



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS

**DESCONTINUIDADES E PERMANÊNCIAS NO PLANEJAMENTO URBANO A  
PARTIR DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DA CIDADE DE JUIZ DE FORA-  
MG.**

Albert Milles de Souza

JUIZ DE FORA

2019

ALBERT MILLES DE SOUZA



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS

**DESCONTINUIDADES E PERMANÊNCIAS NO PLANEJAMENTO URBANO A  
PARTIR DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DA CIDADE DE JUIZ DE FORA-  
MG.**

**Orientador:** Elias Lopes de Lima

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Juiz de Fora, na área de concentração Espaço e Ambiente, linha de Pesquisa “Dinâmicas Sócio-Espaciais”, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

JUIZ DE FORA

2019

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

de Souza, Albert Milles .

Descontinuidades e Permanências no planejamento urbano a partir do Plano Diretor Participativo da cidade de Juiz de Fora-MG / Albert Milles de Souza. -- 2019.

185 f. : il.

Orientador: Elias Lopes de Lima

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Geografia, 2019.

1. planejamento urbano. 2. ideologia. 3. Juiz de Fora. 4. plano diretor. 5. política urbana. I. de Lima, Elias Lopes, orient. II. Título.

---

**ALBERT MILLES DE SOUZA**

**DESCONTINUIDADES E PERMANÊNCIAS NO PLANEJAMENTO  
URBANO A PARTIR DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DA  
CIDADE DE JUIZ DE FORA- MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Dissertação defendida e aprovada em 21 de maio de 2019.



---

Prof. Dr. Elias Lopes de Lima  
Universidade Federal de Juiz de Fora



---

Prof. Dr. Ruy Moreira  
Universidade Federal de Juiz de Fora



---

Prof.ª Dr.ª Heloísa Soares de Moura Costa  
Universidade Federal de Minas Gerais

*Dedico este trabalho à população de Juiz de Fora, a todas e todos que  
ousam se levantar diante das injustiças urbanas, pois só a luta muda  
a vida!*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda luz divina que nos rege e nos mantém no caminho do amor, da força e da justiça social.

Agradeço à Dona Fátima, exemplo de Maria que tenho a sorte de chamar de mãe e que sempre me encanta com essa estranha mania de ter fé na vida. A você, meu nobre e singular agradecimento!

Aos meus familiares pelo apoio e carinho incondicional, por sempre acreditarem em mim. À Jú, ao Mig, à Ciça e ao tão aguardado Samuca, obrigado por estarem em minha vida e me desculpem a ausência nesses últimos tempos.

Um agradecimento especial ao meu tio Flávio, pelo suporte que tem me dado, pelos conselhos sempre valorosos e pelo compartilhamento de utopias e anseios de um mundo mais justo.

Como não ando só, nem conseguiria, um agradecimento mais do que especial à patota que está sempre junto comigo, seja na militância, nos bares ou em um simples café no LATUR. Aline, Amanda, Alice, Bernardo, Diego (Didi), Dani, Daniel Pinto, Flávio, Ivan, Gui, Guizão, Jader, Jéssica, João, Janaína, Lucão, Thales, Thânia, Verônica, Vitor e Trackinas.

Em continuidade, à velha e saudosa guarda, referência em minha formação: Ricardo (Baku), Elisângela (Lili), Regis, Dayana (Day), Gabriel, Rodriguinho, Gil, Carina e Watuse.

Agradeço aos laços que pude estreitar nesse mestrado, e juntos segurarmos essa imperiosa e desafiante barra: à Bárbara, Maria Clara, Dani, Carol Imbelloni e Marijane, Vitor Julio, Paula Fernandes e Diego Garcia.

Agradeço imensamente ao pessoal da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF pela atenção, predisposição e disponibilização de materiais, fontes e informações. Ao Gustavo, à professora Letícia Zambrano, à professora Luciane Tasca, à Angélica e Jéssica.

Agradeço aos companheiros do peito, de tudo a toda hora e de áudios infindos: Tales Augusto (meu rei), Rafael (batata, meu afilhado!), Thiago Damas (irmão que a UFF me deu!).

Aos amigos de terceiro ano, Biel, Carol, João, Angélica, Raiani, Marcos, Maurício e Amanda que nossos laços se permaneçam.

Agradeço a toda família da TULAC, casa onde caminhamos conjuntamente em busca do amor, do aprimoramento moral e do autoconhecimento. Aqui um agradecimento especial à nossa Mainha, obrigado por tudo Thais!

