

GEÓRGIA CRISTINA MAGALHÃES PONTES

**ZONEAMENTO URBANÍSTICO DE JUIZ DE FORA:
BREVE REFLEXÃO SOBRE O USO DO SOLO**

**UFRJ/IPPUR
2008**

GEÓRGIA CRISTINA MAGALHÃES PONTES

ZONEAMENTO URBANÍSTICO DE JUIZ DE FORA:

breve reflexão sobre o uso do solo.

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano.

Orientador: Profa. Dra. Maria Julieta Nunes de Souza
Doutora em Comunicação e Cultura UFRJ

Juiz de Fora
2008

P000z Pontes, Geórgia Cristina Magalhães.

Zoneamento Urbanístico de Juiz de Fora:
breve reflexão sobre o uso do solo / Geórgia
Cristina Magalhães Pontes. - 2008.

23 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Maria Julieta.

Trabalho de conclusão de curso
(especialização) – Planejamento e Uso do Solo Urbano
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
2008.

Bibliografia: f. 23.

1. Planejamento urbano – Juiz de Fora (MG). 2.
Administração municipal – Juiz de Fora (MG). 3.

Parceria

público-privado. 4. Uso do solo. I. Nunes de Souza
Maria Julieta. II. Universidade Federal do Rio de
Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e
Regional. III. Título.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	06
2 ZONEAMENTO URBANÍSTICO DE JUIZ DE FORA: breve reflexão sobre o uso do solo.	08
2.1 Estatuto da Cidade e desenvolvimento urbano.	08
2.2 O que é zoneamento?	10
2.3 Alguns impactos negativos do zoneamento na organização espacial da cidade	12
2.4 Aspectos e sugestões para a atualização do zoneamento	14
3. CONCLUSÃO	21
REFERÊNCIAS	23

RESUMO

PONTES, Geórgia Cristina Magalhães. Zoneamento Urbanístico de Juiz de Fora: breve reflexão sobre o uso do solo. 21 f. Artigo (Especialista em Planejamento Urbano e Uso e Ocupação do Solo) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Juiz de Fora, 2008.

Considerando as transformações sócio-econômicas nos últimos vinte anos, o zoneamento da cidade de Juiz de Fora precisa ser revisto quanto aos aspectos relativos aos usos adequados ou compatíveis ao ordenamento do solo do município. Este instrumento urbanístico tem a finalidade de controlar a ocupação do espaço urbano e ao mesmo tempo proporcionar o acesso à terra de forma mais justa e democrática, além de adequar-se à dinâmica urbana, devendo-se compreender o exercício do direito de propriedade para além dos interesses privados, no sentido da função social da propriedade I. O que se pretende é atualizar a legislação vigente a fim de minimizar alguns conflitos que ocorrem quando é negada ao empreendedor local a licença de localização porque determinadas atividades urbanas são consideradas incompatíveis com o uso, atendendo à concepção funcionalista do zoneamento. No entanto, pelo ponto de vista da multifuncionalidade, onde a mistura de usos pode ser adotada, a legislação pode se tornar uma aliada quanto ao acesso democrático do uso do solo.

Palavras-Chave: Zoneamento, Dinâmica Urbana, Uso do solo

ABSTRACT

PONTES, Geórgia Cristina Magalhães. Zoneamento Urbanístico de Juiz de Fora: breve reflexão sobre o uso do solo. 21 f. Artigo (Especialista em Planejamento Urbano e Uso e Ocupação do Solo) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Juiz de Fora, 2008.

Considering the socio-economic transformations in the last twenty years, the zoning of the city of Juiz de Fora must be reviewed on the issues relating to adequate use or compatible to the town council's soil. This instrument urban aims to control the occupation of urban space while providing access to land in a more just and democratic, and adapt to the dynamic city, one should understand the right of property beyond of private interests, towards the social function of property I. The aim is to update existing legislation in order to reduce some conflicts that occur when the entrepreneur is denied a license to place location because certain urban activities are considered incompatible with the use, given the functionalist design of zoning. However, the point of view of multifunctionality, where the mix of uses can be adopted, the legislation can become an ally on the democratic access of land use.

Keywords: Zoning, Urban Dynamics, Use soil.

INTRODUÇÃO

O presente estudo visa refletir sobre a aplicação do instrumento 'zoneamento urbano' na realidade urbana de Juiz de Fora, restringindo-se aos aspectos referentes à destinação do uso do solo. Entre muitas definições do uso do solo, destaca-se a de autoria de Almeida, Monteiro e Câmara apresentada no XI Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação em Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR (2005):

Uso do solo, à sua vez, denota a destinação que o Homem dá à terra (Turner e Meyer, 1994). FAO/IIASA (1993) afirmam que "uso do solo diz respeito à finalidade para a qual a terra é usada pela população humana local e pode ser definida como as atividades humanas que estão diretamente relacionadas à terra, fazendo uso de seus recursos ou tendo um impacto sobre eles."

