

# ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROCESSOS DE PRODUÇÃO DA IRREGULARIDADE URBANA NAS ÁREAS CENTRAIS E PERIFÉRICAS: O CASO DE VIÇOSA, MG<sup>1</sup>

## COMPARATIVE ANALYSIS OF URBAN IRREGULARITY IN DOWNTOWN AND OUTSKIRTS: THE CASE OF VIÇOSA, MG

Adelaide Luíza de Novaes Dias<sup>2</sup>  
Aline Werneck Barbosa de Carvalho<sup>3</sup>  
Teresa Cristina de Almeida Faria<sup>4</sup>  
Janaina Matoso Santos<sup>5</sup>

### 1. RESUMO

Neste trabalho, discutiram-se as diferenças entre a produção irregular do solo urbano nas áreas centrais e periféricas, buscando compreender os interesses que motivam a irregularidade, suas manifestações e seus principais agentes. Para tanto, realizou-se um estudo comparativo entre duas áreas da cidade de Viçosa, MG: o Bairro Nova Viçosa, localizado na periferia e caracterizado pela informalidade; e o Centro da cidade, onde se concentra grande parte da produção imobiliária de edifícios residenciais multifamiliares. No Bairro Nova Viçosa, a metodologia adotada compreendeu o levantamento de dados primários, mediante a aplicação de questionários aos moradores e visitas *in loco*; na área central, utilizaram-se dados secundários, obtidos no Instituto de Planejamento Municipal (IPLAM). A análise comparativa indicou que a irregularidade urbana prevalece em ambos os casos e, embora motivada por interesses distintos, conta com a tolerância do poder público, com consequências sociais e ambientais inevitáveis.

**Palavras-chave:** Irregularidade urbana; Periferias urbanas; Uso do solo urbano.

---

<sup>1</sup> Este artigo é fruto de uma pesquisa de Iniciação Científica financiada pelo CNPq, intitulada “Estudo Comparativo do Processo de Ocupação Irregular do Solo Urbano nas Áreas Centrais e Periféricas”, desenvolvida no DAU/UFV no período de agosto de 2010 a julho de 2011.

<sup>2</sup> Estudante do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa e bolsista de Iniciação Científica do CNPq no período de agosto de 2010 a julho de 2011. Viçosa, MG, Brasil. E-mail: adelaided89@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP-SP). Professora Associada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG, Brasil E-mail: alinewbc@gmail.com

<sup>4</sup> Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ). Professora Adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG, Brasil. E-mail: teresa.faria@ufv.br

<sup>5</sup> Estudante do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG, Brasil. E-mail: janainamts@hotmail.com

## **2. ABSTRACT**

This article discusses the factors that distinguish the irregular production of urban land in the central and peripheral areas, seeking to understand the interests that result from this process, its forms and its main actors. Therefore, we carried out a comparative study between two areas of the town of Viçosa, MG: the Nova Viçosa District, located on the outskirts, and downtown, which concentrates most of the collective housing buildings. In Nova Viçosa, the survey methodology comprised the primary data through questionnaires to residents "in loco". In downtown, we used secondary data taken from the municipal public agencies. The comparative analysis indicated that the urban irregularity is predominant in both cases and, although motivated by different interests, it has the government tolerance, with inevitable social and environmental consequences.

**Keywords:** Urban irregularity; Urban outskirts; Urban land use.

## **3. INTRODUÇÃO**

O padrão de urbanização nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, tem gerado um quadro de exclusão social, quase sempre acompanhado do processo de desagregação espacial. Historicamente marcado por sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas, o processo de ocupação do solo urbano em nosso país privilegiou as classes mais abastadas em detrimento do restante da população. Uma das consequências desse padrão excludente de urbanização, em que poucos têm acesso à cidade formal, tem sido a proliferação dos assentamentos informais e irregulares (FERNANDES, 2006; ALFONSIN, 1997; MARICATO, 1996).

Deve-se, entretanto, quebrar o mito de que esse quadro é produzido apenas pela parcela pobre da população, já que a irregularidade é, muitas vezes, produzida como forma de atender aos interesses especulativos de segmentos organizados da produção imobiliária (CAIADO, 1998).

Outro equívoco é considerar que a produção irregular do espaço urbano é exclusividade das grandes cidades. Embora seja considerado típico das metrópoles dos países em desenvolvimento, que se tornam, dessa forma, o foco principal dos estudos sobre esse processo, ele também pode ser observado em outras cidades que enfrentam um processo de urbanização desordenado e excludente.

As irregularidades na ocupação do solo urbano manifestam-se de várias maneiras, ora do ponto de vista da titularidade da terra, ora motivadas pela ausência de documentos de regularização nos órgãos municipais, ou, ainda, pela inobservância das leis urbanísticas e ambientais. Esse quadro complexo e diverso de irregularidade produz impactos negativos sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo. Porém, considerando-se que a irregularidade urbana é motivada por diferentes razões, produzida por distintos agentes e observada em diferentes escalas, o processo de ocupação irregular do solo urbano assume características diferenciadas no espaço urbano.

Partindo-se dessa hipótese, o objetivo deste artigo consistiu em fazer reflexão sobre as diferenças entre a produção irregular do solo urbano nas áreas centrais e aquela nas áreas periféricas. Para tanto, realizou-se um estudo comparativo das características de ocupação irregular do solo em duas áreas da cidade de Viçosa, MG: a primeira corresponde ao Bairro Nova Viçosa, localizado na periferia e caracterizado pela autoconstrução e precariedade das moradias; a segunda compreende a área central, onde se concentra grande parte da produção imobiliária de edifícios residenciais multifamiliares.

Este estudo visou, inicialmente, contribuir para a compreensão dos processos de irregularidade urbana nas pequenas cidades. Entretanto, a adoção de Viçosa como objeto de estudo justifica-se à medida que nela se observam dinâmicas de produção do espaço urbano muito semelhantes às que ocorrem nas grandes cidades e metrópoles.

