de Uso e Ocupação do Solo.

4.2.3 Resultados da análise dos indícios de infrações indicadas pela observação

Nesta seção, apresentamos outros casos. Não se trata categoricamente de infrações registradas pelo poder público municipal, e sim indícios captados em decorrência das observações feitas em contraste aos princípios fundamentais identificados nos códigos de obras e nas leis de uso e ocupação do solo. Dessa maneira, refere-se a descrições que tiveram como base as prescrições relativas aos parâmetros legais adotados na cidade sobre os seguintes pontos: afastamentos frontal, lateral e de fundos das edificações. Embora pareça aos olhos leigos uma simples e mera prescrição legal, pelo contrário, o afastamento é fator visceral no planejamento da cidade no sentido em que determina os limites entre os espaços públicos e privados, e entre espaços privados destinados à moradia, ao comércio ou à prestação de serviços, garantindo assim, espaços públicos essenciais como calçadas em larguras mínimas, além de favorecer o combate a epidemias em lotes vagos, entre outros problemas públicos urbanos.

Ao mesmo tempo, é importante reiterar que não foi produzida uma pesquisa aprofundada da história de cada uma das edificações e de seus moradores. Não foi objetivo do estudo um levantamento dessa natureza. A partir da perspectiva de focalização sobre a questão do afastamento, mas também atentos a outros princípios ordenadores da edificação no solo urbano, orientamos as observações realizadas durante a pesquisa de campo, onde nossa meta não foi promover denúncias, nem gerar constrangimentos, mas sim focar no desenvolvimento de uma metodologia acessível a qualquer pessoa residente na cidade e interessada na temática investigada.

Dessa maneira, são apresentadas em seguida, descrições dos casos de indícios de infrações identificadas a partir das observações em campo. Destaca-se que foi frequente encontrarmos casos de edificações de uso unifamiliar com incongruências observáveis no afastamento lateral, nulo ou incorretos, apresentando erro nas medidas das divisas dos lotes, o que gera brechas com aproximadamente cinquenta centímetros entre uma edificação e outra, dificultando a manutenção predial e podendo gerar foco para a proliferação de pragas urbanas e outros problemas socioambientais. Além disso, casos de avanço da cobertura em toda a totalidade da calçada, ultrapassando o permitido pela legislação.

De acordo com o que prescreve o artigo 55 da Lei 196 de 2015 (GOVERNADOR VALADARES, 2015), é permitido avançar sobre a área de afastamento frontal obrigatório um beiral com no máximo 1,20 metros e respeitando a altura de 3,5 metros. A observação indicou uma intervenção feita pelos próprios moradores para ampliar a área de utilização comercial, além de servir como suporte de mobiliário destinado ao uso dos seus clientes. Quanto às incongruências, pode-se notar também casos frequentes em que não foram respeitados os afastamentos em relação às aberturas (janelas) nas testadas da fachada.

Pode-se observar a partir de um caso de edificação de uso misto, indícios de alteração em relação à lei de uso e ocupação do solo, onde constou uma alteração considerável da altura total da edificação em relação as demais da avenida, evidenciando que as alterações históricas na lei indicaram um aumento do número de pavimentos das edificações multifamiliares.

Foi comum encontrarmos casos de discordância com a lei, por motivos de abertura na testada da rua, sem afastamento frontal, e em edificações recém-construídas e possivelmente aprovadas na nova legislação. A Lei de Uso e Ocupação do Solo descreve bem os parâmetros e características construtivas. Por outro lado, pelo que podemos observar, as medidas indicadas não eram cumpridas na materialidade observada no espaço urbano. Trata-se, de fato, de infrações que continuam a ocorrer, como identificado no período de tempo no qual realizamos a pesquisa de campo, sendo ainda passível de regularização, caso o poder público realize as

vistorias necessárias nas edificações em fase de construção e faça com que a lei seja cumprida.

A observação em campo, junto à compreensão da formação histórica do bairro e análise das plantas cadastrais realizadas nos capítulos anteriores, permite inferir que boa parte das edificações apresenta parâmetro construtivo diferente ao que determinava a lei à época, apresentando o afastamento frontal zero, o lateral foi feito para fins de aberturas (janelas) para melhorar iluminação e ventilação, sem observar a legislação. E foi possível encontrar edificações de acordo com artigo 96 da Lei 2782 de 1984 (GOVERNADOR VALADARES, 1984), as edificações situadas nos cruzamentos serão projetadas, em seu pavimento térreo, um chanfro de 2,5 metros perpendicular à bissetriz do ângulo formado pelos alinhamentos e terá a altura de 3 metros do passeio.