Em outras palavras, a noção de 'uso do solo' refere-se às atividades urbanas atribuídas à ocupação do solo urbano, visando modelos de 'ordenamento urbano' assim como a garantia do desenvolvimento sócio-econômico da cidade, socialmente construídos para aquela realidade.

Mesmo sendo um dos instrumentos mais difundidos do planejamento urbano, a aplicabilidade do Zoneamento ainda é muito difícil devido a uma leitura rígida que se faz da legislação. Entretanto, juntamente com o Estatuto da Cidade e Plano Diretor, a lei de uso e ocupação do solo do município pode se tornar grande aliada da gestão urbana democrática. Para que isso ocorra é necessário fazer alterações no uso e ocupação do solo partindo-se da dinâmica urbana que nos últimos 20 anos se transformou com as alterações espaciais mais recentes. Isso implica uma releitura do zoneamento, aproximando-o da realidade urbana e criando a possibilidade de gerar empregos, melhorar circulação de pessoas e mercadoria, garantindo o direito de todos os cidadãos a terem o desenvolvimento de suas cidades planejado de acordo não só com os interesses individuais dos proprietários

imobiliários, mas, sobretudo com os interesses sociais da comunidade e da cidade como um todo.

No que se refere à realidade de Juiz de Fora, onde o uso do solo é regulado pela lei municipal 6910/86, podemos dizer que a existência de conflitos entre população, empreendedor e prefeitura, é encontrada no momento em que o zoneamento impede o desenvolvimento de certas atividades em determinadas áreas urbanas consideradas restritas pela leitura funcional que se faz dessa lei e por esse motivo, o empreendedor, muitas vezes, funciona irregularmente ou sem a devida licença, trazendo transtornos não só para a população como prejuízos ao ordenamento da cidade. No entanto, ao mudar o tratamento do zoneamento na legislação, introduzindo uma maior mistura de usos, esses conflitos talvez possam ser minimizados.

A proposta deste artigo é refletir sobre a possibilidade de se adequar o zoneamento à dinâmica urbana, avançando na possibilidade de proporcionar maior bem-estar aos cidadãos e ao mesmo tempo tornar a cidade mais justa e democrática na tentativa de torná-la um lugar de convivência harmoniosa entre os cidadãos. A multifuncionalidade do zoneamento pode ser vantajosa para todos a partir de alguns critérios expostos neste trabalho. O que se pretende é atualizar a legislação vigente, dando-lhe uma outra redação, com a finalidade de adequá-la à dinâmica atual da cidade que é visivelmente diversa da lei dos anos 80, ou seja, aproximá-la da realidade contemporânea, visando a intermediação entre o ponto de vista técnico e o comunitário, com a intenção de se evitar o desequilíbrio urbano.

2. ZONEAMENTO URBANÍSTICO DE JUIZ DE FORA: breve reflexão sobre o uso do solo

2.1 Estatuto da Cidade e desenvolvimento urbano

O zoneamento pode ser um instrumento urbanístico que proporcione o acesso à terra de forma mais justa e democrática, desde que sua aplicação vise também o exercício do direito de propriedade para além dos interesses privados, sendo o princípio constitucional da função social da propriedade essencial para uma melhor compreensão. Nesse sentido, o direito de propriedade imobiliária deixa de ter um conteúdo econômico predeterminado, dado pelos interesses individuais do proprietário, e passa a ter o conteúdo econômico regulado pelo poder público através das leis, planos e projetos urbanísticos, uma vez considerados os interesses sociais, ambientais e culturais quanto à utilização do solo e dos bens imobiliários. É preciso garantir o direito de todos os cidadãos a terem o desenvolvimento planejado de suas cidades de acordo não só com os interesses individuais dos proprietários imobiliários, mas, sobretudo de acordo com os interesses sociais e econômicos da comunidade e da cidade como um todo.

A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou o controle do desenvolvimento urbano, visando à ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais. A partir do Estatuto, que se baseia na função social da cidade, por um lado, o direito de propriedade imobiliária urbana deve ser retirado do contexto individualista e, por outro lado, deve criar possibilidades e condições para se promover uma gestão urbana eficiente, justa e democrática. No entanto, instrumentos como Plano Diretor — que é o principal da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana do município, cuja função é definir as condições que devem ser observadas pela propriedade para que esta cumpra sua função social — e aqueles que possam ampliar as condições de financiamento do desenvolvimento urbano: a outorga onerosa do direito de construir, o IPTU, a transferência do direito de construir, e as operações consorciadas, têm a finalidade de interagir com as dinâmicas existentes ditadas pelo mercado, contribuindo para reduzir as desigualdades sociais,

redistribuindo riscos e benefícios da urbanização. Articulando-se a outros processos de planejamento já realizados no município e na região, como a elaboração da agenda 21, planos de bacia hidrográfica, zoneamento planos de preservação do patrimônio cultural, planos de desenvolvimento turístico sustentável entre outros, tornam-se excessivamente rigorosos, impedindo a compreensão direta pois não se tem uma flexibilidade legislativa, ou seja: para que sejam postos em prática, necessitam de transformação a favor de um desenvolvimento urbano transparente e de fácil leitura aos cidadãos. Com isso, sob o ponto de vista da aplicação legal, o zoneamento se distancia da dinâmica da cidade, que vem se configurando nos últimos vinte anos.

