

GRANDES PROJETOS URBANOS EM JUIZ DE FORA: MAPEAMENTO E ESTUDO COMPARATIVO

Luciane Tasca¹
Nicole Andrade da Rocha²

RESUMO

Este artigo é um recorte de um Relatório Técnico-Científico da pesquisa Grandes Projetos Urbanos Em Juiz De Fora: Mapeamento E Estudo Comparativo, em que analisou 4 grande projetos na cidade. A administração municipal busca através dos chamados grandes projetos urbanos, aumentar a competitividade em relação a outros municípios e consolidar-se como pólo da Zona da Mata Mineira. Podemos notar que esse processo reflete um quadro no qual as leis urbanas encontram-se defasadas e os planos elaborados pontualmente, levaram à valorização da terra e expansão das fronteiras urbanas, sem um real entendimento de planejamento urbano. A presente pesquisa buscou avaliar os impactos objetivos e simbólicos dos GPU's no município num momento de inflexão na produção de políticas urbanas e a adoção de políticas competitivas (de 1992 a 2006). Através de uma metodologia baseada em análises multidimensionais e na observação de pontos de ruptura em diferentes dimensões do espaço, objetivou-se um melhor entendimento do processo em pauta e de sua contribuição para o debate sobre a teoria e os métodos do planejamento urbano e regional.

Palavras-chave: Grandes projetos urbanos. Planejamento por projetos. Planejamento urbano

INTRODUÇÃO

Os chamados Grandes Projetos Urbanos (GPU's) constituem-se em uma das tendências do empresariamento urbano (HARVEY, 1996), evidenciando uma maneira de conceber a cidade através da ação pública-privada e do marketing urbano (SÁNCHEZ, 1997). A partir dos anos 90 com o processo de globalização tomando conta do cenário mundial, observou-se a disseminação das regras de livre mercado, passando a economia a ser progressivamente isenta do controle político.

1 Professora orientadora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Engenharia - UFJF. Av. José Lourenço Kelmer s/n. Campus Universitário da UFJF. Bairro Martelos. Faculdade de Engenharia. Galpão 4. Arquitetura e Urbanismo. Sala 221.

2 Bolsista do Programa PROBIC/FAPEMIG/UFJF.

Juiz de Fora, MG, acompanha essa lógica refletindo um quadro no qual as leis urbanas encontram-se defasadas e os planos elaborados pontualmente, levaram à valorização da terra e expansão das fronteiras urbanas, sem um real entendimento de planejamento urbano.

Nessa cidade, no que diz respeito às ações de planejamento urbano, desde 1977 a Prefeitura contava com um órgão específico, o Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN/JF). Em 1996, o IPPLAN/JF será responsável pela elaboração de uma proposta para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que contava com a revisão das Leis Urbanísticas de 1986. Este processo não se concretizará, pois a partir de uma reforma administrativa em 2000, as ações e políticas urbanas passaram a ser geridas pela Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE), sendo o órgão IPPLAN extinto e passando-se o encargo da elaboração e aprovação do Plano Diretor à SPGE, que o fará em 2000 (TASCA, 2010). Recentemente, em 2008, foram feitas novas mudanças e a SPGE foi extinta, passando suas atribuições para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico que agregou o termo Planejamento.

O processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor (PDDU, 2000), baseado nos princípios constitucionais de cidadania, participação e equilibrado ordenamento do solo urbano, refletindo ainda a função social da cidade, apresenta-se em Juiz de Fora marcado por contradições, principalmente no que cabe à aprovação do mesmo sem o conteúdo das leis urbanas de uso e ocupação do solo.

Ao longo do tempo, os projetos propostos e, aqueles que foram colocados em prática, demonstram a política pública focada na melhoria dos acessos à cidade, requalificação de sua estrutura urbana, priorizando os eixos de entrada e saída e as áreas elitizadas.

Durante o ano de 1997 (sobrepondo-se à elaboração do PDDU, 2000), outra equipe da PJJF passou a elaborar o chamado Plano Estratégico de Juiz de Fora (PlanoJF), contando com parcerias público-privadas como forma de alavancar projetos específicos que fossem capazes de desenvolver atividades produtivas diversificadas, como a indústria do conhecimento e do agronegócio (TASCA, 2010).

Buscando potencializar a centralidade de Juiz de Fora e aumentar a competitividade diante de outros municípios, tanto no âmbito econômico como na prestação de serviços, o PlanoJF abrangia projetos para o desenvolvimento econômico e profissional, através da expansão do acesso a educação básica, ao emprego, promovendo a inserção social.

Sem a visão, ou a compreensão clara dessas realidades, que permanecem obscurecidas para a maioria, os cidadãos inseridos nos processos econômicos que estruturam o meio urbano, constroem e reconstróem a cidade a partir das leis de mercado, fundamentadas na lógica fundiária e na renda da terra.