A partir da literatura, buscaram-se, primeiramente, conceituar os tipos de irregularidades urbana e caracterizar o processo de ocupação irregular do solo urbano nas cidades brasileiras, que passaram por intenso processo de urbanização. Em seguida, com a finalidade de aplicar esses conceitos a uma situação real, apresentam-se os casos do Bairro Nova Viçosa e da área central de Viçosa, contendo a descrição e análise do processo de produção do espaço nessas áreas e dos empecilhos à aplicação de políticas de desenvolvimento urbano, decorrentes da irregularidade.

#### **4. A PRODUÇÃO IRREGULAR DO ESPAÇO URBANO NAS CIDADES BRASILEIRAS**

##### **4.1. O Conceito de Irregularidade Urbana**

Fala-se da irregularidade urbana no Brasil como uma situação preocupante, pois se estima que esteja presente em cerca de 40% a 70% do parque imobiliário (BAZOLLI, 2012), embora essa irregularidade esteja relacionada a problemas e situações diferenciados.

De modo geral, caracteriza-se a irregularidade na ocupação do solo urbano como em desacordo com a legislação ou procedimentos de controle urbanístico (CARDOSO, 2003). Porém, a irregularidade urbana pode ser classificada segundo algumas tipologias, que compreendem:

**A irregularidade no parcelamento do solo** – que pode ocorrer em três formas distintas: no caso em que o solo é parcelado sem a aprovação da Prefeitura e não é registrado no Cartório de Registro de Imóveis; quando o solo é parcelado com o consentimento da Prefeitura e é registrado, mas viola, de alguma maneira, as normas de parcelamento do solo instituídas pelas Leis nº 6.766/79 e nº 9.785/99, ou pela legislação municipal; e, por fim, quando o loteamento é realizado e vendido por um grileiro, que alega ser o titular da terra e obtém os títulos através de artimanhas cartorárias (HOLSON, 1993 *apud* FERNANDES, 2001).

**A irregularidade da propriedade da terra** – que ocorre quando o imóvel é ocupado sem a comprovação da posse. Geralmente, os ocupantes não possuem nenhum tipo de documentação ou detêm apenas contratos de compra e venda, recibos ou escrituras que não possuem valor legal, uma vez que o registro não foi realizado. A ausência de titularidade da terra pode ser ocasionada por diversos fatores: podem ocorrer ocupações clandestinas e invasões ou, ainda, situações que os compradores não conseguem regularizar porque o solo foi parcelado de forma irregular. Nesse caso, é comum que o lote seja negociado em decorrência da boa fé do comprador, que desconhece a ilegalidade subjacente (FERNANDES, 2001). Também, pode ocorrer na forma de um loteamento legal, em que o adquirente do lote não realiza o registro, de modo que o lote continua como propriedade do loteador ou do antigo proprietário.

**A irregularidade edilícia** – que ocorre quando a edificação não foi registrada no Cartório de Registros Imobiliários, em decorrência da falta de permissão da Prefeitura para execução (Alvará de Construção), seja porque está em desacordo com a legislação edilícia local, seja por falta de registro do terreno. Também, pode acontecer quando a

edificação possui Alvará de Construção, mas não foi construída de acordo com o projeto aprovado, de modo que não é possível obter o “Habite-se”, documento concedido pela Prefeitura mediante vistoria depois da conclusão das obras.

**A irregularidade construtiva** – que ocorre quando a edificação é construída sem respeitar o Código de Obras e as leis urbanísticas, devido à falta de orientação técnica, por desconhecimento da legislação ou, ainda, pela tentativa de obter vantagens na ocupação do solo urbano.

#### **4.2. A Irregularidade no Acesso à Terra nas Áreas Centrais e Periféricas**

A partir da década de 1930, registra-se, no Brasil, intenso processo de urbanização decorrente da industrialização e da migração de expressivo contingente populacional em busca de trabalho nos principais centros urbanos. Essa mão de obra migrante enfrentou problemas de integração à cidade, com consequências diretas nas suas condições habitacionais, que perpetuam até os dias de hoje (FARIA, 2004).

O padrão excludente de ocupação do solo urbano tem impossibilitado o acesso formal à terra pelas camadas mais pobres da população, induzindo a ocupação em áreas impróprias, localizadas geralmente em encostas com elevada declividade ou em áreas de preservação ambiental, cujas restrições à ocupação não são respeitadas, causando problemas de degradação ambiental e expondo a população residente a situações de risco.

Outra consequência desse processo de urbanização é a segregação espacial dos segmentos sociais mais vulneráveis, visto que, além de não estarem inseridos no mercado formal de terras, ocupam as áreas localizadas distantes dos equipamentos públicos e, na maioria das vezes, desprovidas de infraestrutura urbana adequada (CYMBALISTA, 2002; MARICATO, 1996).

O fenômeno das desigualdades geradas pelo desenvolvimento urbano que atinge as cidades brasileiras se expressa por meio de problemas como: baixo padrão de habitabilidade das moradias localizadas nas periferias das cidades, transporte público ineficiente e ocupações irregulares que causam, entre outros, problemas ambientais e fundiários.

Apesar do grande enfoque dado à irregularidade das áreas ocupadas pelos mais pobres – por serem facilmente identificadas –, encontram-se também muitos espaços na

cidade dotados de grande valor econômico, em que as restrições de uso e a ocupação são desconsideradas pelo mercado formal de produção imobiliária, com o intuito de maximizar lucros. A grande diferença quanto à forma como ocorre a ocupação do solo nessas situações refere-se aos interesses que motivam cada grupo.

Quando a ocupação irregular decorre de interesses especulativos, sua posterior regularização pode ocorrer sem muitas dificuldades, uma vez que, para isso, lança-se mão de artimanhas cartorárias, influências políticas e longos recursos judiciais arcados pelos lucros advindos da irregularidade. Pode-se dizer que esse tipo de irregularidade é “permitida” pelo poder público, à medida que a lei é flexibilizada para atender a determinados interesses privados.