No caso das edificações de uso comercial, encontramos mais de um caso onde a parte frontal apresentou avanço da cobertura sobre a totalidade da calçada. Por outro lado, o artigo 55 da Lei 196 de 2015 (GOVERNADOR VALADARES, 2015) coloca que poderão avançar sobre a área de afastamento frontal obrigatório um beiral com no máximo 1,20 metros e respeitando a altura de 3,5 metros, porém em sua totalidade, as infrações dispunham de sua área total do passeio.

De acordo com o artigo 54 da Lei 196 de 2015 (GOVERNADOR VALADARES, 2015), o afastamento frontal mínimo para as edificações a serem implantadas em lotes localizados em vias coletoras classe II, neste caso na Rua Israel Pinheiro, deve ser de 3,00m (três metros). Ressalta-se que, no mesmo artigo, fica dispensado o afastamento frontal mínimo até a altura de 9,0 metros quando a edificação estiver onde 50% dos lotes existentes (face da quadra) já estiverem edificados no alinhamento frontal. A ausência do afastamento é apenas uma entre outras características observadas em edificações do bairro que reforçam a ideia de que as incongruências da materialidade urbana em relação à legislação estiveram presentes em todos os tempos de existência das edificações, ou pelo menos em todos os tempos observáveis pela arquitetura.

Nos casos onde se observou a guarita avançando sobre a área que pode ser construída infringe o recomendado pelo Código de obras de 1988, que explicita que não pode exceder 1% da área do lote e não exceda 9 metros quadrados, sendo que nenhuma dimensão pode exceder 3 metros, além das aberturas frontais de outros ambientes de suporte e apoio da edificação.

Ao mesmo tempo é necessário considerar na análise que as legislações são também intenções que se expressam na forma de leis sob as quais incidem penalidades em caso de des-

cumprimento. Entre a intenção e a aplicação de penalidades, a legislação apresenta-se limitada e contraditória quando lida em contraste com o espaço urbano construído.

Outro aspecto relevante foi observar casos nos quais a atividade comercial ocupou de forma indevida as calçadas disponíveis aos pedestres, transformando em estacionamento sem a discriminação de espaços reservados para os transeuntes. Uma apropriação indevida do espaço público que gera, inclusive, problemas de acessibilidade restrita, impedindo o livre acesso, principalmente para as pessoas com deficiência. Essas características mostram que a edificação do espaço não atende aos princípios da Lei NBR 9050 da ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas, nem a Lei de Uso e Ocupação Municipal. Esse caso ilustra outra incongruência observada entre o que se vê no espaço e o que é previsto pelas normas legais, sendo que a existência do alvará não foi sinônimo em si do cumprimento integral da legislação.

Em geral, o que se observou na paisagem é que uma série de alterações nas edificações é feita pelos moradores e proprietários, por interesses diversos e que são conflitantes com o que é colocado como interesse público pela legislação, como por exemplo, o uso de comércio onde há o uso de marquise. Apesar de permitida neste padrão construtivo, observaram-se casos de ausência da canalização das águas pluviais necessárias para seu escoamento de forma adequada, ou lançado na sarjeta da via pública ou lançado para uma rede de drenagem pluvial.

A ocupação do bairro ao longo do tempo foi atravessada por mudanças na legislação pertinente, o que pode ser confirmada pelas diferenças significativas observadas em relação ao avanço no afastamento frontal das edificações em geral. Tais características reforçam a noção de temporalidades diversas de um mesmo espaço, em que houve padrões construtivos vistos nas edificações no bairro, distintos ao longo do tempo. Essas diferenças temporais refletem importantes variações do conteúdo normativo da lei, que podem ser contrastadas na leitura atual do espaço. Havia casos de edificações presentes no bairro de estudo cuja construção pode datar de antes dos códigos de 1973, no qual não era previsto afastamento. Embora não tenhamos conseguido acesso aos dados cadastrais atuais de todas as edificações presentes no espaço junto à Prefeitura Municipal, a observação nos indicou como hipótese que as edificações, em geral, independentemente do período construtivo, não foram alvo de um controle suficiente por parte do poder público, sendo esse incapaz de impedir o cometimento de usos privados sobrepondo-se ao espaço público da cidade.

Observou-se também impactos ambientais urbanos nos recursos hídricos nas áreas limítrofes do bairro Esplanadinha, tanto no Córrego do Figueirinha quanto no Rio Doce. Vivemos em uma preocupação constante com o meio ambiente e nossos recursos hídricos, e com

razão, pois esses problemas se mostram cada vez mais expressivos, e é necessário analisar fatores que contribuem para que o meio ambiente seja impactado de maneira negativa. As enchentes, historicamente registradas em nossa área de pesquisa, ocorrem, não exclusivamente, por impermeabilização do solo urbano, mas também pelas cheias do Rio Doce, aonde observou a falta de mata ciliar, despejo de esgotamento sanitário doméstico e até mesmo ocupação irregular na beira do rio e do córrego. Ou seja, existe uma ausência de planejamento em relação ao saneamento básico no que tange esta questão ambiental hídrica, fazendo com que ocorra um grande impacto nos ecossistemas aquáticos e aumento da contaminação da água, consequentemente acarretando na proliferação de doenças.