A partir daí, diversas estratégias de planejamento urbano têm sido formuladas incorporando novas idéias de gestão urbana como solo criado, parcerias público-privado, operações urbanas e operações interligadas, privatização e terceirização da prestação de serviços públicos, além do próprio orçamento participativo, ampliando o espaço constitucional garantido para que os municípios controlem o processo de desenvolvimento urbano. Desta forma, o Estatuto da Cidade não só regulamenta os instrumentos urbanísticos instituídos pela Constituição de 1988, como também cria outros que podem ser utilizados de forma combinada, de maneira a promover não apenas a regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas também dar novos rumos a tais processos, podendo desse modo interferir e/ou reverter a dinâmica dos mercados imobiliários produtivos formais, informais e, sobretudo, especulativos que têm determinado o processo crescente de exclusão social e segregação espacial nas cidades brasileiras que hoje são um local de conflitos, contradições, encontros, desencontros, problemas, soluções e oportunidades, pois concentram não só grandes populações como também os serviços e os empregos

A combinação entre os instrumentos regulatórios tradicionais do planejamento urbano como o zoneamento, loteamento/desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamento com os novos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade - como a determinação de edificação, parcelamento, utilização compulsórios; a aplicação do IPTU progressivo

no tempo; o uso do direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir, com certeza possibilitam a ação dos municípios na construção de uma nova ordem urbana economicamente mais eficiente e politicamente mais justa com respeito às questões sociais e ambientais das cidades. Contudo, o uso de tais instrumentos e sua efetivação deve ser explicitado publicamente através da legislação urbanística do Plano Diretor que deverá conhecer a realidade que está sendo planejada, capaz de indicar as questões centrais para as quais serão estabelecidas as diretrizes e os instrumentos de ordenamento a fim de se concretizar a realização das funções sociais da cidade, que se materializam no acesso à moradia, às infra-estruturas de transporte e saneamento, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico à educação, saúde, lazer entre outros aspectos inerentes à vida moderna.

2.2 O que é zoneamento?

Na tradição da legislação urbanística brasileira, o uso do solo é de competência municipal e regulado por meio do *zoneamento*. Pelo *Zoneamento*, o solo urbano é dividido em parcelas – zonas – para as quais são atribuídas determinadas categorias e tipos de uso.

O zoneamento é uma forma de controlar a ocupação do espaço urbano a partir da determinação de índices e parâmetros fixando tamanhos, volumes e formas das edificações e de sua ocupação no lote, assim como usos adequados ou compatíveis ao ordenamento espacial característico da cidade. O presente estudo tem como foco os aspectos do zoneamento urbano vinculados tão somente ao uso do solo. O que o zoneamento pretende é evitar a convivência de usos incompatíveis ou inadequados. A cidade é dividida em zonas de uso predominante, como por exemplo: zonas industriais (ZI), zonas comerciais (ZC), zonas residenciais (ZR), zonas institucionais (ZI) e zonas mistas (ZM), que combinam entre si os diferentes tipos de uso, admitindo de modo residual os demais usos. Em alguns casos, esse zoneamento da cidade inclui várias categorias para cada um dos tipos de zonas. Essas categorias guardam entre si uma ordem hierárquica crescente, em termos de adensamento dos lotes, pela regulamentação do percentual máximo da área dos

terrenos que pode ser edificada, do número de pavimentos admitidos nas edificações ou da área máxima construída. As diferentes categorias obedecem ainda uma ordem hierárquica de gradação da complexidade de usos, indo do mais puro (como por exemplo, a ZR1, que admite apenas residências unifamiliares e nenhum tipo de comércio) ao mais complexo (um ZR n onde o uso comercial admitido pode até mesmo ultrapassar a escala regional). Desse modo, o zoneamento vai direcionar a ocupação da cidade legitimando o espaço construído, independentemente da dinâmica urbana

No exemplo da cidade de Juiz de Fora, a Lei Municipal 6910/86, que regulamenta o uso e ocupação do solo, inclui os seguintes usos, que possuem escalas de pequeno, médio e grande portes para respectivas áreas construídas, excetuando-se os usos agro-pecuário e extrativo:

1. Residencial subdividido em unifamiliar, multifamiliar vertical e multifamiliar horizontal;
2. Comercial e de Serviços subdividido em: local, de bairro e setorial;
3. Institucional subdividido em: local, de bairro e principal
4. Industrial;
5. Agro-pecuário;
6. Extrativo.