Por razões distintas, essa permissividade também pode ser vista quando as ocupações irregulares se referem aos assentamentos produzidos pela população de baixa renda. Com o avanço da irregularidade urbana, esta passa a ser tolerada pelo poder público, que se omite perante as construções clandestinas e improvisadas, uma vez que suprem parte da necessidade habitacional, mesmo que em más condições de habitabilidade. Nesse caso, a tolerância à irregularidade ocorre especialmente quando as construções estão afastadas das áreas mais visíveis. Muitas vezes, a implementação de pequenas melhorias nessas áreas irregulares e precárias, como também a sua inserção em programas de regularização fundiária, é utilizada como manobra política que torna a população residente eternamente devedora a quem a protegeu, sendo esses favores grandes moedas de troca nas contabilidades eleitoreiras (CYMBALISTA, 2002).

Nos casos em que se identifica a irregularidade urbana no acesso à terra, o desfecho sempre resulta desfavorável para a população de baixa renda, que não consegue se inserir na cidade formal. Já as irregularidades produzidas pelos empreendedores imobiliários ficam camufladas pela imagem de uma arquitetura aparentemente adequada.

### **4.3. A Irregularidade Urbana nas Áreas Centrais e Periféricas**

O padrão de crescimento das cidades brasileiras tem dificultado a intervenção do poder público no controle urbanístico, uma vez que grande parte da irregularidade na

promoção da moradia se deve ao desconhecimento das autoridades competentes sobre o que é construído, como é construído e onde é construído. Desse modo, as cidades são urbanizadas e edificadas, desconsiderando-se, em grande parte, as exigências legais.

De acordo com Cardoso (2003), muitas vezes a irregularidade ocorre não por se querer transgredir a lei, mas por desconhecimento e deslegitimação da capacidade de regulação do poder público ou, ainda, pelas características da própria legislação (complexa, detalhista e, muitas vezes, incompreensível). Conforme apontou Imparato (2000), definir para ocupações conglomeradas os mesmos requisitos urbanísticos de afastamentos, taxa de ocupação, testada mínima dos lotes, entre outros, desconsidera as tipologias e a realidade desses locais, multiplicando as edificações que não se enquadram na cidade formal. Nesse caso, Caiado (1998, p. 5) adverte que a legislação “serve às práticas de corrupção e legitimação da infração”, sendo desobedecida em massa; diante da complexidade da legislação que dispõe sobre a ocupação do solo urbano, torna-se mais fácil desrespeitá-la e construir sem o aval da Prefeitura, para depois solicitar a regularização do imóvel.

Outra consideração importante a ser feita é o ciclo vicioso da irregularidade urbanística iniciado pelas pendências fundiárias, que culminam na irregularidade construtiva, principalmente no que se refere à população de baixa renda: diante da incapacidade financeira do morador para obter o registro da propriedade, a edificação construída no lote permanece em situação irregular, uma vez que não é possível obter o Alvará de Construção concedido pela Prefeitura sem realizar a comprovação da posse do terreno. Como o cumprimento da legislação urbanística também não é cobrado pelo poder público ao longo do processo de construção, dificilmente esta estará em conformidade com as leis.

Gaio (2000) argumentou que as condições mínimas de habitabilidade e salubridade, conferidas durante a concessão do “Habite-se”, deveriam estar acima da comprovação da posse. Para esse autor, “cumprindo-se todos os parâmetros urbanísticos exigidos pela legislação vigente e tendo sido apresentada documentação comprobatória da posse, não pode a municipalidade indeferir a licença com o argumento de que não foi anexado o título dominial” (GAIO, 2000). Porém, não é o que ocorre na prática.

Deve-se lembrar, entretanto, de que, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), o município passa a dispor de estratégias para contenção da irregularidade urbana nos assentamentos informais, estabelecendo regras diferenciadas e que se enquadram na realidade da cidade informal, como a regularização fundiária, a

simplificação da legislação de parcelamento do solo urbano e o estabelecimento de normas especiais de urbanização, como a criação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), para as quais são determinadas normas que levam em consideração as especificidades dessas ocupações.

#### **4.4. A Irregularidade Urbana como Empecilho à Implementação de Políticas de Desenvolvimento Urbano Efetivas nas Áreas Centrais e Periféricas**

Antes de se conformar como empecilho à implementação de políticas de desenvolvimento urbano, a irregularidade urbana é, muitas vezes, gerada pela ausência ou ineficácia dessas mesmas políticas, como ocorre, por exemplo, no setor habitacional, onde a população de baixa renda se vê obrigada a optar por soluções alternativas de moradia, aumentando a quantidade de assentamentos irregulares e em desconformidade com a legislação urbanística.

A ausência de políticas preventivas do controle da ocupação do solo urbano também é grande responsável pela proliferação dos assentamentos irregulares. Por esse motivo, ressalta-se a necessidade de uma política de desenvolvimento urbano que extrapole as medidas curativas e proponha intervenções no espaço urbano antes que os problemas se instalem.

Para que o controle urbanístico seja eficaz, ele não pode ser aplicado isoladamente, devendo aliar-se a políticas que garantam à população o direito pleno à moradia, incluindo o direito à terra e aos equipamentos urbanos, a inserção da população no mercado formal de trabalho e a garantia de acesso à saúde e à educação de qualidade.

Essa dependência entre as políticas setoriais está relacionada a uma aplicação conjunta e articuladamente promovida pelo poder público. O uso isolado de uma ou outra política setorial pode ser fadado a tornar-se estratégia paliativa e que acarretará poucos efeitos sobre a população-alvo.

Nesse sentido, a irregularidade urbana revela-se como barreira à articulação entre as políticas setoriais, já que sua ocorrência está ligada a um quadro complexo de carências que só são sanadas mediante complexas intervenções públicas. Além dos embates urbanos gerados por essas carências, no caso das populações pobres existe um intrincado problema social que também necessita ser modificado para a eficácia das soluções adotadas.