Outro ponto relevante sobre a materialidade observada foi a presença de lotes vagos. Esses lotes encontravam-se totalmente vazios, um com previsão de obras e os demais aparentemente sem previsão de uso, sendo que quatro não estavam cercados ou murados de forma adequada, fato registrado no período de observação quando do trabalho de campo.

Ressalta-se que o fechamento completo de lotes vagos está previsto no artigo 58, inciso 2, do Código de Posturas de 2015, que determina a necessidade de manter-se fechados lotes vazios, com o objetivo de impedir o escoamento de materiais do lote na via pública, além de poder servir como terreno fértil para a proliferação de pragas urbanas e práticas sociais proibidas. A presença dos lotes mencionados produz indagações de pesquisa, tais como: Por que ainda não existe edificação neste lote, sendo que a cidade prevê o IPTU progressivo para fins de evitar especulação imobiliária? Enfim, não temos dados suficientes que permitam responder a essa questão ou a tantas outras que emergem dessa observação, que nos impede de afirmar se algum dos casos possui algum impedimento legal, judicial, ou outro.

Percebe-se uma especulação imobiliária em relação aos lotes vagos, e que consiste na valoração do solo, ou seja, uma prática que visa à obtenção de lucro em cima de um determinado terreno urbano. O custo por metro quadrado de um lote na região estudada está em mil reais, de acordo com a média de valores praticados no mercado das imobiliárias, e o metro quadrado construído se encontra entre três e quatro mil reais, tanto as edificações verticais multifamiliares quanto as edificações horizontais unifamiliares. Sabemos que o solo é uma mercadoria e que ela é sujeita a alterações de acordo com a legislação incidente no seu território, concomitantemente com a lei de oferta e procura.

Durante a pesquisa de campo identificamos casos do uso de um dos lotes vagos para o descarte de materiais como entulhos, restos construtivos e lixo doméstico. O modo como este lote encontrava-se reforça a hipótese de que o poder público exerce um poder limitado sobre a produção contemporânea do espaço urbano, embora a legislação apresente uma clara altera-

ção ao longo do tempo. O fato é que, além da infração em si, a ausência de fechamento e manutenção do espaço do terreno vago causa outros transtornos à sociedade como o acúmulo de lixo, a proliferação de insetos, roedores e animais peçonhentos, e outros responsáveis por epidemias urbanas como o mosquito *Aedes aegypti*. Os detritos nos lotes abertos também podem provocar, em períodos chuvosos, o entupimento das sarjetas, bueiros e canais responsáveis pelo escoamento de águas pluviais, além de conseqüente alagamento viário na região.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos por meio de o presente trabalho lançar luz sobre as relações desenvolvidas pelos diferentes agentes, Estado, Mercado e Sociedade no espaço construído no território urbano de Governador Valadares. Deparamo-nos com a complexidade de uma tarefa interminável, que consiste na busca por compreensão desses processos, que pode suscitar gatilhos para a produção de novos estudos, ou seja, perfilhamos que essa realidade em sua totalidade é inapreensível. Nesse sentido, reconhecemos que a realização de uma investigação debruçada sobre a materialização do espaço urbano, tendo como horizonte o arcabouço jurídico urbanístico como contraponto para a análise possui diversas limitações desde a escassez de dados existentes e sistematizados disponíveis como o próprio campo jurídico e sua relação relativamente distante com a vida social da cidade.

Ao mesmo tempo, o espaço urbano é um produto histórico, e sua configuração atual tem correlações com legislações pretéritas e também com as ações decorrentes de interesses particulares que incidem sobre o mercado imobiliário, como as de especulação imobiliária em Governador Valadares.

De fato a cidade expandiu e urbanizou-se a partir de lógicas mercantis, sendo o território urbano uma mercadoria valorizada, em contraposição ao valor da terra do solo rural, é vendida por metros quadrados. Considerando os fragmentos da história da cidade abordados nos capítulos iniciais da presente dissertação, os bairros na cidade foram ocupados e criados, em muitos casos, não estritamente como resposta às demandas habitacionais, e sim como meio de especulação financeira incidente sobre taxaço de valor da terra urbana. No caso estudado, nosso recorte territorial foi o bairro Esplanadinha, criado oficialmente no final da década de 1950. Somente em 1982 o loteamento atingiu com intensidade o bairro em tela, como foi discutido na análise das Plantas Cadastrais da respectiva área no Capítulo 3. Ressalta-se que o parcelamento lento e gradual, o bairro levanta a hipótese da relevância da especulação imobiliária na composição do Esplanadinha notada na permanência de lotes vagos e no modo como o parcelamento ocorreu segundo as plantas cadastrais. Sempre com reservas de espaço que foram sendo ocupados posteriormente, como se ficassem em ‘banho maria’ aguardando a valorização consequente da ocupação das outras áreas do bairro.