2.3 Alguns impactos negativos do zoneamento na organização espacial da cidade de Juiz de Fora:

Um zoneamento rígido pode causar monopólios fundiários para os usos: por exemplo, se há um lugar para a instalação de estabelecimentos comerciais, essas áreas disponíveis serão automaticamente valorizadas. As restrições do zoneamento podem inviabilizar empreendimentos, impedir a expansão de algumas atividades econômicas assim como contribuir para a geração de desequilíbrios espaciais no território da cidade. Tecnicamente, em outras palavras, o zoneamento vai impor ordem num desenvolvimento urbano espontâneo que pode ser nocivo ao bem público. No entanto, a própria mistura de usos, presente em qualquer cidade, faz com que o uso comercial aceite conviver com os usos residenciais; assim como as indústrias mais leves admitem a presença dos usos comerciais e residenciais; porém, tanto as zonas de indústrias pesadas como as residenciais unifamiliares repelem os demais usos. Assim, o uso exclusivamente residencial unifamiliar ou industrial se resguardam dos outros usos. Entretanto, segundo KREBS¹ (2002:77), é possível compartilhar atividades ao uso residencial desde que elas sejam *compatíveis com esse uso*.

Para Albano a busca de uma cidade mais miscigenada passa pela admissão da convivência da atividade residencial com o maior número de atividades não residenciais, ainda que nas áreas de uso predominantemente residencial. Deve-se propiciar aí também a presença de atividades desvinculadas da habitação se compatíveis com a função habitacional.

Partindo desse ponto de vista, se analisarmos o zoneamento mais empregado em cidades brasileiras por um enfoque sócio-econômico, podemos dizer que ele visa à proteção das vizinhanças de classe média e alta de influências sociais. Isto significa que nas propostas de zoneamentos puramente técnicos, as residências unifamiliares, típicas dessas vizinhanças, serão protegidas contra as ameaças de

¹ KREBS, Alzira Pereira. Mestre em Engenharia de Produção no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. **LEGISLAÇÃO URBANA E (DES)CONSTRUÇÃO DA URBANIDADE: UMA ANÁLISE OBSERVACIONAL DOS EFEITOS DAS LEIS MUNICIPAIS NA PERSPECTIVA DE UM TÉCNICO**. 2002

invasão de outros usos. Por sua vez, na prática, observamos que nesses outros usos se escondem outras classes sociais, categorias sócio-econômicas privilegiadas, onde os interesses imobiliários vão atuar e produzir segregação social refletida pelo exercício abusivo do poder econômico, social ou político. Ou seja: o zoneamento, desta forma, contribuirá para que algumas áreas sejam alvo de especulação imobiliária. Com impacto direto sobre o mercado imobiliário somado a uma legislação técnica de difícil leitura, ocorrerá, conseqüentemente, segregação sócio-espacial, onde os ricos tenderão a se concentrar em áreas restritas, como as zonas residenciais, de pouco tráfego, que costumam receber maior aporte de infra-estruturas e equipamentos urbanos, caracterizando-se como áreas privilegiadas e mais caras, reduzindo as oportunidades de acesso à terra e à cidade.

Assim, é urgente a alteração nos parâmetros legais que organizam o uso do solo no espaço da cidade e, no caso de Juiz de Fora, acrescentamos que a legislação de 1986 e o zoneamento de caráter funcionalista suscitam impedimentos na obtenção do alvará de localização emitido pelo setor de Licenciamento da Prefeitura de Juiz de Fora, vejamos:

1. Defasagem do zoneamento em vigor confronta-se com a dinâmica urbana atual, que vem polarizando o setor de serviços da região, atraindo grande número de pessoas de outras cidades e, por sua vez, incrementa o comércio desenvolvido por empreendedores locais que, por vezes, na tentativa de burlar a lei, funcionam com atividades diferentes daquelas emitidas no alvará, pois têm o interesse de se estabelecer em localizações restritas pela zoneamento uma vez que a real atividade exercida não pode ser licenciada.

2. Ao adotar a purificação de usos, encontrada no zoneamento, revela-se uma cidade fragmentada e funcionalista, cujo modo de vida diverge daquele imposto pela lei, ocasionando situações conflitantes entre sociedade, município e empresariado como exemplo funcionar sem licença.