O fato é que o acúmulo de problemas oriundos da irregularidade, ou causados por ela, dificulta a ação efetiva por parte do poder público, devido aos altos custos dessas ações. Entretanto, a aplicação de políticas isoladas – na maioria das vezes pouco efetivas – acaba se prestando à obtenção de vantagens eleitoreiras, cunhando a falsa impressão de que melhoras expressivas estão sendo realizadas. Isso é feito, principalmente, através de melhorias na infraestrutura urbana nas áreas irregulares, uma vez que esses serviços são mais demandados pela população e causam maior visibilidade eleitoral. Os programas de regularização fundiária, quando mal utilizados e aplicados isoladamente, também podem se tornar fortes bases políticas e não contemplar os modos de inserção da população na cidade formal. Por isso, Grostein (2001) destacou que “os programas devem promover a possibilidade de combinação de ações econômicas, sociais, urbanísticas e ambientais” (p. 22).

Ainda ao analisar as áreas periféricas, constata-se que a irregularidade fundiária constitui um entrave à aplicação de políticas voltadas para a melhoria das condições habitacionais nos assentamentos precários. Uma dessas políticas é a prestação de assistência técnica gratuita para melhoria das moradias já implantadas, sem a necessidade de criação de novos conjuntos habitacionais segregados e estigmatizados, que não se integram com a configuração urbana existente.

Os obstáculos à implementação de políticas urbanas eficazes também são notórios nas áreas valorizadas quando há irregularidade edilícia ou na ocupação do solo. Um dos maiores problemas decorrentes da consolidação da ocupação irregular nessas áreas refere-se à dificuldade de aplicação de ações corretivas, uma vez que os jogos jurídicos e políticos dos proprietários e o alto padrão das edificações dificultam a execução de mandados de demolição ou interdição. Outros problemas, como a ocupação de áreas *non aedificandi* ao longo de cursos d'água e o desrespeito aos índices urbanísticos, com o intuito de maximizar o uso do solo urbano, geram ocupação massiva, muitas vezes não prevista nos planos diretores.

É importante compreender que as restrições construtivas presentes na legislação urbanística têm a finalidade de preservar a integridade do espaço urbano, evitando situações de risco. Porém, mesmo nas áreas valorizadas, onde ocorre o acompanhamento das obras por profissionais especializados, é possível encontrar edificações implantadas em locais inadequados, como áreas com declividade acentuada e faixas de domínio de cursos d'água. Esses riscos se multiplicam quando as edificações

são construídas pela população carente, sem nenhum tipo de orientação técnica e com o uso de práticas construtivas de baixa qualidade.

Em síntese, como o quadro de irregularidade urbana tende a se ampliar com a expansão da cidade, quanto mais se espera para implementar as políticas urbanas, mais difícil fica sua aplicação e menos efetivas elas se tornam.

## **5. REFLEXÕES A PARTIR DO ESTUDO DA IRREGULARIDADE URBANA EM VIÇOSA**

### **5.1. A Metodologia Utilizada**

Para aplicar os conceitos a um caso real, escolheu-se como objeto de estudo empírico a cidade de Viçosa<sup>6</sup>, localizada na Zona da Mata de Minas Gerais, onde o aumento da população urbana a partir da década de 1970, motivado pela expansão da Universidade Federal de Viçosa (UFV), deu origem a um processo de segregação social visível na paisagem e morfologia dos bairros. Pesquisa realizada por Ribeiro Filho, em 1997, indicava que cerca de 90% dos imóveis urbanos apresentavam algum tipo de irregularidade já naquela época.

Para compreender o processo de ocupação irregular do solo urbano na cidade, realizou-se um estudo comparativo, visando identificar os fatores e particularidades que diferenciam esse processo na área central, onde o solo urbano é altamente valorizado, e no Bairro Nova Viçosa, ocupado pela população de menor poder aquisitivo. A área central foi delimitada pelo polígono formado pelas Ruas Gomes Barbosa e Milton Bandeira, Avenidas Bueno Brandão e Santa Rita, Travessa Tenente Kumel e limites com o acesso principal ao campus da UFV, onde se encontram características semelhantes de ocupação e uso do solo urbano. As delimitações do Bairro Nova Viçosa e da área central estão representadas na Figura 1.

---

<sup>6</sup> De acordo com o Censo Demográfico do IBGE, a população total de Viçosa em 2010 era de 72.244 habitantes.



Figura 1 - Malha urbana de Viçosa com a delimitação das áreas de estudo: Bairro Nova Viçosa e Área Central.

Fonte: DIAS et al., 2011.

Para a análise, considerou-se que o processo de ocupação do solo urbano abrange um conjunto complexo de características que extrapolam a mera manifestação físico-espacial, abrangendo os aspectos jurídico-urbanísticos, o modo de provisão da construção (produção, consumo e comercialização), a caracterização social, econômica e política dos agentes envolvidos e seus interesses na maximização da ocupação do solo.

A metodologia adotada para a investigação foi distinta para cada área de estudo, em decorrência da própria forma de estruturação dos mercados: formal e informal. No Bairro Nova Viçosa, a pesquisa foi realizada a partir de dados primários, mediante a observação *in loco* e a aplicação de questionários estruturados aos moradores, com a finalidade de levantar dados socioeconômicos e as irregularidades fundiárias e construtivas no bairro. Foram aplicados 306 questionários de um universo de 1.235 unidades habitacionais do bairro. A amostra foi selecionada considerando-se um nível de confiança de 95% com 5% de erro amostral (GIL, 1999). As edificações visitadas foram escolhidas aleatoriamente, procurando abranger todo o bairro, exceto as áreas ainda não ocupadas e as quadras que foram agrupadas para a formação de chácaras.

Na área central, utilizaram-se dados secundários, obtidos por meio de entrevistas aplicadas a funcionários do Instituto de Planejamento Municipal de Viçosa, MG

(IPLAM), órgão responsável pela aprovação de projetos de loteamentos e construções. Essas informações foram complementadas por pesquisa bibliográfica sobre a irregularidade urbana em Viçosa, em publicações que tratam da formação e transformação do espaço urbano da cidade.