De modo especial agradeço a estes que foram mais do que amigos, mas irmãos nesses últimos tempos: Dani, obrigado por esses nove anos de companheirismo. Pelo auxílio, pelo

ombro amigo e pela atenção e diretriz nessa reta final, você foi fundamental cara e não imagina o quanto! À Amanda, companheira de tudo, das prosas angustiadas até as mais profundas e afetuosas, e aos lanchinhos e mimos trocados! À Bárbara, pela parceria nas horas difíceis, pelas palhas compartilhadas e pelo suporte fundamental nessa última semana. À MC, pelas prosas, cervejinhas e comidinhas. Ao Didi pela parceria e companheragem cotidiana, espiritual e material. Ao Vitor Júlio pela longa e viajada amizade e pela parceria e unidade na luta, a AGB-JF precisa de nós! À Lilian agradeço pelas prosas e pelas leituras críticas, foram fundamentais e providenciais.

Agradeço ainda, não menos importante, aos mestres que me permitiram chegar onde cheguei: a Dona Lúcia, professora, mãe e amiga; ao amigo e orientador professor Elias, obrigado pelos profícuos diálogos. Ao professor Wagner pelo profissionalismo, pelas prosas, dicas e aprendizagens; ao professor Ruy Moreira, pela contribuição durante a disciplina, no caminho da pesquisa, e pelo aceite de muito gosto em compor a banca. Ao professor Léo, pela amizade e consideração nesses bons nove anos de Geografia. À professora Clarice, pela atenção e pertinentes contribuições dadas durante a escrita.

Por fim, a todas as trabalhadoras e trabalhadores do país, que fazem da cidade seu lugar de vida e que dela espera dias menos sombrios! Ela é nossa, por direito.

*[...] "Centro das ambições  
Para mendigos ou ricos  
E outras armações  
Coletivos, automóveis,  
Motos e metrô  
Trabalhadores, patrões,  
Policiais, camelôs  
A cidade não pára  
A cidade só cresce  
O de cima sobe  
E o de baixo desce  
A cidade não pára  
A cidade só cresce  
O de cima sobe  
E o de baixo desce  
A cidade se encontra  
Prostituída  
Por aqueles que a usaram  
Em busca de uma saída  
Ilusora de pessoas  
De outros lugares,  
A cidade e sua fama  
Vai além dos mares  
E no meio da esperteza  
Internacional  
A cidade até que não está tão mal  
E a situação sempre mais ou menos  
Sempre uns com mais e outros com menos"  
Nação Zumbi, A cidade.*



## RESUMO

O presente trabalho tem por proposta um debate sobre o planejamento urbano em Juiz de Fora e no cenário nacional, tomando por partida a revisão do plano diretor em vigência na cidade, o agora rebatizado Plano Diretor Participativo. Intentamos compreender as mudanças de estratégias do planejamento urbano a partir de seus discursos de modernização, das estratégias de reprodução, e dos reflexos das intervenções sob o espaço urbano. Partimos do pressuposto que tal ação sobre o urbano se constitui como mais uma face da produção capitalista do espaço, por isso não promovendo a efetividade almejada. Em contrapartida, tenciona-se as possibilidades de atuação e implementação das políticas urbanas pelo viés do planejamento urbano, entendendo que mesmo hegemônico, o direito ao planejamento urbano e a gestão democrática das cidades foi conquistado diante de um processo histórico de lutas, em diferentes frentes. Para isso fazemos uma regressão histórica até as primeiras ações de planejamento em Juiz de Fora e no Brasil, retomando todo o histórico, desde então, destacando descontinuidades discursivas e permanências na forma de apropriação do espaço urbano, bem como os atores envolvidos no processo.

**Palavras-chaves:** planejamento urbano; ideologia; Juiz de Fora; plano diretor; política urbana.

## **ABSTRACT**

The present work proposes a debate on the urban planning in Juiz de Fora and in the national scenario, which started with the revision of the Master Plan in the city, now renamed Participative Master Plan. We try to understand the changes in stratagems of urban planning based on the discourses of modernization, reproduction strategies, and the reflexes of interventions under the urban space. We start from the assumption that such action on the urban is constituted as one of the faces of capitalist production of space, therefore, it does not promote the desired effectiveness. On the other hand, we stress out the possibilities of acting and implementing urban policies from the perspective of urban planning, understanding that even hegemonic, the right to urban planning and the democratic management of cities was conquered in the face of a historic process of struggles, on different fronts. To prove that, we take a historical regression until the first planning actions in Juiz de Fora and in Brazil, resuming the whole history, since then, highlighting discursive discontinuities and permanences in the form of appropriation of the urban space, as well as the actors involved in the process.