3. Comprometimento da circulação de pessoas e de mercadorias, onde se percebe que no centro da cidade ocorre intenso fluxo de automóveis, com precário

transporte público, cuja rede viária não tem atendido às necessidades da população que transita no dia-a-dia devido à concentração do comércio e serviços permitidos pelo zoneamento que privilegia esses usos em detrimento ao uso residencial nas áreas centrais, somado à falta de incentivo de políticas públicas voltadas para o pedestre, possuindo ruas e calçadas obstruídas, onde encontramos um comércio informal de ambulantes que se instalou nessa região.

2.4 Aspectos e sugestões para a atualização do Zoneamento:

Podemos dizer que a dinâmica da cidade de Juiz de Fora não corresponde mais ao zoneamento existente. A cidade não pára, sua realidade hoje é outra, seu funcionamento é contrário às leis cristalizadas no tempo. Quanto ao espaço urbano, os parâmetros devem ser mais qualitativos e centrados nos cidadãos, sendo um desafio a ser enfrentado no momento em a cidade polariza serviços em educação e saúde. Em curto espaço de tempo foram instalados aqui inúmeros estabelecimentos de ensino superior que oferecem cursos de pós-graduação e de especialização em diversas áreas desse segmento, assim como os serviços em saúde oferecidos pela cidade, principalmente ao longo da Avenida Barão do Rio Branco, onde hoje existe um desdobramento do centro, no sentido ao Bom Pastor, com instalações recentes de clínicas médicas e odontológicas especializadas que descentralizam o centro da cidade, cujo espaço intra-urbano se organiza espontaneamente se transformando, ou seja, surgem novas centralidades como os shoppings — Santa Cruz e Alameda Mall que vão centralizar e recentralizar tais atividades em outras localizações fora do centro principal na busca de espaços físicos mais adequados.

É para acompanhar essas transformações, que o zoneamento de Juiz de Fora precisa ser revisto, a mistura de usos ou a inserção de determinadas atividades compatíveis com o uso local é uma alternativa. Vejamos o que acontece com a população que mora na área central como, por exemplo, na Rua Braz Bernardino: verifica-se uma demanda residencial voltada para certas camadas da população, havendo lançamentos de prédios com dois quartos, com o interesse de atender os idosos e estudantes, ou seja, uma população que busca localizar-se onde há fácil acessibilidade ao comércio e serviços encontrados nessa área. Lembrando que o

custo pecuniário do transporte urbano representa despesa significativa na porção do salário, optando por residências próximas ao centro urbano pode ser mais vantajoso para um aluguel mais elevado invés de gastar com os custos de transporte e enfrentar transtornos de deslocamento.

Sendo assim, rever a legislação, considerando a dinâmica urbana, seria buscar a melhora no controle do uso e ocupação do solo, adequando à realidade atual. Com isso os novos instrumentos de política urbana deveriam mirar-se na acessibilidade à terra, a fim de evitar o excesso de regulamentação, como o zoneamento apresentado na lei 6910/86 que repele atividades que hoje podem ser compatibilizadas com o uso a fim de atender à demanda da população concentrada nessa região da cidade. Isto significa que a legislação e, em nosso caso, o zoneamento, passaria a ser instrumento que garante os direitos coletivos dos cidadãos, interpretando que a aplicação da multifuncionalidade torna-se um meio pelo qual a urbanidade se faz espontaneamente sem causar danos como o apresentado por KREBS² (2002:95).

Neste capítulo viu-se que entre as condições básicas que devem ser satisfeitas com vistas a se proporcionar maior urbanidade a uma cidade está a multifuncionalidade ou mistura de usos, a multiplicidade das ruas, visando a quadras curtas e muitas esquinas, a densidade habitacional em vários horários do dia e à noite, a convivência ou a vizinhança de prédios de diferentes idades e diferente tipologia numa mesma área e a existência de espaços públicos de boa qualidade. A satisfação destas condições está, em grande parte, relacionada diretamente à legislação urbana que se queira adotar para uma cidade. Constatou-se que há experiências boas e outras mal-sucedidas em função das restrições impostas ou da maior flexibilidade adotada pelas administrações municipais

Em outras cidades, como Osasco-SP, já existem estudos bastante avançados sobre mudanças no uso e ocupação do solo e suas influências na instalação de empresas, como menciona ALMEIDA³ (2006: 22):

² KREBS, Alzira Pereira.. op. cit., p. 95.

³ ALMEIDA, George Eduardo Serra, **Análise do índice de instalação de empresas no Município de Osasco utilizando sistema de informação geográfica e análise envoltória de dados – DEA**. São Paulo, 2006.

O mapa de uso e ocupação do solo, produzido por classificação e interpretação visual de imagem de satélite para o presente estudo, mostrou uma realidade urbana diversa daquela concebida pelo zoneamento municipal. O contraste entre configuração urbana planejada e a real ficou evidente no cruzamento entre ambos os mapas, denotando haverem instalações de múltiplas atividades em área com destinação específica regulamentada por lei.