## **5.2. O Processo de Produção do Espaço na Periferia: o Caso do Bairro Nova Viçosa**

O processo de urbanização da cidade de Viçosa foi marcado pela exclusão socioespacial, gerada principalmente pela valorização da área central e suas adjacências. Com o decorrer do tempo, surgiram diversos bairros periféricos, muitas vezes irregulares, que abrigaram a população que não podia arcar com os custos das terras já infraestruturadas e inseridas na malha urbana.

O surgimento do Bairro Nova Viçosa relaciona-se com esse processo. Criado no final da década de 1970, o bairro surgiu a partir do parcelamento de uma gleba localizada na área rural do município, distante da área urbanizada. O empreendimento, de propriedade do então prefeito de Viçosa Antônio Chequer, contava com 3.500 lotes e foi realizado pela Construtora Chequer. Sua implantação tinha como objetivo criar um bairro para alojar a população de baixa renda, remanejando para lá as famílias pobres que ocupavam o centro da cidade. Essa iniciativa também ocultava interesses clientelistas, através da doação e da venda de lotes a baixos custos, com pagamento facilitado (DIAS et al., 2011).

Passados mais de 30 anos da implantação do bairro, diversas melhorias de infraestrutura foram empreendidas, porém Nova Viçosa ainda apresenta os piores índices socioeconômicos e educacionais da cidade (SILVA et al., 2010). Muitas características típicas do bairro na década de 1980 ainda não foram superadas, prevalecendo reflexos da segregação socioespacial, bem como do clientelismo político.

Outra característica é a alta taxa de irregularidade fundiária no bairro. Constatou-se que cerca de 60% dos lotes não possuíam registro imobiliário, o que significa que ainda constavam como propriedade do Loteamento Nova Viçosa, configurando um nítido quadro de irregularidade fundiária, que ocorre mesmo que o loteamento tenha sido registrado (DIAS et al., 2011).

Esse quadro de irregularidade tem-se arrastado há anos, motivado por um conjunto de fatores que geram e sustentam esse processo, conforme sintetizado no

esquema apresentado na Figura 2. Como se observa, tais fatores vão além dos custos referentes ao registro do imóvel.

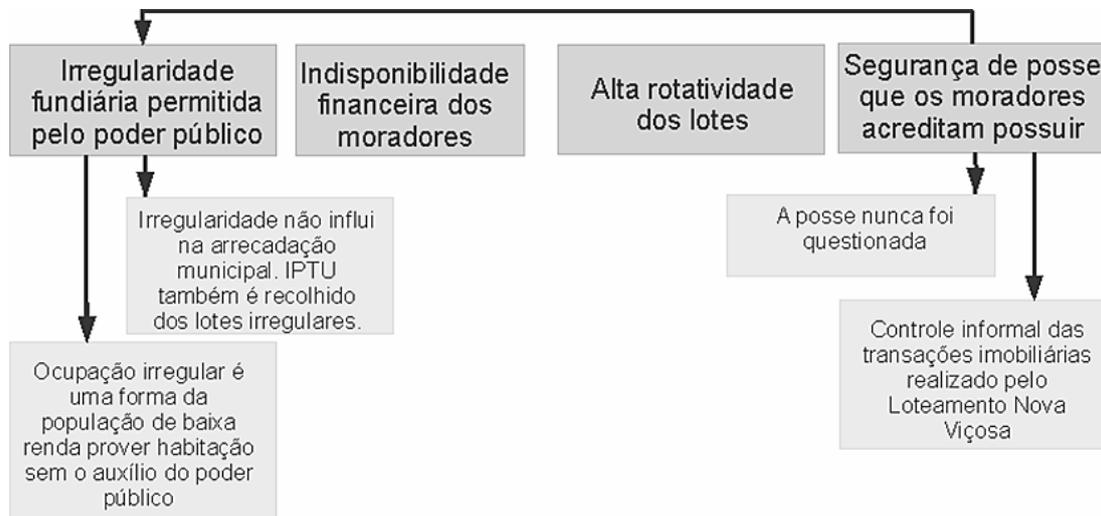


Figura 2 - Fatores que geram e sustentam a irregularidade fundiária no Bairro Nova Viçosa.

Fonte: DIAS et al., 2011.

O primeiro fator gerador da irregularidade pode ser entendido como a própria “cultura de não regularização” presente em Nova Viçosa. Sua origem remonta à época da formação do bairro, pois o registro dos terrenos, que ficava a cargo dos compradores dos lotes e dos beneficiados pelas doações, nunca foi priorizado, seja devido à carência de recursos financeiros, seja por desconhecimento da importância da regularização.

A condição financeira também justifica a aquisição de um lote em situação irregular, pois muitas famílias não dispõem de recursos para arcar com os altos preços dos terrenos no mercado imobiliário formal. Mesmo quando o loteamento é regular, muitas vezes os adquirentes não conseguem arcar com as despesas de regularização e passam a considerar o registro do lote como item supérfluo, diante das necessidades básicas da família.

Outro motivo que alimenta a irregularidade é a alta rotatividade dos lotes; como os adquirentes nem sempre têm interesse em permanecer com o imóvel por muito tempo, deixam de efetuar o registro para não arcar com os encargos de transação de posse.

A segurança de posse que os moradores acreditam possuir também ampara a irregularidade. A primeira razão para essa crença é que a posse dos lotes nunca foi questionada. Outro motivo é o trabalho feito pelo Escritório do Loteamento Nova Viçosa, que realiza um controle informal de todas as transações imobiliárias no bairro. No processo de compra e venda, faz-se a averbação da transação imobiliária e é emitido outro contrato de compra e venda entre o Loteamento Nova Viçosa e o novo dono do lote, como se esse fosse o primeiro proprietário. Esse procedimento possibilita a regularização do lote em cartório, já que, mesmo com as vendas informais, o lote continua registrado como de propriedade do Loteamento Nova Viçosa, e somente este poderia conceder um recibo válido para tal transação. Porém, muitos compradores veem esse contrato de compra e venda como registro da propriedade, o que legalmente não é válido (DIAS et al., 2011). Esse processo está esquematizado na Figura 3. Como indicam as setas tracejadas, muitas vezes os moradores não completam o processo de regularização, possuindo apenas o contrato de compra e venda emitido pelo Loteamento Nova Viçosa.