**Keywords:** urban planning; ideology; Juiz de Fora; master plan, urban policy.

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	xiii
LISTA DE MAPAS.....	xiv
LISTA DE GRÁFICOS.....	xv
LISTA DE QUADROS .....	xvi
LISTA DE SIGLAS .....	xvii
LISTA DE ANEXOS .....	xix
INTRODUÇÃO.....	20
CAPÍTULO 1 - PLANEJAMENTO URBANO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO: ENTRE IDEOLOGIAS E POSSIBILIDADES .....	26
<b>1.2 Uma leitura lefebvriana como possibilidade de compreensão do planejamento urbano.....</b>	<b>40</b>
CAPÍTULO 2: ENTRE AÇÕES E DISCURSOS: O PLANEJAMENTO URBANO NA CONFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO JUIZFORANO E NO CENÁRIO NACIONAL	
46	
<b>2.1. A gênese do planejamento urbano no Brasil.....</b>	<b>49</b>
<b>2.2 Contextualizando a cidade de Juiz de Fora/MG.....</b>	<b>54</b>
<b>2.3 As primeiras ações de planejamento Urbano em Juiz de Fora/MG: a constituição de seu espaço urbano assentada em uma base discursiva Moderna .....</b>	<b>58</b>
<u>2.3.1 O Plano Dodt.....</u>	60
<u>2.3.2. O Plano Howyan.....</u>	62
<u>2.3.3 “Nem tudo são flores”: as contradições sócio-espaciais dos “Modernos” planos...65</u>	
<b>2.4 A Era das legislações urbanísticas Juizforanas.....</b>	<b>72</b>
<u>2.4.1 O código de Obras de 1938 .....</u>	73
<u>2.4.2 O cenário nacional e a primeira mudança de estratagem do planejamento urbano .....</u>	75
<u>2.4.3 Juiz de Fora dos anos 1940 até 1986: a cidade prossegue, mas a política urbana estaciona .....</u>	80
<u>2.4.5 As leis urbanísticas de 1986 .....</u>	92
<u>2.4.6 Das Leis de 1986 ao PDDU/2000 e o Plano JF.....</u>	94

CAPÍTULO 3 - A MATERIALIZAÇÃO DAS CONTRADIÇÕES E IMPASSES DO PLANEJAMENTO URBANO EM JUIZ DE FORA ATUALMENTE: o Plano Diretor Participativo (PDP).....	105
<b>3.1. A condução do Plano diretor Participativo .....</b>	<b>108</b>
<b>3.2. Desvelando a dimensão participativa do Plano Diretor .....</b>	<b>117</b>
<u>3.2.1 Impressões sobre o Estudo dirigido.....</u>	<u>119</u>
<u>3.2.2 Tensões e atritos na Conferência do PDP.....</u>	<u>123</u>
<u>3.2.3. As alterações arbitrárias no PDP na chegada ao legislativo.....</u>	<u>126</u>
<b>3.3 Contradições gerais do processo.....</b>	<b>141</b>
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	147
GLOSSÁRIO.....	158
ANEXOS .....	160

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Paris pré Reforma Haussmann.....	51
Figura 2: Paris após a Reforma Haussmann:.....	51
Figura 3: Planta do Plano Dodt-1860 .....	60
Figura 4: Mapa do Saneamento Básico em Juiz de Fora 1892-1910 .....	66
Figura 5: Paisagem aérea do centro monumental proposto pelo Plano Agache em 1930.....	77
Figura 6: Esquina da Avenida Rio Branco com a Rua Mister Moore em 1971 – Centro .....	91
Figura 7: Logomarca do Plano Diretor Participativo .....	108
Figura 8: Estrutura do PDP.....	109
Figura 9: Fases do diagnóstico e das proposições .....	109
Figura 11: Processo de diagnóstico da realidade local.....	115
Figura 12: Estrutura geral de elaboração do PDP .....	115

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização do Município de Juiz de Fora.....	54
Mapa 2: Espacialização do PNCCPM.....	88
Mapa 3: Regiões de Planejamento e Distritos .....	111
Mapa 4: Nova regionalização proposta pelo Plano Diretor Participativo .....	118
Mapa 5: Novo ordenamento territorial do município.....	132
Mapa 6: Macroáreas definidas.....	133
Mapa 7: Macroárea 1 e suas macrozonas .....	134
Mapa 8: Macroárea 2 e suas macrozonas .....	134
Mapa 9: Macroárea 3 e suas Macrozonas.....	135
Mapa 10: Eixos de estruturação urbana e centralidades.....	135
Mapa 11: Áreas de Diretrizes Especiais .....	136