METODOLOGIA

Os projetos urbanos de grande porte implicam em reestruturações nas diversas dimensões do espaço social, desencadeando a mobilização de atores diversos. Além disso, são capazes de redesenhar os espaços urbanos, atingindo efeitos para além de sua circunscrição imediata, implicando ainda, em uma reafirmação ou produção de novas centralidades.

O trabalho tem por princípio uma análise multidimensional que supõe a observação de pontos de ruptura em diferentes dimensões do espaço, permitindo, ainda, a sistematização e comparação de dados em futuras pesquisas com outros projetos urbanos.

Num primeiro momento, trabalhou-se com a **dimensão política**, relacionada ao contexto sócio-político (município, estado) da emergência e/ou da implantação do projeto, procurando identificar as coalizões políticas locais e aquelas formadas a partir do mesmo.

A segunda **dimensão** foi a **institucional**, relacionada aos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto, aos atores e parcerias, aos dispositivos legais e inovações institucionais implementadas e às relações entre esferas governamentais. Nesta análise buscou-se identificar as mudanças nas instituições vigentes para acomodar os projetos estudados.

A seguir, a **dimensão simbólica** aparece relacionada à economia simbólica dos projetos, sua ordem de justificação, referências conceituais, matrizes, valores e representações acionados para fundamentar, justificar e orientar sua implementação, além das retóricas, discursos em disputa e linguagens empregadas.

Consecutivamente, a **dimensão arquitetônico-urbanística-regional** foi relacionada aos agentes e às referências urbanísticas para o projeto. Abordou-se também, a concepção do programa, o partido arquitetônico/urbanístico, a linguagem arquitetônica adotada, as obras de infra-estrutura planejadas e executadas e, por fim, os instrumentos urbanístico/fundiários associados ao uso e ocupação do solo.

Relacionada às mais-valias imobiliárias mobilizadas a **dimensão fundiária** se ateu ao modo como aquelas foram geradas, apropriadas e utilizadas, bem como à transformação na estrutura fundiária e aos processos de incorporação de terra.

Pauta de debates atuais abordou-se também a **dimensão sócio-ambiental-territorial**, relacionada à distribuição pelo território dos impactos econômicos (geração de emprego e renda), ao acesso social e controle público dos equipamentos, além dos impactos ambientais.

Por fim, relacionada às modalidades de financiamento, aos modos de exploração econômica dos empreendimentos e aos seus impactos do ponto de vista fiscal, aborda-se a **dimensão econômico-financeira**, procurando-se identificar o montante de investimento público para viabilizar o projeto e seus possíveis efeitos multiplicadores.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O mapeamento compreendeu a identificação e caracterização de experiências que permitiram uma visão panorâmica das principais práticas e tipos de GPUs no município de Juiz de Fora. Baseados em informações secundárias, o mapeamento foi enriquecido com estudos de casos aprofundados, selecionados com base nos seguintes critérios:

- Situação geográfica;
- Atendimento de um amplo espectro de objetivos que o projeto;
- Análise de um amplo espectro de tipologias
- Visibilidade do empreendimento
- Verificação preliminar das fontes de informação disponíveis.

Preliminarmente foram considerados relevantes para estudo os casos do *Independência Shopping*, o *Hospital Monte Sinai*, o *Loteamento Estrela Sul* e a *Duplicação da Av. Deusdedit Salgado*, por estarem localizados na Zona Oeste, área por onde se dá a ligação do município à BR-040, principal eixo de entrada/saída da cidade.

Todas as informações conseguidas foram distribuídas em uma planilha – esboço da atividade comparativa – que constituiu o primeiro produto da pesquisa.