Figura 3 - Resumo esquemático do processo para a regularização dos lotes no Bairro Nova Viçosa, Viçosa-MG.

Fonte: DIAS et al., 2011.

A irregularidade fundiária também é, de certa forma, consentida pelo poder público. Políticas de regularização fundiária não são de grande interesse da administração municipal, que mantém a irregularidade urbana afastada ou camuflada. Uma vez que o Estado não garante os padrões de habitabilidade à população localizada na cidade informal, opta-se por aceitar a irregularidade, tanto fundiária quanto edilícia, uma vez que, desse modo, mesmo com padrões inadequados, a população consegue construir sua moradia sem o aporte governamental.

Outro fator que desestimula a implantação de programas de regularização fundiária é a desconsideração, por parte da administração municipal, dos ganhos futuros decorrentes desse processo. Isso porque, para o recolhimento dos impostos dos imóveis irregulares, não é necessário nenhum documento que comprove quem é o dono da propriedade.

Isso é muito comum no Bairro Nova Viçosa, onde grande parte dos moradores paga Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), mesmo sem possuir o registro do lote e da edificação, acreditando que o imposto garantirá a posse. Essa atitude do poder público é bastante ambígua, uma vez que para os demais trâmites (como a obtenção de licença para a construção) a posse não é reconhecida.

Além da irregularidade fundiária, em Nova Viçosa é muito expressiva a irregularidade edilícia, relacionada à falta de Alvará de Construção; apenas 1,94% das edificações do bairro possuía projeto aprovado pela Prefeitura. Isso ocorre, em primeiro lugar, pelo desconhecimento da população quanto à necessidade desse tipo de documento ou, simplesmente, pela sua desconsideração, dada a deficiência da fiscalização por parte da Prefeitura.

A necessidade de contratação de um profissional de engenharia ou arquitetura para elaboração do projeto arquitetônico a ser apresentado para obtenção do Alvará de Construção também inibe as iniciativas de regularização dos imóveis na Prefeitura, já que muitas vezes os valores dos honorários não são compatíveis com a situação financeira da população do Bairro Nova Viçosa. Outro aspecto que gera a alta taxa de irregularidade na obtenção do Alvará está relacionado com a documentação exigida pela Prefeitura, que inclui a apresentação do registro imobiliário do lote. Diante da impossibilidade de obtenção desse documento, tendo em vista a situação imobiliária anteriormente descrita, os moradores optam por construir sem licença. Como não há controle pelo poder público do que é construído no Bairro Nova Viçosa, as edificações não se enquadram nas leis urbanísticas e ambientais, alimentando o processo de irregularidade urbana. Em levantamento realizado em janeiro de 2011 (DIAS et al., 2011), constatou-se que aproximadamente 84% das edificações possuíam algum tipo de irregularidade construtiva, o que, muitas vezes, culmina em espaços insalubres e não atendem aos padrões mínimos de habitabilidade.

### 5.2.1. Empecilhos à aplicação de políticas de desenvolvimento urbano no Bairro Nova Viçosa, em decorrência da irregularidade urbana

A irregularidade fundiária no Bairro Nova Viçosa pode ser vista como um ciclo que se inicia a partir da falta de documentação necessária para comprovação de posse do terreno. Essa situação leva a outras irregularidades, já que, assim, o proprietário fica impedido de cumprir os próximos passos previstos na legislação, como a aprovação do projeto da edificação pela Prefeitura Municipal. Outra realidade que se soma ao quadro de irregularidade característico do Bairro são as más condições de vida da população residente que decorrem da alta taxa de desemprego, do baixo nível de renda familiar e dos fracos indicadores sociais. Esse conjunto de fatores impede sua inserção como parte da cidade formal.

Considerando o pequeno impacto das políticas setoriais quando estas são aplicadas isoladamente, a eficácia de qualquer ação no Bairro Nova Viçosa demandaria interferências profundas. Porém, percebe-se que as intervenções no Bairro se referem, principalmente, a melhorias na infraestrutura urbana, realizadas com intenções eleitoreiras e que pouco modificam o quadro de exclusão socioespacial. A aplicação eficaz dessas medidas é a cada dia mais difícil, graças ao quadro de irregularidade que se agrava ao longo do tempo (Figura 4).

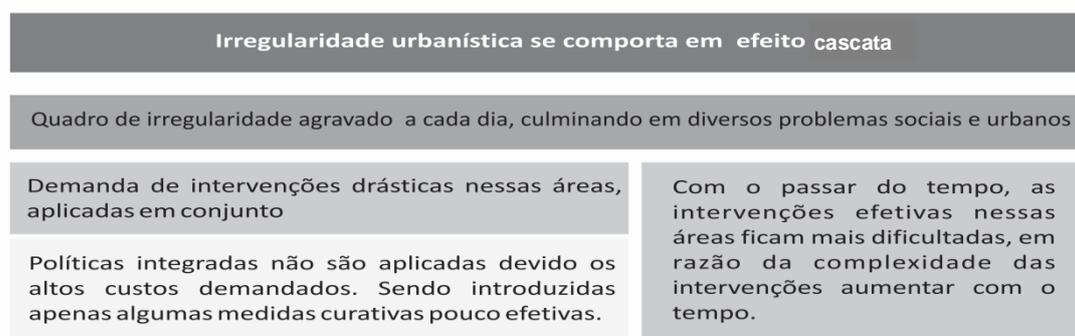


Figura 4 - Processo de reprodução da irregularidade e seus entraves para a implantação de políticas efetivas de desenvolvimento urbano.

Fonte: DIAS et al., 2011.

