

POR DENTRO DAS NORMAS: BREVE ANÁLISE DA RENOVAÇÃO URBANA RECENTE NA ILHA E NO BAIRRO ESPLANADA EM GOVERNADOR VALADARES – MG

SOUSA, D. C. ¹; SILVA, M.M. ²; SCHATTNER, R.C. ³; GUIMARÃES, C.M.O ⁴;

1 Daniele Costa de Sousa, Bolsista (IFMG), Curso Técnico Integrado em Edificações, IFMG *Campus* Governador Valadares, Governador Valadares - MG; danielecosta782020@gmail.com

2 Marihelly Medeiros Silva, Voluntária (IFMG), Curso Técnico Integrado em Edificações, IFMG *Campus* Governador Valadares, Governador Valadares - MG; marihellymedeirossilva@gmail.com

3 Rafaela Carvalho Schattner, Bolsista (IFMG), Curso Técnico Integrado em Edificações, IFMG *Campus* Governador Valadares, Governador Valadares - MG; rafaelaschattner@gmail.com

4 Cristiana M O Guimarães, Pesquisadora do IFMG, Campus Governador Valadares; cristiana.guimaraes@ifmg.edu.br

PALAVRAS-CHAVE

Renovação urbana, legislação urbanística; produção do espaço

RESUMO

O texto, aqui apresentado, analisa as potenciais interferências da legislação urbanística de Governador Valadares no processo de renovação urbana local, especificamente no bairro Ilha dos Araújos. De fato uma ilha fluvial do rio Doce, o bairro tem suas origens ligadas a um empreendimento imobiliário de loteamento, iniciado na década de 50 do século passado, visando a moradia das classes médias e altas. Essa vocação está mantida, seja pelo mercado imobiliário, seja pelo imaginário coletivo dos valadarenses sobre sua cidade. As últimas versões da Lei de Uso e Ocupação do Solo limitam o gabarito construtivo em 9 (nove) metros, o que é uma exceção no contexto citadino. A hipótese é que essa condição manteve afastado daquele processo as incorporações típicas do mercado imobiliário atual, principalmente, aquelas que trazem torres residenciais e/ou comerciais e de serviços. Para sustentar esse argumento vamos, neste texto, realizar uma breve comparação com o processo de renovação urbana que vem acontecendo no bairro Esplanada, que apresenta algumas características similares, principalmente em relação à valorização no mercado imobiliário, mas não recebe a mesma restrição construtiva pela legislação urbanística. Ao contrário, nos últimos anos o zoneamento a que está submetido recebeu um enorme incremento de potencial construtivo. Como apoio teórico está o arcabouço proposto por Henri Lefebvre (2006) sobre a produção do espaço e as análises de Raquel Rolnik (2022) sobre o papel do zoneamento e da legislação como criadores de valores imobiliários. Defende-se, nesse sentido, que as normas não são neutras, mas ao contrário disso, determinam exclusões – financeiras ou simbólicas -, reconstróem significados e paisagens materializadas nas construções realizadas de acordo com as determinações legais. A breve análise aqui empreendida, se não permite mensurar os efeitos das diferenças dos padrões postos pela legislação urbana em cada bairro (ou zona), destaca a indispensabilidade de inserir essa perspectiva na análise multifatorial necessária ao entendimento dos processos de produção do espaço urbano.

INTRODUÇÃO

O Bairro Cidade Jardim Senhora do Carmo é originário de um empreendimento imobiliário realizado na década de 1950, que transformou uma das ilhas fluviais do Rio Doce, em um loteamento a ser comercializado na, então, cidade em ascensão. Configura-se, em seus 1.2km², como um único bairro, conhecido como Ilha dos Araújos, com 7659 residentes de acordo com os dados do Censo de 2010 (IBGE, 2012). Morar na Ilha¹, mesmo entre os valadarenses, traz seu charme e excepcionalidade. É em sua orla que muitos cidadãos fazem as caminhadas e corridas ao longo da calçada arborizada e bem cuidada. Além de bares e

¹ Usaremos aqui o termo Ilha para nos referir ao bairro, em consonância ao modo como esse é reconhecido na cidade.

restaurantes, concentra os ensaios fotográficos, de casamento, infantis ou debutantes. Junto ao rio Doce, compõe a paisagem do cartão postal da cidade o Pico da Ibituruna².