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Concentração de IES em Juiz de Fora.....	55
---	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Participação de Juiz de Fora em relação à infraestrutura de comércio e serviços de sua microrregião .....	56
Quadro 2: Custos do Plano Howyan .....	63
Quadro 3: População de Juiz de Fora entre 1890 e 1931. ....	67
Quadro 4: Componentes básicos de atuação do PNCCPM.....	86
Quadro 6: Temas dos Seminários.....	112
Quadro 6: Representantes populares por RP.....	114



## **LISTA DE SIGLAS**

ACISPES - Agência Municipal de Consórcio Pé da Serra  
ADE - Áreas de Diretrizes Especiais  
AECI - Agência Espanhola de Cooperação Internacional  
ARENA - Aliança Renovadora Nacional  
ASTRANSP - Associação das Empresas de Transporte de Juiz de Fora  
AGB-JF - Associação de Geógrafos Brasileiros – Seção Local Juiz de Fora  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
CCM - Conselho Comunitário Municipal  
CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas  
CEASA - Centrais de Abastecimento de Minas Gerais  
CEB - Comunidades Eclesiais de Base  
CONATRAP - Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas  
CONATRAE - Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo  
CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil  
CNCD/LGBT Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT  
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano  
CURA - Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada  
FAU-UFJF - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora  
GT - Grupos de Trabalho  
IES - Instituições de Ensino Superior  
IPPLAN/JF - Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora  
LDU - Lei do Desenvolvimento Urbano  
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto  
OUC - Operações Consorciadas Urbanas  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano  
PDP - Plano Diretor Participativo  
PEU - Planos Regionais de Estruturação Urbana  
PJF – Prefeitura de Juiz de Fora  
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento básico  
PMDB - Partido Movimento Democrático Brasileiro

PNCCPM - Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PRODECOM - Programa de desenvolvimento da comunidade

PSDB - Partido Social da Democracia Brasileira

SAB - Sociedades Amigos do Bairro

SAU - Semana de Arquitetura e Urbanismo

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil

SMDE - Secretária Municipal de Desenvolvimento Econômico

SPM - Sociedades Pró- Melhoramento de Bairros

UBS - Unidades Básicas de Saúde

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo A: Material produzido pelo “Workshop- Estudo Dirigido do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora”.....	147
--	-----

## INTRODUÇÃO

A empreitada desta pesquisa surge de uma trajetória de discussões, debates e incursões pela Geografia. Compreender a dinâmica do espaço urbano e suas contradições sempre nos foi um desafio. Diante de uma sociedade que tanto produz e tanto desenvolve seus meios de produção, suas formas espaciais e suas tecnologias deixam a desejar quando o assunto é o acesso a toda essa produção. Estas questões sempre nos instigaram, e ainda instigam. O ingresso no curso de Geografia nos permitiu vislumbrar essas questões sob um ângulo mais amplo. Por meio de uma leitura espacial, a partir de seu método, tal ciência nos permitiu instrumentalizar e compreender o nosso lugar diante dos desencantos da sociedade moderna. A compreensão espacial – indissociada do tempo – da sociedade nos permitiu embrionárias compreensões de como a sociedade se estrutura e se reproduz. A partir do espaço podemos conceber que há determinantes que o regem, que são históricos e que condicionam a forma com a qual ele se apresenta a nós.

E assim nós prosseguimos. Durante o processo formativo, a problemática das desigualdades sociais eclodia inevitavelmente como um ponto de partida, algo a se explicar. Como a Geografia, seja a partir do prisma disciplinar agrário, epistemológico ou urbano, pode explicar tamanhas contradições? Essas eram questões que nos fervilhavam. Mas diante do tempo, a Geografia foi nos revelando através das relações espaciais que essas desigualdades estavam embutidas em uma relação mais ampla, a contradição capital *versus* trabalho. Presenciávamos então uma das raízes centrais de tantos outros desencantos.

Devaneios e indagações a parte, foi a partir de tamanhos questionamentos que nos encontramos diante dessa ciência, que encontramos sentidos e razão para empreitá-la. A possibilidade de compreensão de mundo e a capacidade de transformação perante um discurso e, sem dúvida uma *práxis*: a geográfica, vislumbradas nos colegas mais velhos de curso nos mostrou que sim, há possibilidade de intervenção na realidade, de mudança. Mais do que compreender a realidade, agir sobre ela foi o que aprendemos. Que não há mudança sem ação, sem ação pensada, e alimentada na reflexão sobre o agir. Esse foi o caminhar que nos trouxe até aqui. Salve todos os percalços e imperfeições, o utópico anseio de transformar a realidade, sustenta o propósito de construir outras utopias. Diante disso, seguimos construindo Geografia, e tensionando as Geografias produzidas pelas contradições colocadas.