A irregularidade fundiária revela-se como grande entrave ao atendimento de uma das principais necessidades do Bairro Nova Viçosa, que consiste na melhoria das condições habitacionais. Considerando-se que o maior déficit habitacional no Bairro é qualitativo, a aplicação de programas visando à melhoria das condições das moradias

seria o mais indicado para mitigar essa demanda, mas a aplicação desses programas esbarra na inexistência de documentos comprobatórios de posse.

### **5.3. O Processo de Produção do Espaço Urbano na Área Central de Viçosa**

#### **5.3.1. As irregularidades urbanísticas identificadas na área central de Viçosa**

A partir da década de 1980, a ocupação da área central, especialmente no entorno do campus da UFV, vem passando por um processo de verticalização acentuado, que obedece quase que exclusivamente a lógica de maximização do solo, à medida que faltam terrenos disponíveis para ocupação.

Diversamente do que ocorre no Bairro Nova Viçosa, na área central o processo de irregularidade urbana tem início na fase de construção dos edifícios. Uma vez obtido o Alvará de Construção, é comum a inserção de modificações durante a obra que passam despercebidas aos olhos da deficiente fiscalização da Prefeitura. Desse modo, os erros são detectados apenas no momento da concessão da licença para ocupação (“Habite-se”), isto é, quando a obra já está concluída, ou, algumas vezes, por meio de denúncias da população.

Nessa situação, o Instituto de Planejamento Municipal (IPLAM) exige que o proprietário solicite o processo de regularização da situação vigente da obra e que a Prefeitura aplique multa sobre as áreas construídas em desconformidade com a lei, exija que sejam feitos possíveis acertos e conceda o “Habite-se”. No caso das obras ainda em construção, a primeira etapa é o embargo, depois se exige a regularização da situação vigente e cobra-se a multa para, então, liberar a continuação das obras.

De acordo com a legislação pertinente, as penalidades pela infração de leis urbanísticas poderiam chegar até a demolição da construção para os casos não regularizáveis ou quando não é efetuado o pagamento das multas (Lei n. 1.633/2004 – Código de Obras e Edificações), porém em Viçosa nunca foi registrado um caso de demolição por causa dessas circunstâncias.

As irregularidades construtivas mais recorrentes observadas durante a análise para concessão do “Habite-se”, de acordo com entrevista concedida por funcionários do IPLAM, estão descritas no Quadro 1.

Quadro 1 - Irregularidades construtivas mais recorrentes na área central de Viçosa, identificadas durante a análise para concessão do “Habite-se”

Fonte: DIAS et al., 2011.

---

Taxa de permeabilização inferior à definida por lei
Afastamentos laterais menores do que o exigido
Gabaritos e solos superiores ao permitido
Descaracterização do terraço como tal, conferindo-lhe características de mais um pavimento
Transformação das vagas de garagem em outros usos
Largura insuficiente e uso inadequado das calçadas
Desrespeito aos afastamentos dos cursos d’água

---

As irregularidades observadas correspondem a infrações ao Código de Obras e Edificações (Lei n. 1.633/2004) e à Lei de Uso, Ocupação e Zoneamento do Solo Urbano (Lei n. 1.420/00), sempre no sentido de obter ganhos na área construída.

O grande problema é que esse procedimento é rentável para o empreendedor, uma vez que o valor das multas aplicadas é compensatório se comparado ao lucro auferido com o aumento da área construída que, porventura, decorra da infração à lei, como demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Comparação entre o valor dos imóveis na área central de Viçosa e as multas decorrentes de construção acima do permitido ou em desconformidade com a legislação urbanística municipal

Tipo de apartamento	Metragem quadrada <sup>(a)</sup>	Preço médio do apartamento <sup>(a)</sup>	Valor médio do metro quadrado	Valor médio da multa por metro quadrado <sup>(b)</sup>	Valor da multa paga, caso a mesma metragem tivesse sido construída irregularmente
Apartamento 1 quarto	26 m <sup>2</sup>		R\$4.500,00	5 UFM/m <sup>2</sup> = R\$176,85/m <sup>2</sup>	R\$4598,10
	a	R\$150.000,00 a	a		a
Apartamento 2 quartos	40 m <sup>2</sup>	R\$180.000,00	R\$5.700,00		R\$7.074,00
	60 m <sup>2</sup>	R\$250.000	R\$3.780,00	5 UFM/m <sup>2</sup> = R\$176,85/m <sup>2</sup>	R\$10.611,00
	a	a	a		a
	74 m <sup>2</sup>	R\$280.000,00	R\$4.200,00		R\$13.086,90

(a): Valores obtidos nas imobiliárias de Viçosa, MG, em julho de 2011; e (b) Valor do UFM obtido com funcionários do IPLAM em julho de 2011 (UFM = R\$35,37).

Fonte: DIAS et al., 2011.

Além de as multas serem mínimas em comparação com o lucro do empreendedor imobiliário, um fator que impulsiona e sustenta a irregularidade na área central é a flexibilização da legislação pelos órgãos competentes para atender aos interesses de pequena parcela da população, como a permissividade na ocupação das faixas *non aedificandi* ao longo dos cursos d'água. O embate ligado à largura mínima da faixa definida como Área de Preservação Permanente (APP), decorrente das divergências de interpretação do Código Florestal (Lei n. 4771/65, então em vigor) e da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6766/79), é usado como justificativa para a flexibilização dos parâmetros urbanísticos em Viçosa, interpretando-se a lei do modo mais conveniente para o setor imobiliário, porém com sérios prejuízos para a qualidade do espaço urbano. Assim, nem mesmo o afastamento de 15 m em relação aos cursos d'água, previsto pela Lei n. 6766/79, tem sido respeitado, como pode ser visto em muitos edifícios construídos na área central da cidade.

### **5.3.2. Empecilhos à implantação de políticas de desenvolvimento urbano em decorrência da irregularidade urbana na área central**

O quadro de irregularidades encontrado na área central de Viçosa vem gerando diversas consequências negativas para o desenvolvimento urbano.