Figura 1 - Vista panorâmica da Ilha dos Araújos.



Fonte: Antonio Cândido/Prefeitura Municipal de Governador Valadares.

Entretanto, nem tudo são flores. Justamente o que lhe dá a graça, o rio a sua volta, traz ameaças. Entre os dias 09, 10 e 11 de janeiro de 2022 na esteira das grandes chuvas que caíram em Minas, o rio Doce chegou à cota de 4,35m, com prenúncios de alcançar a terrível marca de 4,70m. O sistema de medição, realizado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) municipal, marca a cota de inundação em 2,80m. Comparando os dois números, tem-se a ideia das dimensões da enchente. No evento registrado como a terceira maior enchente em 40 anos, água e lama invadiram casas, ruas e quintais (GUIMARÃES, 2022).

O bairro, por estar sujeito a enchentes, é caracterizado como **Zona de Influência das Águas - ZIA**, no zoneamento urbano (GOVERNADOR VALADARES, 2015), como outras partes da cidade, que da mesma forma, se encontram às margens do rio Doce. Contudo, há uma excepcionalidade: a Ilha apresenta apenas um único acesso de grande fluxo, a Ponte da Ilha, o que traz, como se pode imaginar, preocupações ainda maiores. Assim, dentro desse zoneamento ela constitui a

“AIE Ilha - corresponde ao Bairro Cidade Jardim Senhora do Carmo, conhecido como Ilha dos Araújos, que por sua restrição de acesso e influência do regime pluvial, exige uma limitação do gabarito das edificações em 9m (nove metros) (GOVERNADOR VALADARES, 2015)”

A Ilha está no cinturão adjacente ao hipercentro da cidade, parte muito valorizada comercialmente. Nossa hipótese é que a limitação legal acima “segura” e de certa forma determina a renovação urbana que não pode acontecer, como é o usual, com a substituição de casas antigas, em sua maioria com lotes grandes, por torres de apartamentos. Sai dessa jogada as construtoras e promotores imobiliários. O processo de substituição, é assim menos incisivo e mais vagaroso, protagonizado por construções familiares, investimentos pessoais e,

² No aspecto memorial/histórico, registramos que o “Complexo da Ilha dos Araújos” foi inventariado pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares, em 2018, na categoria “Conjunto Paisagístico” (GOVERNADOR VALADARES, s.d.), o que demonstra a sua relevância cultural para a cidade.

em sua maioria, para uso próprio. É outra lógica dos movimentos denunciados por Rolnik (2019 e 2022) e outros (SANTORO e UNGARETTI, 2021) sobre os processos recentes em São Paulo.

O que se aponta, tanto aqui em nossa pesquisa, como nos trabalhos dos autores citados acima é a legislação - e mais especificamente o zoneamento - como produtor do espaço urbano. No caso da Ilha, as restrições construtivas parecem ter afastado os grandes empreendimentos imobiliários, ao contrário do que acontece no bairro Esplanada.

Embora, o mercado imobiliário das grandes incorporadoras fique retirado, como se pretende argumentar, não significa que não haja grandes desigualdades de oportunidades nos processos de permanência e saída, manutenção das residências e suas substituições. Desvelar essas desigualdades é o objetivo principal e, ao mesmo tempo, a justificativa da pesquisa em que se insere este texto.

METODOLOGIA

De modo a alcançar o objetivo aqui proposto, optou-se pela realização de uma análise comparativa entre as substituições construtivas ocorridas na Ilha e no bairro Esplanada nos últimos cinco anos. Essa análise foi delineada em duas frentes complementares, como segue. Na primeira, foram comparadas as possibilidades construtivas colocadas em normas urbanísticas, nos últimos anos, em cada bairro. Na segunda, a partir de uma pesquisa de campo, verificou-se as tipologias das construções realizadas – finalizadas ou ainda em obra - em substituição às construções antigas. O trabalho de campo realizou-se pelo caminhar pelo bairro, quando foi realizada a observação e análise das construções, identificando sua época, a partir das características de cada uma (estilo, materiais, composição, modelo de ocupação), referendadas pela história da arquitetura.