Além da especulação em si como prática dominante, no âmbito local foram expressivas as ações particulares de apropriação indevida do espaço público notadas na materialidade das edificações no bairro observado, como pontos de usos de comércio e prestação de serviços, com destaque para as edificações verticais de uso coletivo. Nesses casos, foi frequente

notar a presença de pavimentos de coberturas construídos sem a prévia autorização, impactando os níveis de coeficiente de aproveitamento permitidos e também o valor do imóvel, sem respectivo ajuste de impostos e taxas. Associado a isso, foram descritos ao longo desta pesquisa casos de ausência de autorização de habitação e ocupação destes imóveis, o *Habite-se*. A ausência desse documento representa um ato de infração à legislação urbana municipal, constatada em vários imóveis locais. Esses casos expõem faces das incongruências perceptíveis no espaço urbano produzido, onde sua materialidade se expressa como resultado de um jogo de forças onde os agentes responsáveis por essa produção atuam de forma diversa, integrada ou não. Outra questão que chamou nossa atenção foi a presença de lotes vagos sem fechamento identificados no bairro de estudo, situações irregulares que pareciam ser como ‘coisas normais’ no bairro, nenhum morador ou agente público entrevistou nesses espaços durante o período da pesquisa de campo.

Os resultados e análises tecidas nesse trabalho indicam que a lei é mesmo um conjunto de intenções. Em relação ao controle e a responsabilidade exercida pelo poder público, pode-se notar falhas ou mesmo desinteresse em exercer tal controle sobre a cidade. Essas deficiências puderam ser notadas também no âmbito do acesso a informações, aos repositórios onde se encontram tais leis. Essa deficiência poderia ser traduzida como ‘falhas na comunicação’ entre poder público e sociedade acerca das leis. Ela expressa-se na prática no fracasso da lei em se fazer entendida pelos cidadãos, podendo essa situação ser decorrente de diferentes fatores além dos aqui destacados.

Corroborar-se que, no caso do Brasil, pode-se afirmar que as leis e os conjuntos de normas jurídicas não foram criados para serem compreendidas por todos (CARVALHO, 2005). Nesse sentido, a cidadania que envolve a adesão da sociedade à gama de direitos, no Brasil não é garantia por parte do Estado, e isso se reflete também no âmbito do conhecimento que se tem disponível sobre as leis. Esse ponto é relevante, pois não é uma tarefa simples compreender as legislações, uma vez que durante a realização do presente trabalho encontramos dificuldades de entendimento das medidas e regulações aceitas. O arcabouço jurídico apresenta descontinuidades nos temas e nenhuma padronização nos conteúdos, o que torna mais difícil trilhar um nível de entendimento sobre quais são os parâmetros aceitos pelo poder público nas construções urbanas no decorrer dos anos.

Continuando sobre a dificuldade de compreensão das leis que incide diretamente sobre a capacidade de controle e responsabilidade do poder público sobre a produção do espaço urbano, a pesquisa identificou também a baixa qualidade dos registros armazenados e disponíveis. Nos registros que tivemos acesso, havia muitas folhas ilegíveis, principalmente no

caso de legislações pretéritas, além da ausência de informações e dadas oficiais sobre a realidade do espaço no tempo da pesquisa de campo. Sendo essa falha de acesso à informação por parte de cidadãos interessados uma das faces de como o agente Estado age na ‘regulação’ da produção do espaço urbano em Governador Valadares, ainda sem contar outras frentes de ação que não foi possível investigar com profundidade como a da fiscalização e dos serviços de esclarecimentos à população sobre o direito à cidade.

Nessa seara, tendo como desafio verificar as relações entre o que é proposto pela lei e o que se vê materializado no espaço urbano, nos deparamos com incongruências que provocaram reflexões sobre outras práticas de controle exercidas pelo poder público, tendo em consideração os códigos de obras, leis de uso e ocupação do solo já produzidas e as práticas de fiscalização e controle exercidas pelos agentes públicos e particulares. Nessa reflexão no decorrer da pesquisa nos surgiu o questionamento: se as infrações não são autuadas, e se os imóveis continuam habitados sem as devidas licenças, a distância sobre o definido/intencionado pelo poder público e a realidade materializada no espaço urbano é aceita por todos os agentes ordenadores do território passivamente? E a cidade, como se situa no meio desse processo? No entanto, é necessário ressaltar que essas questões instigam novas investigações e aprofundamentos, não se esgotando na discussão aqui apresentada e na problematização alcançada pela presente pesquisa.