A invasão das Áreas de Preservação Permanente, especialmente ao longo das margens do ribeirão São Bartolomeu, constitui sério problema ambiental não só porque ocupa áreas que deveriam ser protegidas visando à estabilidade do solo e à preservação dos recursos hídricos e da paisagem, mas, também, porque esse ribeirão é importante manancial para o abastecimento de água na cidade. Segundo o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), o abastecimento de água tem sido sistematicamente comprometido, há muitos anos, na época de seca. Isso ocorre, provavelmente, devido ao crescimento populacional desordenado e às agressões ao curso d'água, sobretudo no centro da cidade.

Nos últimos anos, a intensificação do processo de verticalização tem promovido aumento excessivo da densidade na área central que, por sua vez, não possui condições de infraestrutura viária e de serviços urbanos capazes de suportar a demanda.

Diante disso, pode-se dizer que as irregularidades decorrentes da ocupação do solo na área central da cidade resultam em impactos negativos para a implantação de

políticas públicas, especialmente das políticas de mobilidade urbana, de preservação do patrimônio histórico e de saneamento (abastecimento de água e drenagem urbana).

## **6. CONCLUSÃO**

O objetivo deste artigo foi traçar um paralelo entre o processo de ocupação irregular do solo urbano nas áreas centrais e periféricas a partir do estudo da área central de Viçosa e de um bairro residencial periférico, denominado Nova Viçosa.

Os resultados indicaram que a irregularidade urbana ocorre tanto na área central quanto na periferia, porém motivada por diferentes agentes e manifestada de diferentes formas.

Na área central, o principal fator responsável pela irregularidade urbana é a tentativa dos empreendedores e investidores imobiliários de ampliar sua margem de lucro, aumentando a área total construída diante do alto valor do solo, mesmo que para isso seja necessário desrespeitar a legislação urbanística vigente. Esse processo torna-se lucrativo, uma vez que a fiscalização é deficiente e as multas pagas das infrações são irrisórias.

Já no Bairro Nova Viçosa a irregularidade urbana se deve às condições econômicas e sociais da população residente que contribuem para mantê-la à margem dos processos que caracterizam a cidade formal. A incidência de irregularidade tanto fundiária quanto construtiva é alta, mas essa situação é tolerada pelo poder público, que se vê, de certa forma, desobrigado de suprir as condições de moradia para a população à medida que esta é suprida pelos próprios moradores, ainda que de forma irregular.

Outro grave efeito da irregularidade é o impacto ambiental causado pela ocupação em áreas de preservação ambiental, tanto na área central da cidade quanto no Bairro Nova Viçosa. Essa situação vem comprometendo o estado de conservação dos cursos d'água que abastecem a cidade.

Conclui-se, por fim, que o problema de irregularidade na ocupação do solo urbano prevalece no Município de Viçosa motivado por interesses distintos, mas com a tolerância do poder público, que é omissivo em relação às intervenções negativas realizadas no espaço urbano, com consequências inevitáveis sobre os aspectos sociais e ambientais.

## 7. REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro, RJ: IPPUR/FASE, 1997.

BAZOLLI, J. A. Os dez anos da vigência do Estatuto da Cidade no processo dialético da práxis da regularização fundiária urbana. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 17, n. 3297, Jul. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22189>>. Acesso em: 27 Set. 2012.

BRASIL. Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 Dez. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 8 Out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 Dez. 1979.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 e as Leis n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 Fev. 1999. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei n.4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 Set. 1965. Seção 1.

VIÇOSA-MG (cidade). Lei n. 1.633, de 20 de dezembro de 2004. **Dispõe sobre o Código de Obras e Edificações do Município de Viçosa**. Disponível em: <<http://www.vicosamg.br/legislacao/leis-municipais/2004>>. Acesso em: 4 Out. 2012.

CAIADO, M. C. S. O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11., 1998, Caxambu, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG: ABEP, 1998.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 10, p. 9-25, 2º semestre 2003.

CYMBALISTA, R. (Ed.). **Regulariza o da terra e da moradia**. O que   e como implementar. São Paulo, SP: Instituto Polis, 2002.

DIAS, A. L. Net al. **Estudo comparativo do processo de ocupa o irregular do solo urbano nas áreas centrais e periféricas**. Viçosa, MG: DAU/UFV, 2011. (Relatório Final – Pesquisa de Inicia o Científica).

FARIA, T. C. **Favelas na periferia**: reprodução ou mudança nas formas de produção e acesso à terra e moradia pelos pobres urbanos. Rio de Janeiro, 2004. 196 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 2004.

FERNANDES, E. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2001.

FERNANDES, E. Políticas de regularização fundiária: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 6, Jun./Jul. 2006.

GAIO, D. A propriedade urbana e o direito de edificar. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 20, p. 121-158, Out./Dez. 2000.

GAIO, Daniel. **A concessão de licença construtiva para imóveis situados em áreas ocupadas por populações de baixa renda**. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/a%20concess%3%83o%20de%20licen%3%87a%20construtiva%20para%20im%c3%93veis%20situados%20em%20%c3%81reas%20ocupadas%20por%20popula%c3%87%c3%95es%20de%20baixa%20renda.pdf>>. Acesso em: 20 Jul. 2011.

GROSTEIN, M. D. MetrÓpole e expansão urbana: a persistência de processos insustentáveis. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v.15, n. 1, p. 13-19, Jan./Mar. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico**. 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_sinopse.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_sinopse.shtm)>. Acesso em: 6 Out. 2012.

IMPARATO, E. A regularização fundiária na cidade de São Paulo: a problemática da Zona Oeste. In: FERNANDES, E. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2000. p. 269-301.

MARICATO, E. **MetrÓpole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, SP: Hucitec, 1996.

RIBEIRO FILHO, G. B. **A formação do espaço construído**: cidade e legislação urbanística em Viçosa, MG. 1997. 244 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – PROURB/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 1997.

SILVA, A. R. S.; CARMO, M. I.; ALVARENGA, S. C.; CRUZ, T. A. **Retrato social de Viçosa – III**. Viçosa, MG: [s. n.], 2010.