Governador Valadares cresceu, como tantas outras cidades brasileiras, a partir de “cinturões” em torno do centro histórico e bem marcado e concentrador das principais atividades burocráticas, comerciais e de serviços (CORREA, 1995). Compõem o “primeiro” cinturão, adjacente ao centro histórico, embora com diferenças, os bairros Ilha e Esplanada. Os dois são caracterizados como bairros de classe média, alta, tanto em diagnósticos e relatórios oficiais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1980; PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES, 1972) como no discurso do mercado imobiliário, como no discurso de senso comum vigente na cidade. Caracterizados em seus inícios por ocuparem casas com frente e quintais, lotes espaçosos em ruas largas e arborizadas, que seguiam, em certa medida, o desenho em tabuleiro de xadrez central.

O Bairro Esplanada vem sendo transformado em um bairro de torres de apartamentos ao longo dos anos, enquanto na Ilha, como já mencionado, permanece a morfologia marcada pelas residências unifamiliares, um ou dois andares e alguns poucos prédios de três pavimentos sobre pilotis. O que provoca essa diferença? Em nosso entendimento as diferenças nas possibilidades construtivas colocadas nas normas municipais. Enquanto o bairro Esplanada possui um potencial construtivo extremamente alargado, a Ilha, como já explicado, apresenta uma poderosa restrição. Assim, o confronto entre as tipologias que marcam as recentíssimas substituições no tecido urbano, no bairro Esplanada, de um lado, e na Ilha, de outro, ilumina desse argumento.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

No bairro Esplanada, as construções recentes, que acontecem em substituição às residências unifamiliares antigas, são em sua maioria empreendimentos imobiliários de torres de uso misto ou residenciais. Enquanto isso, na Ilha, percebe-se, nesses últimos cinco anos, um significativo refazer construtivo sobre edificações anteriores, ou por reforma dessas ou mesmo pela sua demolição e substituição total. Entretanto, os processos e as tipologias são outros. Não há a incorporação de um grande empreendimento imobiliário. As construções, em sua maioria, são de tipologia residências unifamiliares de alto padrão, com revestimentos classificados como

alto padrão e estética contemporânea (Figura 2). Entre essas, aparecem, algumas poucas, casas geminadas, também de elevado padrão construtivo, mas com menor área construída. Não se pode atribuir, apressadamente, a falta desses empreendimentos às enchentes ocasionais, pois o alto padrão construtivo das residências unifamiliares mostra os grandes investimentos econômicos e financeiros envolvidos em suas realizações³.

Figura 2 – Residência em obra na Ilha dos Araújos



Fonte: Autoral, junho de 2023

Não é coincidência que as diferenças nas tipologias construtivas sejam acompanhadas de diferenças significativas, entre os dois bairros, em relação aos modelos de ocupação do solo determinado pela legislação para cada um.

O bairro Esplanada está na Zona Central – ZC -, definida como

correspondem às áreas do centro tradicional da cidade, dotadas de referencial simbólico para a população em geral e que apresentam uma diversidade de usos como residencial, comercial, serviços, industrial e institucional. (GOVERNADOR VALADARES, 2015).

Nessa zona, o Coeficiente de Aproveitamento - C.A. - estava determinado em 7, pela redação original da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2015 (GOVERNADOR VALADARES, 2015), ainda vigente embora com alterações. Recentemente, a Lei Complementar nº 275, de 28 de junho de 2021 (GOVERNADOR VALADARES, 2021), que dispõe sobre “o parcelamento do solo para criação de chácaras de recreio por meio de condomínio de lotes (...)” modificou esse coeficiente para 18 (Quadro 01).

³ Sobre as diferenças de valorização mercadológica internas ao bairro Ilha dos Araújos, confira GUIMARÃES, Cristiana M. O. **A enchente e a Ilha**. Minha Cidade, São Paulo, ano 22, n. 259.01, Vitruvius, fev. 2022 Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/22.259/8419>.

Na ILHA o Coeficiente de Aproveitamento – C.A. - estava determinado na redação original da Lei de Uso e Ocupação do Solo (GOVERNADOR VALADARES, 2015) em 1,5, sendo alterado recentemente, pela Lei Complementar nº 275, de 28 de junho de 2021 (GOVERNADOR VALADARES, 2021), para 5 (Quadro 01).