Ao mesmo tempo, a pesquisa indicou mudanças que representaram avanços na legislação como respostas às demandas de atualização de dispositivos normativos nacionais, e também às mudanças de padrões arquitetônicos e urbanísticos que são responsáveis em demarcar historicamente as mudanças nas leis, embora ocorram em boa parte para atender a padrões construtivos das elites urbanas e gestão do mercado imobiliário e construtivo urbano. Como se a cidade planejada fosse um projeto das classes dominantes para elas mesmas e para barganhar capital via mercado e especulação imobiliária. Esse poder exercido sobre a produção do espaço reverbera no campo jurídico e legislativo, como nos alerta Jane Jacobs ao considerar a perspectiva crítica sobre a produção do espaço urbano da cidade onde, “... grupos poderosos, com voz ativa nos bastidores do cenário legislativo e administrativo. [...] Contudo, sou levada a pensar que nossa apatia tem certa relação com essa situação.” (JACOBS, 2007, p. 214).

Dessa maneira, tais interesses parecem ser absorvidos pelas legislações, provocando em diferentes tempos impactos tanto na tipologia das edificações quanto nos limites de densidade urbana. Os resultados alcançados na pesquisa nos levam ao entendimento de que, além da questão das ‘falhas de comunicação’, a legislação tem seus efeitos modulados pelas forças sociais e econômicas que podem acatá-la ou burlá-la, relacionadas a ações do mercado imobiliário.

liário e da especulação imobiliária na cidade.

Em relação a tais forças sociais, podemos citar também a ação de moradores e proprietários de edificações locais do bairro de estudo, onde observamos diversas “pequenas” infrações identificadas em alterações arquitetônicas ou construtivas como a criação de pavimento para cobertura em apartamentos do último andar, as incongruências nos afastamentos frontais e o avanço sobre calçadas, lotes sem fechamento, aberturas indevidas, entre outras. Tais infrações parecem passar despercebidas pela fiscalização exercida pelo poder público municipal, tornando nula a letra da lei nesses casos, o que nos leva à hipótese de que a fiscalização do cumprimento da legislação urbana é algo tímido e em desenvolvimento quando consideramos a cidade como um todo.

A violação da lei, consubstanciada pela conduta ilegal, como discorreremos ao longo do trabalho, deve ser interpretada à luz de múltiplos fatores e não pode ser determinada exclusivamente por um único fator ou variável. A cidade é um produto complexo de um sistema de reprodução social onde a violação à lei só existe em função da dinâmica dos agentes produtores do espaço urbano, a saber: a sociedade, o Estado e o mercado, mais especificamente o imobiliário e os próprios moradores locais. Considerando que a lei, além de tudo, não pode ser lida como neutra, e sim como resultante de um conjunto de práticas e de intenções que assumem a forma de normas e são colocadas para o conjunto da sociedade. Essas relações tornam-se visíveis no mundo material, no espaço urbano das cidades, ao mesmo tempo compõem uma parte do mundo invisível, ou seja, inscreve em si a cultura das práticas já estabelecidas, dos comportamentos exercidos sobre o espaço e por isso a legislação situa-se também no campo do imaterial.

Quando consideramos o conjunto de casos apresentados nessa pesquisa como problema coletivo, de responsabilidade de todos, deparamos com a relevância das instâncias políticas intermediárias na Administração Pública, previstas nos art. 182 e 183 da Carta Magna de 1988 e em toda Política Urbana Nacional. Tais normativas prescrevem a participação popular em conselhos, comitês e outros mecanismos participativos como alternativas para a gestão do espaço urbano nas cidades contemporâneas. E, segundo essa perspectiva, tais mecanismos podem ser utilizados como instrumentos capazes de equalizar tensões e forças responsáveis pela materialização do urbano na cidade, considerando os interesses difusos e o interesse público. Tendo como referência a Política Urbana Nacional, o Estatuto das Cidades, a própria Constituição Federal de 1988 e toda a discussão trazida pela literatura consultada, a cidade é 'um direito de todos' e por isso o respeito à legislação urbana em tese tem relação direta com a garantia do direito à cidadania. Corroborando com Carvalho (2005), a cidadania depende de

um equilíbrio entre os interesses advindos dos agentes Sociedade, Mercado e Estado, que só são transformados em realidade por meio da ação das pessoas.

Considerando o espaço do bairro, que condiz a uma microescala de análise para os estudos da cidade, onde identificamos na paisagem do Esplanadinha os efeitos da ação de cada um desses agentes, vale ressaltar que fora implementado posteriormente ao planejamento do bairro, além da maioria das suas edificações. A ação estatal pode ser notada mais facilmente na padronização das ruas e dos quarteirões, gerando um efeito de planificação do espaço que produz a conexão física e cognitiva entre os lugares do território urbano. O mercado apresentou-se presente em diversos aspectos que configuram a materialidade urbana do bairro como nas significativas variações do coeficiente de aproveitamento ao longo do tempo analisado, notável pelas mudanças altimétricas da arquitetura das edificações, que gerou como efeito a expansão do valor venal imobiliário, uma apropriação indevida do espaço público para fins comerciais. As pessoas, moradoras e proprietárias locais também exercem papel fundamental na edificação do espaço urbano, por meio de práticas diversas de intervenção construtiva nas edificações com o intuito de atender a interesses particulares, como ampliar a área de uso doméstico do imóvel desconsiderando aspectos como o afastamento frontal, lateral, ou mesmo pela negligência, como a falta de documentação exigida ou ausência de manutenção ou adequação do imóvel às normas da legislação vigente.