Em Juiz de Fora, assim como em outras cidades, observamos que o veículo individual desloca as pessoas das áreas residenciais para as áreas de trabalho, significando uma mudança no espaço urbano a favor da qualidade de vida individual confrontando-se com a vida coletiva e com as 'funções urbanas'. Esse movimento é gerador de tráfego, intensificando a poluição e gerando mais e mais congestionamento, quando existe distanciamento entre casa e trabalho. Além disso, verifica-se que o transporte coletivo se apresenta inadequado e caro.

Hoje, o centro de Juiz de Fora, a Rua Halfeld, possui grande concentração de atividades comerciais e se caracteriza também por ser um lugar onde se estabelecem escritórios, consultórios, consultorias, que não necessitam de grandes espaços para tomada de decisões. Mas não deixa de ser, também, um lugar de diversão, arte e o principal ponto de encontro de pessoas da cidade. Constatamos, então, que o centro dos anos 80 mudou, agora demanda outras necessidades, outros espaços. Essa área deixou de ser a localização ideal de interesse residencial para uma camada de população possuidora de automóvel como forma de transporte para locomoção e acessibilidade, que tem escolhido outras áreas da cidade para morar, onde o uso residencial puro é outro privilégio.

No entanto, em contrapartida, observamos que ao considerar a instalação de empreendimentos compatíveis com o residencial, a mistura de usos poderia evitar transtornos ainda maiores em relação ao deslocamento causado pelo automóvel, como congestionamento, poluição atmosférica, sonora entre outros.

Com respeito aos ônus gerados pela ocupação de pequenos empreendimentos a serem considerados adequados pelo uso, na prática, poderíamos adotar mecanismos em que o empreendedor o assumiria através de

negociação entre prefeitura, empreendedor, e população. Portanto, sem entrar em conflito com o poder público, acreditamos que tal responsabilidade resolveria ou evitaria muitos transtornos gerados pelos impactos negativos do empreendimento, além de possibilitar criação de postos trabalho local que esse tipo de prática poderia gerar, uma vez que determinadas atividades urbanas as quais não estão relacionadas nos anexo 6 da lei 6910/86 como cyber-café (serviços de lanches com jogos e acesso à internet), recarga de cartuchos com comércio para informática, papelaria e informática com serviços de xérox e encadernação, pet-shop com serviços banho e tosa para animais domésticos, serviços de tatuagem e piercing, farmácia de manipulação acima de 100m², serviços de fisioterapia com técnicas de Pilates e RPG, serviços de alimentação (“quentinhas ou almoço executivo”) com entrega rápida, distribuidora ou entrega de água mineral engarrafada entre outras novas atividades que hoje estão no dia-a-dia dos cidadãos e que não podem ser acessadas pelas dificuldades legislativas encontradas na leitura funcionalista que se faz do zoneamento.

RIBEIRO⁴ (2003:113-114) sinaliza sobre a qualidade de vida e gestão democrática da cidade que zoneamento garante, por se tratar de um instrumento legal técnico que serve de controle do uso solo:

A questão é saber se é possível pensar em outra utilização deste instrumento. Para tanto, deve-se deixar de lado a visão puramente urbanística/funcionalista e incorporar os princípios e objetivos do planejamento politizado, como mencionado anteriormente. O zoneamento deve servir, então, para o controle do uso do solo, tendo em vista a preocupação de proteger certos padrões de qualidade de vida e, ao mesmo tempo, de gestão democrática da cidade, entendida esta como uma distribuição social mais eqüitativa dos custos e benefícios da urbanização. (RIBEIRO, 2003, 113-114).

E, para articular os direitos e garantias urbanos pactuados, propõe tipos básicos de zonas como: a Zona de Urbanização Negociada (ZUN). A seguir, RIBEIRO (2003:115-116) explica que há necessidade investir na infra-estrutura, que é financiada com recursos orçamentários, então:

⁴ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 103-118.

[...] tem-se aí um caso clássico de socialização dos custos e privatização dos lucros, gerados pela valorização da terra decorrente do investimento governamental. Esta política poderia ser materializada de diversas maneiras. A primeira seria simplesmente um acordo entre poder público, empresários e proprietários, a partir do qual a concessão de licença para construção por incorporação nesta zona dependeria de um entendimento prévio sobre a repartição dos custos da urbanização. Nesta hipótese se estabelece uma negociação caso a caso. A segunda prevê o estabelecimento de um fundo de financiamento da urbanização da área, constituído pelo poder público e integralizado por empresários e proprietários de terra quando da concessão do licenciamento. Uma terceira variante poderia ser a utilização nestas áreas do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas, como definido no Estatuto da Cidade com a venda, pelo poder público, do direito de construir e partir de um determinado coeficiente de ocupação do solo, sendo os recursos empregados no financiamento da infra-estrutura. (RIBEIRO, 2003, p.115-116).