Quadro 01 – Coeficiente de Aproveitamento e gabarito determinados para a ZC E AIE-ILHA

	LUOS 2015		ALTERAÇÃO 2019		LEI DE CHACREAMENTO 2021	
	C.A.	GABARITO	C.A.	GABARITO	C.A.	GABARITO
ZC	5	sem o parâmetro	12	sem o parâmetro	18	sem o parâmetro
AIE ILHA	1,5	9	5	9	5	9

FONTE: Dados da pesquisa, 2023.

O outro parâmetro construtivo muito essencial nesta discussão é o gabarito. Está descrito na LUOS (2015) como:

Art. 62 Gabarito (GAB) é a altura máxima admitida para a edificação podendo ser expresso em número de pavimentos ou pela altura total em metros, correspondendo a distância vertical entre o piso do primeiro pavimento e a laje de cobertura do último pavimento.

Esse parâmetro construtivo está posto apenas AIE-ILHA, pela sua excepcionalidade, com visto anteriormente. Para as outras zonas, a altura de cada construção é determinada pelos cálculos da área do lote, Taxa de Ocupação – TO – e Coeficiente de Aproveitamento – C.A. Uma simples conta esclarece a super diferença na prática da existência desse parâmetro quando restritivo, como o é na Ilha.

Suponhamos a existência de dois lotes com 600m² cada um, o primeiro LOTE A no bairro Esplanada e o segundo, LOTE B, localizado na Ilha. Os dois possuem as mesmas características e dimensões de frente/fundo e laterais. Apesar das similaridades, as possibilidades construtivas seriam extremamente desiguais, como mostra o Quadro 02.

Quadro 02 – Simulação das possibilidades construtivas nos Lotes A e B com a Taxa de Ocupação máxima

	Possibilidade construtiva de acordo com o C.A. (m ²)	Altura prevista considerando a Taxa de Ocupação máxima em 60%	Possibilidade construtiva possível de ser realizada (m ²)
Esplanada LOTE A	10800	30m	30m
Ilha LOTE B	3000	8,3m	8,3m

FONTE: Dados da pesquisa, 2023.

O Quadro 03 mostra outra simulação, na qual o empreendedor pretende ocupar apenas 40% do lote, visando a construção de torres altas, para a mesma situação acima.

Quadro 03 – Simulação das possibilidades construtivas nos Lotes A e B com a Taxa de Ocupação em 40%, visando a construção de torres

	Possibilidade construtiva de acordo com o C.A. (m²)	Altura prevista considerando a Taxa de Ocupação em 40%	Possibilidade construtiva possível de ser realizada (m²)
Esplanada LOTE A	10800	45m	45m
Ilha LOTE B	3000	12,5m	9m

FONTE: Dados da pesquisa, 2023.

Percebe-se que essa opção de empreendimento – torres finas e altas – seria viável para o bairro Esplanada, mas impossível para a Ilha. Apesar de haver, potencialmente, área construtiva suficiente para 4 andares, a legislação limita a altura – gabarito- em 9 metros. Em outras palavras, os parâmetros postos na legislação urbanística “desenham” a cidade. No caso da Ilha, percebe-se que as normas urbanísticas trazem um desenho típico: residências unifamiliares horizontais, mantendo a paisagem imaginada, lá em suas origens, como um bairro *cidade-jardim*.

A impossibilidade da construção de torres médias ou altas não torna atrativo o investimento das construtoras e/ou incorporadores, apesar da excepcionalidade que a Ilha constitui. Sendo assim, eles ficam alijados dos processos substitutivos das construções existentes; toma o protagonismo o proprietário isolado, aquele que reforma ou constrói para uso próprio e dos seus familiares. Embora mais lento, conformado por uma multiplicidade maior de atores, não significa que o jogo entre os poderes, quem pode comprar e quem é obrigado a vender, por exemplo, aconteça em condições igualitárias.