Ainda em relação à capacidade reguladora do Estado sobre a produção espacial, a pesquisa deparou-se com a contradição fundamental que demarca sua atuação, embora sua ação seja abrangente, generalista na produção de leis, ela também se configura pela omissão sobre a exigência de cumprimento de muitas normativas como descrito ao longo desse trabalho. Reconhecemos dessa maneira, que a ação do Estado enquanto agente na produção do espaço ocorre por uma coerção no campo imaterial, metafísico, da letra da lei, e ao mesmo tempo em um campo concreto de ação reguladora, ou desreguladora nos casos que sua ação é a omissão. Conclui-se que não são apenas as mudanças da legislação brasileira e municipal em si que irão dizer sobre a ação do agente Estado, pois essas alterações ocorreram muito mais no plano das ideias e muito menos na concretude do espaço construído.

Neste interim, o espaço público assume um papel central para a consolidação da cidadania, ao passo que é de todos, sem distinção de cor/raça, crença/religião, sexo/gênero, condição/situação econômica. Embora exerça esse papel, o espaço público não é notado dessa forma pelos agentes responsáveis pela produção da espacialidade urbana, expondo com isso, as tensões que estão por de trás da aparente normalidade que a paisagem urbana produz. Ou seja, cada um dos agentes assume papéis variados na relação de produção espacial, ora corroboram,

ora negam os preceitos uns dos outros, agem de forma conjunta e também contraditória, escapando a toda lógica e obviedade, exigindo um grande esforço de pesquisa e análise para lançar luz sobre tais processos como objetivou a presente dissertação.

Em tom de consideração final, reconhecemos que o estudo no bairro selecionado proporcionou outras perspectivas sobre a urbanização da cidade, numa área inundável, próxima ao Rio Doce e ao centro da cidade e bairros tradicionais de classe médias urbanas, o que a coloca em uma situação peculiar, a partir da qual ocorreu seu parcelamento em lotes em 1982, com menor incidência de problemas estruturais, onde podemos observar diversas situações e identificar casos de interesses na pesquisa de campo que nos indicaram novos caminhos para reflexão sobre a participação dos agentes responsáveis pela produção do espaço urbano. Em outra feita, a não fiscalização é também a não regulação, ou em outras palavras, do mesmo modo que um dispositivo obrigando conter elevadores em edificações de mais de quatro pavimentos impacta profundamente na verticalização, por exemplo, a não fiscalização e coerção sobre os desvios da proposta da lei também impacta no território. O descontrole da não fiscalização promove o mesmo efeito que o não planejamento e a não normatização do uso e ocupação do solo, embora esse seja apenas um dos inúmeros fatores que regulam a produção do espaço urbano da cidade.

Enfim, considerando os temas e abordagens produzidos pela literatura sobre a temática da produção do espaço urbano de Governador Valadares, pode-se afirmar que a presente pesquisa buscou colocar em debate novos elementos para análise e reflexão que contribuem para a edificação do conhecimento produzido nessa área sobre Governador Valadares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Jean Luiz Neves.; ESPINDOLA, Haruf Salmen. (Org.). **Território, Sociedade e Modernidade**. Governador Valadares: Editora Univale, 2010.

ANDRADE, Luciana T. Belo Horizonte: de província a cidade qualquer. In: 23ª Reunião Brasileira de Antropologia (ABA), 2002, Gramado. **Anais...** da 23ª Reunião Brasileira de Antropologia (ABA), 2002.

_____; SILVEIRA, Leonardo, S. Efeito-Território: explorações em torno de um conceito sociológico. **Revista Civitas**, v. 13, n. 2, Porto Alegre, 2013.

ANTAS-JR, Ricardo Mendes. **Território e Regulação**. Associação Editorial Humanitas, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 12267**: Normas para elaboração de Plano Diretor. Rio de Janeiro, 1990.

BECKER, Howard S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1993.

BELLORIO, Grazielli Bruno. **Adensamento e verticalização em Goiânia nos Planos Diretores 1968-2007**. 2013. 180 f. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Departamento de Ciências Econômicas. Goiânia: PUC GOIÁS.

BRASIL. Constituição (1934). **Assembléia Nacional Constituinte, emendas à redação final da Constituição de 1934**. Estado da Guanabara. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934.

_____. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Constituição (1988). **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 19 abril de 2018.