Portanto, na teoria, o Estatuto da Cidade pode viabilizar legalmente a mudança do uso com benefícios para a população, através da criação da ZUN, onde a aplicação do zoneamento multifuncional torna-se o instrumento pelo qual se garante a qualidade de vida além de equilibrar o ordenamento do solo urbano. Para Juiz de Fora, acreditamos que esse tipo de acordo pode ser usado em certos empreendimentos. Por um lado, isto incentivaria o interesse no desenvolvimento sócio-econômico da cidade a partir das necessidades locais. Entretanto, por outro lado, sua implantação pode encontrar dificuldades nas condições impostas pelo empresariado local devido à manipulação de interesses elitizados dessa classe social, fazendo-se necessário um fortíssimo controle social, com julgamento do Conselho Popular caso a caso definido por lei aprovada pela Câmara Municipal. Mesmo assim, quanto à dissolução dos conflitos referentes à concessão do alvará de localização em Juiz de Fora, tal acordo poderia ser feito através de um termo de ajustamento de conduta somente quando o empreendedor pretendesse simplesmente se instalar em áreas restritas pelo zoneamento cujo imóvel já existe, não tendo que construir ou reformar, ou seja, aproveitando a infra-estrutura existente e, nesse caso, com a finalidade obter a licença de localização da prefeitura, ele contribuiria por não estar agredindo o ambiente nem causando transtornos à vizinhança. Assim a população também se beneficiaria, pois esse procedimento poderia não só evitar o funcionamento irregular do empreendimento, que estaria sujeito às leis, como também conceder-lhe a licença que conseqüentemente

contribuiria na arrecadação da receita do município além de assegurar empregos formais

Quanto à criação de oportunidade de trabalho, através do zoneamento poderíamos analisar novas atividades econômicas não relacionadas na lei, como geradoras de emprego, renda e divisas para município devendo ser consideradas vantajosas para a cidade por estarem devidamente licenciadas pelo município através da releitura do zoneamento. Ou seja, essas novas atividades representam inegavelmente vantagens que partem de necessidades específicas, que incrementam a economia local fazendo com que o empreendedor — seja ele pequeno ou não — se fixe naquela área, anteriormente repelida pelo uso simplesmente porque não existiam na legislação de 1986. Entretanto, ressaltamos que a interpretação legal deva considerar a compatibilidade de usos que não acarretem transtornos à população como atividades nocivas à vizinhança.

Deve-se esclarecer, ainda, que a análise das atividades seria realizada na consulta prévia⁵ pelos técnicos do setor de uso e ocupação do solo da prefeitura com objetivo de verificar se realmente há compatibilidade de usos com a localização pretendida.

Como se percebe, não se trata de criar outra lei, mas em fazer adaptações e atualizações de acordo com as necessidades da cidade que se transformou junto com a globalização. Para KREBS⁶ (2002:186-187) a flexibilização legislativa deve estar de acordo com a natureza do Homem a fim de proteger seus interesses:

[...] Por óbvio, não existe por assim dizer uma carência de leis urbanísticas nem tampouco de competência do Poder Público municipal para elaborá-las ou adaptá-las segundo as conveniências de seus governados, mas de políticas urbanas mais livres e ao mesmo tempo mais firmes no seu intuito de devolver aos cidadãos o direito de fazer sua cidade, mais comprometidas com o bem-estar das pessoas e com a preservação de tudo aquilo que lhes é caro. O exercício da cidadania não se concretizará jamais senão houver a ressurreição da urbanidade.

⁵ Documento protocolado junto a Prefeitura cujo parecer técnico é pré-requisito para obtenção da Licença de Localização de Estabelecimentos.

⁶ KREBS, Alzira Pereira. Op cit., 186-187.

Assim, se a legislação evoluir, o zoneamento pode complementar-se com outras políticas econômicas e sociais uma vez que ele expressará a organização territorial que tenta maximizar as localizações das atividades urbanas, reduzindo desvantagens e otimizando vantagens de vizinhança, reconhecendo que o mercado é capaz de fazê-lo, principalmente do ponto de vista social.

Quanto à circulação de mercadorias e pessoas, acreditamos que ao se adotar esses procedimentos, surgiriam pequenos centros comerciais locais nestas áreas beneficiadas pela multifuncionalidade do zoneamento, atendendo às necessidades locais de comércio e serviços, fazendo com que o trabalho seja mais próximo de casa e talvez com menos congestionamento, maior acessibilidade e mais segurança, uma vez que incentivaria o deslocamento a pé.

Sobre a separação de usos e a diversidade e a circulação de pessoas, Krebs⁷ (2002: 89) alerta:

[...] Esta relação entre alta densidade e conforto material e outros modos de diversidade é quase sempre identificada quando referente aos centros urbanos. Porém, nos bairros residenciais a alta densidade sem uma boa distribuição de pessoas nas ruas ao longo do dia é incapaz de gerar, por si só, uma eficiente diversidade. O solo urbano precisa ser intensamente usado tanto por moradias como por outros usos.