No arcabouço teórico lefebvriano, o espaço é produzido no fazer-se e refazer-se das relações sociais (relações de produção) e ao mesmo tempo em que é produzido, produz, interfere e modifica essas mesmas relações. É um agir mútuo, sempre histórico e contínuo. O espaço produzido pelas relações sociais, relações de produção e de trabalho, é, portanto, produzido e permeado por relações de poder. A feitura das normas urbanísticas faz parte disso: é um fazer político com resvalos tanto na materialidade do espaço, como nas relações sociais, simbólicas e econômicas ali presentes. A legislação urbanística é, em síntese, produção de espaço. O zoneamento e a legislação urbanística não são, nesse sentido, neutros. Impõem restrições, agregam valorização, segregam ou constroem acessos e mobilizam paisagens.

CONCLUSÕES

A breve reflexão aqui apresentada, pois ainda em construção, se não permite aferir numericamente os efeitos das diferenças dos padrões postos pela legislação urbana em cada bairro (ou zona), expõe a indispensabilidade de inserir essa perspectiva na análise multifatorial necessária ao entendimento dos processos de produção do espaço urbano.

Retornando à realidade da Ilha, pode-se concluir que as restrições construtivas impostas pelas normas municipais constituem um condicionante fundamental no processo de renovação urbana desse bairro, marcado, atualmente, pelas novas construções residenciais unifamiliares de alto padrão.

Embora, o mercado imobiliário das grandes incorporadoras fique afastado, como demonstrado, não significa a inexistência de grandes desigualdades de oportunidades nos processos de permanência e saída, manutenção das residências e suas substituições. Desvelar essas desigualdades é o objetivo principal e, ao mesmo tempo, a justificativa da pesquisa em que se insere este texto.

Dentro do escopo da pesquisa aqui citada, estamos realizando o inventário detalhado de algumas ruas significativas das porções inundáveis e do seu oposto, a parte em que as águas das cheias do rio Doce não alcançam. A partir das Fichas de Inventário serão elaborados os mapas com a datação das construções existentes atualmente como subsídio à análise sobre o processo de renovação urbana do bairro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CORREA, R.L. **O Espaço Urbano**. Editora Ática, Série Princípios, 3a. edição, n. 174, 1995.
- ESPINDOLA, H. S. **Associação comercial de Governador Valadares**: sessenta anos de história. Governador Valadares: ACGV, 1999.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Programa Estadual de Centros Intermediários**: diagnóstico Governador Valadares. Belo Horizonte:1980 (mimeo).
- GOVERNADOR VALADARES. 1º Ofício do Registro de Imóveis de Governador Valadares. **Certidão**. Registro em: 4 jun. 2020.
- GOVERNADOR VALADARES. Lei complementar nº 201, de 19 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-complementar-201-2015/613>. Acesso em: junho de 2023.
- GOVERNADOR VALADARES. Lei complementar nº 275, de 28 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-complementar-275-2021/9145>. Acesso em: junho de 2023.
- GOVERNADOR VALADARES. Lei complementar nº 95, de 27 de dezembro de 2006 [institui o Plano Diretor...]. Disponível em <https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-complementar-95-2006/827>. Acesso em: maio de 2023.
- GOVERNADOR VALADARES. **Relação de Bens Inventariados**. Disponível em: <https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/relacao-de-bens-inventariados-de-governador-valadares/74362>. Acesso em: março de 2023.
- GUIMARÃES, C. M. O. A enchente e a Ilha. **Minha Cidade**, São Paulo, ano 22, n. 259.01, Vitruvius, fev. 2022 Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/22.259/8419> Acesso em: junho de 2023.
- GUIMARÃES, C. M. O. Entre o progresso e a incompletude da modernidade. v. 14 n. 15 (2007): **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**. Belo Horizonte: Puc-Minas. <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/817/782>
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012
- LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES (PMGV). Plano de desenvolvimento local integrado do município de Governador Valadares. Governador Valadares, 1972. (mimeo).
- ROLNIK, RI. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2019.
- ROLNIK, R. **São Paulo**: o planejamento da desigualdade. São Paulo: Boitempo, 2022.
- SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. Os Fundos de Investimento Imobiliário Públicos: Submissão da Terra Pública às Lógicas Imobiliário-Financeiras? In: COUTINHO, D. R.; PROL, F. M.; UNGARETTI, D.; MIOLA, I. Z.; FERRANDO, T. (Org.). **Propriedades em Transformação 2: Expandindo**. 1ª ed. São Paulo: Editora Blucher, 2021, v. 2, p. 256-279.