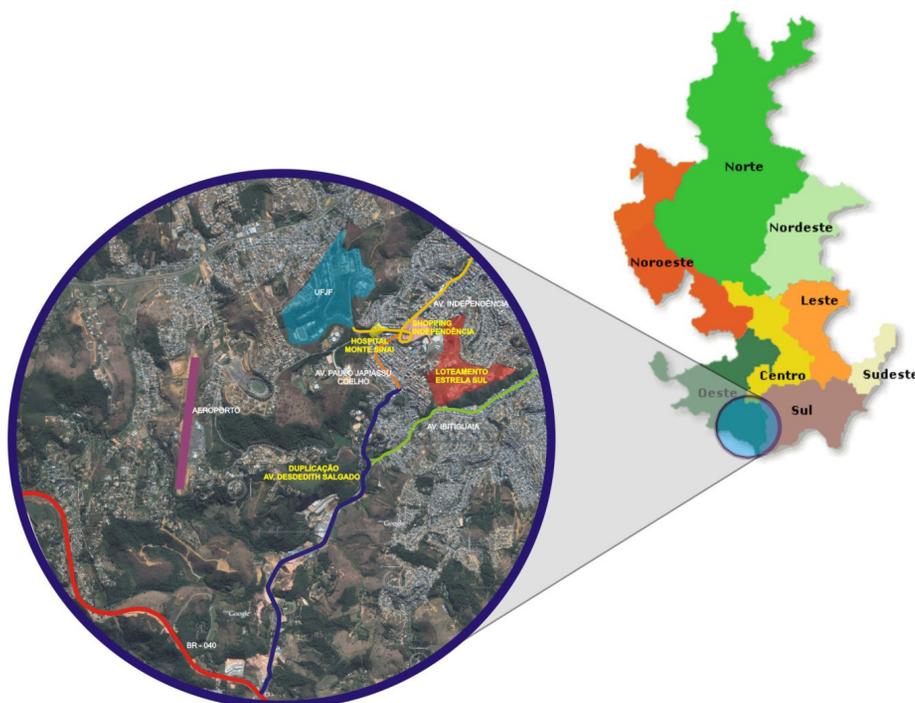


Fig. 1 - Localização dos 4 projetos analisados na Região Oeste.

Fonte: Mapa base Google Earth. Disponível em <<http://earth.google.com>> Arte Final: Thiago da Silva Andrade

ESTUDO COMPARATIVO

DIMENSÕES	GPU'S			
	Independência Shopping	Duplicação da Av. Deusedith Salgado	Hospital Monte Sinai	Loteamento Estrela Sul
Sóciopolítica	- Parceria público-privada.	- Associado à imagem da gestão “promotora de desenvolvimento”. - Parcerias entre diferentes níveis de governo. - Investimentos públicos e retornos exclusivamente privados.	- Parceria público-privada.	- Parceria público-privada.
Institucional	- Envolvimento do poder público e da iniciativa privada, através de medidas compensatórias.	- Gestão do projeto ficou para o Estado de Minas Gerais, cabendo à Prefeitura de Juiz de Fora as negociações para as desapropriações das áreas. - Dependência dos recursos federal e estadual e do capital privado, particularmente do setor imobiliário.	- Envolvimento do poder público e da iniciativa privada, através de medidas compensatórias.	- Envolvimento do poder público e da iniciativa privada, através de medidas compensatórias.

Simbólica	<ul style="list-style-type: none"> - Demanda não só local, mas também regional. - O shopping seria um dinamizador econômico. - Maior competitividade no âmbito da globalização, em relação às demais cidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Justificou-se pela ação de melhoria dos acessos a cidade presente no Plano Estratégico de Juiz de Fora. - Geração de oportunidades de empreendimentos, empregos e crescimento municipal - Maior competitividade no âmbito da globalização, em relação às demais cidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Como justificativa a carência de novos leitos hospitalares. - O empreendimento visa o atendimento a uma parcela mais abastada da população. - Maior competitividade no âmbito da globalização, em relação às demais cidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Como justificativa um novo conceito de condomínio para Juiz de Fora, onde coexistem os usos residencial e comercial. - Voltado para classes média e alta. - Atribuição de um status social. - Maior competitividade no âmbito da globalização, em relação às demais cidades.
Arquitetônico-Urbanístico-Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção de uma nova centralidade na cidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uma vontade de articular uma avenida à região, muito mais do que a cidade. - Instalação de equipamentos de uso periódico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de alterar o zoneamento da área do projeto. - Houve uma valorização dos terrenos no entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tráfego viário aumentado consideravelmente no entorno. - Negação do entorno de classe baixa.
Fundiária	<ul style="list-style-type: none"> - Empresários do ramo imobiliário de Juiz de Fora como principais atores. - Aumento considerável na valorização imobiliária na região. - Intensa produção do espaço urbano. - Área formada por um terreno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticos das esferas federal, estadual e municipal como principais atores. - Não houve nenhuma avaliação na área – para fins de re-cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). - Área formada a partir de desapropriações, com indenização dos proprietários, da ordem de mais de 47.000 m². 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresários do ramo imobiliário de Juiz de Fora como principais atores. - Área formada inicialmente por um terreno e, posteriormente, com o aumento da demanda, pela aquisição de outros terrenos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresários do ramo imobiliário de Juiz de Fora como principais atores. - Aumento no custo da terra ao longo dos anos. - Área formada por aquisições de terrenos de diversos donos diferentes. - Permuta para regularização viária no Estrela Sul.
Sócio-Ambienta-Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Processo de segregação social da população dos bairros no entorno. - Isenção cedida aos lojistas por dez anos, diminuiu neste período, a possibilidade de gerar melhorias urbanas na região. 	<ul style="list-style-type: none"> - Foi necessária intervenção em APP devidamente licenciada pelos órgãos competentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Processo de segregação social da população dos bairros no entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Processo de segregação social da população dos bairros no entorno. - Existência de algumas encostas desprovidas de vegetação.
Econômico-Financeira	<ul style="list-style-type: none"> - Investimento de caráter privado. - Auxílio do poder público apenas de maneira indireta, através de permutas e isenções fiscais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldades de liberação de recursos por parte do Estado. - Houve paralizações por falta de verbas ao longo do processo de duplicação da via. 	<ul style="list-style-type: none"> - Investimento de caráter privado. - Auxílio do poder público apenas de maneira indireta, através de permutas e isenções fiscais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Investimento de caráter privado. - Auxílio do poder público apenas de maneira indireta, através de permutas e isenções fiscais.