Então, poderíamos, em Juiz de Fora, rever o zoneamento atribuindo-lhe poder de ordenar o uso do solo e assim garantir qualidade de vida aos cidadãos através da gestão democrática da cidade lançando mão da mistura de usos como mecanismo de integração sócio-espacial que favoreça as classes populares, e, ao mesmo tempo, incentivando os empreendedores a contribuir para melhoria das áreas urbanas em que eles têm interesse em atuar, com a intenção de incrementar os pequenos negócios até então impedidos pela lei por seu caráter segregador funcionalista.

⁷ Ibid, p.83.

3. CONCLUSÃO

Com a globalização a mudanças dos hábitos, dos costumes, a proposta de revisar o zoneamento, dando-lhe uma nova leitura a partir da dinâmica urbana, é possível na medida em que a legislação evolui junto com as transformações econômico-sociais nas quais estamos vivendo. Portanto, considerando as atividades urbanas contemporâneas como mecanismos propulsores de integração sócio-espacial, deixa-se de lado aquela visão que se tem da lei como algo adverso ao desenvolvimento econômico, ela pode se adequar ao contexto urbano porque assim se preserva o ordenamento do solo visando garantir a qualidade de vida.

Com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a combinação dos demais instrumentos de gestão urbana, a mistura de usos pode se tornar prática legal uma vez que atende, em parte, aos interesses do empresariado local — que se julga prejudicado pela segregação do uso do solo — e, ao mesmo tempo, favorece os interesses das camadas populares, proporcionando-lhes maior acessibilidade, melhor qualidade de vida, com mais aparelhamento urbano, mais empregos, menos poluição, menos congestionamento, maior oferta de comércio e serviços distribuídos em diversos pontos da cidade, diminuindo grandes deslocamentos por automóvel entre outros benefícios que a lei do uso e ocupação pode oferecer no momento em que se é atualizada e adequada à realidade urbana contemporânea.

Desta forma, os conflitos vividos pelo em Juiz de Fora têm a oportunidade de serem minimizados com a atualização da lei 6910/86, já que sua leitura passaria a ser multifuncional, misturando-se os usos analisando criteriosamente a sua compatibilização com o local pretendido pelo empreendedor, controlando o ordenamento do solo de modo a proteger o meio ambiente visando a convivência harmoniosa dos usos, sem gerar impactos de vizinhança como os possíveis incômodos inerentes à instalação de empreendimentos comerciais nas áreas residenciais.

Não se pretende criar outra lei, mas, dar à legislação atual uma leitura mais próxima da realidade urbana, que é dinâmica e não pára, adequando-a e ajustando-

a ao contexto temporal, social, econômico, territorial em relação ao ambiente urbano, onde a terra é usada com a finalidade de aproveitar seus recursos nas atividades humanas, garantindo urbanidade com democracia na construção da cidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cláudia Maria de; MONTEIRO, Antonio Miguel Vieira; CÂMARA, Gilberto. **Modelos de Simulação e Prognósticos de Mudanças de Uso do Solo Urbano: Instrumento para o Subsídio de Ações e Políticas Públicas Urbanas.** Salvador-BA, 2005.

Disponível em: <<http://www.xienanpur.ufba.br/142p.pdf>> Acesso: 20. abr. 2008.

ALMEIDA, George Eduardo Serra, **Análise do índice de instalação de empresas no Município de Osasco utilizando sistema de informação geográfica e análise envoltória de dados – DEA.** São Paulo-SP, 2006.

Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3138/tde-08122006-170931/>> Acesso: 05 abr. 2008.

ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11. 2005, Salvador-BA. **Modelos de Simulação e Prognósticos de Mudanças de Uso do Solo Urbano: Instrumento para o Subsídio de Ações e Políticas Públicas Urbanas.** anais do XI Encontro Nacional da ANPUR. Salvador-BA: ANPUR, 2005. Disponível em: <<http://www.xienanpur.ufba.br/142p.pdf>> Acesso: 20. abr. 2008.

JUIZ DE FORA, Lei n. 6910 de 31 de Maio de 1986. **Dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo no Município de Juiz de Fora.**

Disponível em: <http://www.iflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000019210r> Acesso: 18 Dez. 2007.

KREBS, Alzira Pereira. Mestre em Engenharia de Produção no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. **LEGISLAÇÃO URBANA E (DES)CONSTRUÇÃO DA URBANIDADE: UMA ANÁLISE OBSERVACIONAL DOS EFEITOS DAS LEIS MUNICIPAIS NA PERSPECTIVA DE UM TÉCNICO.** Florianópolis-SC, 2002. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/11311.pdf>> Acesso: 23 nov. 2007.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 103-118.