_____. **Lei Federal de Parcelamento do Solo**. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 18 de março de 2007.

_____. Projeto de Lei nº 775, de 1983. In: BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Condição Espacial**. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

_____. **O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007. Disponível em: <http://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espaco_urbano.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CASARIL, Carlos Casemiro. **Meio século de verticalização urbana em Londrina – PR e**

sua distribuição espacial: 1950 – 2000. 2008. 266f. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. Disponível em: <http://bibliotecadigital.uel.br/teses_dissertacoes.php>. Acesso em: 19 de março de 2017.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Urbanização brasileira: redescobertas.** São Paulo: C/Arte, 2003.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano: artes de fazer.** Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. **A invenção do cotidiano: 2. morar, cozinhar.** Petrópolis: Vozes, 1997.

COELHO, João Gilberto Lucas.; OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de. **A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes.** Rio de Janeiro: Revan, 1989.

COELI, Maria Simões Pires. A função social no direito urbanístico e na política urbana: uma nova ordem de sustentabilidade das cidades. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Org.). **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin.** Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <<file:///C:/Users/home/Downloads/A%20fun%C3%A7ao%20Social%20-%20Maria%20Coeli.pdf>>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

CORNÉLIO-JÚNIOR, Washington Luiz. **Política Urbana e o Direito de Construir: A outorga onerosa da legislação brasileira.** 2015. 49 f. Monografia (Bacharel em Ciências do Estado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** 1. ed. São Paulo: Ática S.A, 1989.

COSTA, Jodival Mauricio da. Ação Espaço e Território: elementos para pensar uma política de ordenamento territorial. **Revista de Políticas Públicas**, v. 16, n. 1, p. 15-24, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicoselétronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1173/4194>>. Acesso em: outubro de 2017.

DUARTE, Fábio. **Planejamento Urbano.** 2. ed. Curitiba: IBPEX, 2011.

ESPINDOLA, Haruf Salmen. **Associação comercial de Governador Valadares: sessenta anos de história.** Governador Valadares: ACGV, 1999.

_____; GUIMARAES, Diego Jangregório Martins.; SIQUEIRA, Natalia Leandro. **Direito de Propriedade e a formação da dinâmica econômica no Vale do Rio Doce.** In: XV Seminário sobre Economia Mineira, 2012, Diamantina.

_____; AQUINO, B.P.; MORAES, J.C.P.P.; SANTOS, W.F.; MORIM, D.D.; ESTEVES, Ana Caroline.; MARTINS, Renata Flor. **Apropriação de Terras Devolutas e Organização Territorial no Vale do Rio Doce: 1891-1960.** In: Haruf Salmen Espindola; Jean Luiz Neves de Abreu. (Org.). Governador Valadares: Editora Univale, 2010, v. Úni-

co, p. 19-58 .Disponível em: http://www.univale.br/central_arquivos/arquivos/territoriosociedademodernizacao_eletronico.pdf >. Acesso em 13 Out. 2018.

FONTES, Renato Barbosa.; SOUKI, Lea Guimarães. **O Movimento pela Reforma Urbana e o Estatuto das cidades:** limites e possibilidades do sistema de gestão democrática. In: Planos Diretores de Minas Gerais. Experiências e arranjos recentes. Editora Mafali, 2013.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

GOVERNADOR VALADARES. Câmara Municipal. **Legislação ordinária.** Lei nº 3.668, de 27 de janeiro de 1993 a Lei nº 5272, de 29 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>>. Acesso em março/abril de 2007.

_____. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 03**, de 1993. Disponível em: <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>>. Acesso em: março/abril de 2007.

_____. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 04**, de 1993. Disponível em: <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>>. Acesso em: março/abril de 2007.

_____. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 31**, de 2001. Disponível em: <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>>. Acesso em: março/abril de 2007.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 2.782**, 31 de maio de 1988. Disponível em: <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>>. Acesso em: março/abril de 2007.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 2.790**, 06 de julho de 1984. Disponível em: <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>>. Acesso em: março/abril de 2007.

_____. Câmara Municipal. **Lei nº 3.158**, 30 de dezembro de 1988. Disponível em: <<http://www.camaragv.mg.gov.br/leis>>. Acesso em: março/abril de 2007.

_____. Diagnostico de caracterização geral do município, v. 2.1. In: **Plano Municipal de Saneamento Básico.** Prefeitura Municipal de Governador Valadares, 2015a.

_____. Diagnostico de caracterização geral do município, v. 2.1. In: **Plano Municipal de Saneamento Básico.** Prefeitura Municipal de Governador Valadares, 2015a.

_____. **Lei nº 3 de 1993.** Plano Diretor. Disponível em: <<http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 de setembro de 2018.

_____. **Lei nº 3 de 1993.** Plano Diretor. Disponível em: <<http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 de setembro de 2018.