GRANDES PROJETOS URBANOS EM JUIZ DE FORA: UMA CONCLUSÃO

De acordo com Villaça (1999) o plano-discurso cumpre um papel ideológico, ocultando os reais motivos que comandam os investimentos urbanos, representando assim, a fragilidade da legislação urbana e se constituindo num instrumento para o exercício arbitrário do poder, favorecendo interesses particulares.

Dentro desse panorama podemos localizar a dinâmica da produção do espaço urbano no Município de Juiz de Fora, MG, envolta por ações fragmentadas sobre a legislação urbana e sobre os planos e projetos.

Os Grandes Projetos Urbanos que foram objeto desta pesquisa localizam-se em uma das principais regiões da cidade (oeste), com proximidade ao eixo de entrada/saída de Juiz de Fora, possuindo também, grande visibilidade nas cidades do entorno.

Buscando apenas sinalizar um importante caminho de pesquisa e apontar para o início de uma conclusão sobre o assunto, pode-se entender que sob a lógica do modo de produção capitalista, as cidades de médio porte, como Juiz de Fora, tendem a repetir o esquema produtivo especulativo baseado na relação público-privada e no marketing urbano entendidos como caminho prioritário para o desenvolvimento urbano.

Ao desenhar o mapa de localização dos projetos selecionados obtivemos algumas respostas que apontam aspectos comuns entre os projetos analisados, como a concentração nas regiões sul e oeste, próximas ao eixo de ligação da cidade com a BR-040.

Ao analisar o quadro comparativo, percebemos que dos quatro projetos de relevância para cidade no período da pesquisa, três são de parceria público-privado, confirmando a interferência desse setor na iniciativa pública, que favorece apenas uma parcela pequena da população. O projeto, que teve por iniciativa o setor público, trouxe mais retorno também ao setor privado. Assim concluímos a há uma falta de distribuição de investimentos que alcancem todas as parcelas da população, na busca de equilibrar a distribuição de renda no município e as oportunidades que ela dispõe aos seus cidadãos.

LARGE URBAN PROJECTS: MAPPING AND COMPARATIVE STUDY

ABSTRACT

This article is an excerpt from a report of the Scientific and Technical Research MAJOR PROJECTS IN MUNICIPAL JUDGE OUT: MAPPING AND COMPARATIVE STUDY, they analyzed four major projects in the city. The local government in large urban projects the rationale for increasing competitiveness in relation to other municipalities and consolidate itself as a center of Zona da Mata Mineira. We can note this process through laws and plans prepared, which provided over its history the requalification of the city, leading consequently to the valuation of the land and the expansion of urban boundaries. This study sought to evaluate the impact and symbolic goals of GPU's in the city at a moment of inflection in the production of urban policies and the adoption of competitive policies (1992 to 2006). Through a methodology based on multidimensional analysis and observation of breakpoints in different dimensions of space, aimed to a better understanding of the process in question and its contribution to the debate about the theory and methods of urban and regional planning.

Keywords: Large urban projects. Planning for projects. Urban planning

REFERÊNCIAS

BAUMAN, ZYGMUNT. **Globalização: as conseqüências econômicas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1999

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo, Ática. 2009

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, nº 39, p. 48-64, 1996.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Glauco e LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira? **Relatório Final. Lincoln Institute of Land Policy**. Rio de Janeiro, 2006.

PORTAS, N. El surgimiento del proyecto urbano. **Perspectivas Urbanas / Urban Perspectives**, n.3. 2003.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Plano Estratégico da Cidade de Juiz de Fora. PlanoJF**. Relatório Final. Consórcio Mantenedor, Juiz de Fora, 2000.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003

TASCA, Luciane. **As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção**. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010.

_____. **Juiz de Fora na década de 90: a produção do ambiente construído urbano**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002

VAINER, C. **Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.