_____. Prefeitura Municipal. **2018b.** Disponível em: <<http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

_____. Prefeitura Municipal. **2018b.** Disponível em: <<http://www.valadares.mg.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

_____. Prefeitura Municipal. **Mapas de Governador Valadares, 2018a.**

Disponível em: <<http://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/mapas/12095>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

_____. Prefeitura Municipal. **Mapas de Governador Valadares, 2018a**. Disponível em: <<http://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/mapas/12095>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano de desenvolvimento local integrado do município de Governador Valadares**. Volume I. Belo Horizonte: Mai Editora S/A, 1973.

_____. Secretaria de Comunicação e Mobilização Social. **História de Governador Valadares**. Contribuição de Haruf Salmem Espindola, 2015b. Disponível em: <<http://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/historia-da-cidade/12094>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano: Regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projetos de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894693/mod_resource/content/0/08%20GRAU.%20Solo%20Criado.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2018.

GUIMARÃES, Cristina Maria de Oliveira. **Novos Valores, Velhas Questões: o planejamento urbano em governador Valadares**. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins, 2014.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico, Brasil, 2010**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/resultados_gerais_amostra_tab_uf_microdados.shtm>. Acesso em: 20 de julho 2017.

_____. **Governador Valadares, 2018**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/governador-valadares/panorama>>. Acesso em: 30 de agosto de 2018.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LAKATOS, Eva Maria.; MARCONI, Marina. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. 3ª edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2008.

MARINHO, Marco Antônio Couto (Org.). **Planejamento Urbano e Regional**. 1ª Edição.

Belo Horizonte. Poisson, 2018.

MENDONÇA, Jupira. **Segregação e mobilidade espacial na região metropolitana de Belo Horizonte**. 2002. 275 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). , Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

NETO, Vicente Correia Lima.; KRAUSE, Cleandro Henrique.; BALBIM, Renato Nunes. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

OLIVEIRA, Sonia Maria Queiroz.; DIAS, Carlos Alberto. Ciclos econômicos e a consolidação do território de Governador Valadares. **Revista de Economia Política e História Econômica**, v. 23, p. 47-76, 2010.

PIRES, Carolina Lins de Castro. **A crise econômica na americana e o retorno: o processo de reinserção dos imigrantes na economia de Valadarenses**. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Integrada do Território) – Universidade Vale do Rio Doce, Governador Valadares.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBAS, Rodrigo Pinheiro.; MOURA, Ana Clara Mourão.; CARVALHO, Grazielle Anjos; FONSECA, Bráulio Magalhães. **Proposição metodológica de extração da altimetria em edificações utilizando dados LIDAR com vista a estudos volumétricos de coeficientes de aproveitamento**. In: Memórias XVI Simposio Internacional Selper, Colômbia, 2014. Disponível em: <[http://geoproea.arq.ufmg.br/publicacoes/2014/prop osicao-metodologica-de-extracao-da-altimetria-em-edificacoes-utilizando-dados-lidarcom-vista-a-estudos-volumetricos-de-coeficientes-de-aproveitamento](http://geoproea.arq.ufmg.br/publicacoes/2014/prop%20osicao-metodologica-de-extracao-da-altimetria-em-edificacoes-utilizando-dados-lidarcom-vista-a-estudos-volumetricos-de-coeficientes-de-aproveitamento)>. Acesso em 04 de Julho de 2018.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 1997.

ROSIN, Jeane Aparecida Rombi de Godoy. Aplicabilidade de princípios do direito em matéria de urbanística: conflitos e dilemas da regularização fundiária sustentável. **Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v.7, n. 5, 2011, p. 612-633.

SACK, Robert. **Human Territoriality: Its teoryandhistory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

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

_____. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, W. F.; ABREU, Jean Luiz Neves . Modernização e utopias: projetos de transformação urbana no município de Governador Valadares (1960-80). **Revista Ágora (Vitória)**, v. 10, p. 1-15, 2009.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Luciana Helena da. **A Verticalização do Espaço Urbano: O Caso do Bairro do Prado – Recife/PE**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: <https://www.ufpe.br/posgeografia/images/dissertao_final_1.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2017.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 57, 1980.

SOARES, R. **Memórias de uma cidade**. Governador Valadares, 1983.

SOUZA, Dérik Ribeiro De. **Interdisciplinaridade entre geografia e ciências jurídicas: um estudo sobre geografia urbana e direito urbanístico**. 2014. 58 f. Monografia (Bacharel em Geografia) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. Disponível em: <<http://www.geo.ufv.br/wp-content/uploads/2014/07/Derik-Ribeiro-de-Souza.pdf>>. Acesso em: 10 de março de 2017.

TIBO, Geruza Lustosa de Andrade. **A superação da ilegalidade urbana: o que é legal no espaço urbano**. 2011. 236 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

VILA-NOVA, Sebastião. **Introdução à sociologia**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999.