\* \* \*

Nossa inserção na temática de pesquisa se deu a partir do ano de 2013, ainda na graduação quando conhecemos a Associação de Geógrafos Brasileiro<sup>1</sup> – Seção Local Juiz de Fora (AGB-JF), uma entidade associativa, de caráter acadêmico, político e profissional. Posteriormente, ao participar de algumas reuniões, optei em compor e construir a entidade. Na época estavam em funcionamento alguns Grupos de Trabalho<sup>2</sup> (GTs), um deles sobre temáticas urbanas, no qual se discutia e se propunha formas de intervenções na política urbana da cidade de Juiz de Fora. A entidade foi chamada para compor um corpo de construção do Plano de Saneamento Básico de Juiz de Fora, por ter um caráter representativo da categoria em âmbito profissional. Na condição de representante, em um primeiro contato algumas percepções foram adquiridas. A participação popular, ainda que evocada enquanto máxima de uma postura democrática por parte do poder público municipal, carecia de reais envolvimento, para além da simples presença.

No ano de 2015, nos inserimos na revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) – rebatizado de Plano Diretor Participativo – e pudemos novamente visualizar a falta de uma efetiva participação popular. A estrutura encontrada era semelhante às adotadas anteriormente no processo. Igualmente ao primeiro plano citado, nossas primeiras impressões nesses espaços foram que as reais intervenções populares ficavam em segundo plano, as pautas encaminhadas eram discutidas por equipes essencialmente técnicas, não possibilitando um debate efetivo, amplo e democrático, para que a população debatesse suas reais necessidades. Ainda, ao compor a Conferência das Cidades, realizada em 2016, também como delegado da AGB-JF, pudemos mais uma vez presenciar a falta de uma efetiva participação popular, de envolvimento, e a estrutura era semelhante. Em um terceiro “espaço”, quando estivemos presentes na Conferência de Mobilidade Urbana no ano de 2016, pode-se presenciar novamente os mesmos formatos e metodologia aplicados nos planos anteriores. Pouca voz e participação, poucos ouvidos às inquietações da população. Outra incoerência diagnosticada foi a antecipação da realização da conferência, antes mesmo da reformulação do então PDP. Utilizou-se de um plano diretor defasado, a versão não revisada do PDDU, que não condizia com o atual cenário urbano da cidade de Juiz de Fora. Na

---

1 A Associação de Geógrafos Brasileiros (AGB) consiste em uma entidade de caráter científico, profissional e político. Na qualidade de entidade constituinte da sociedade civil, a AGB possui cadeiras e representação no processo e como delegado – representante formal – da entidade eleito em assembléia.

2 Os grupos de trabalho (GTs) são parte da AGB, tanto em âmbito nacional quanto local. São momentos e espaços da entidade onde esta se coloca em movimento, onde os membros se reúnem para debater e intervir politicamente na sociedade, alinhando o conhecimento científico a prática política. Na entidade há temáticas específicas de GTs, cada uma atuando em diferentes áreas, como GT de Urbana, GT agrária e GT de Educação e Ensino entre outros. Para mais informações: <https://agbjuizdefora.webnode.com.br/grupos-de-trabalho/> Acesso em: 20 de dezembro de 2018.

situação, a precipitação em antecipar esse Plano de Mobilidade Urbana ocorreu devido a uma exigência da lei federal nº 12.587 de 2012, que coloca como obrigatória aos municípios com população superior a 20.000 habitantes a elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana até abril de 2015, com risco de não receberem os repasses de verbas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal. Para resolver a situação, os prazos foram estrangulados, prejudicando um processo de construção que pressupunha a democracia.

Retomando o espaço do PDP, em nossa participação e construção, e diante de todo um aparato publicitário, percebemos que a participação popular foi evocada enquanto máxima de uma postura democrática por parte do poder público municipal. Toda uma estrutura de marketing enfatizava a dimensão participativa, que infelizmente não se refletia concretamente. Percebíamos que esta carecia de reais envolvimento de setores da sociedade civil. A estrutura dos espaços de discussão e decisão, o formato de apresentação da proposta de plano, a divisão dos grupos que iriam discuti-lo desenhavam para nós um quadro de desorientação e até descaso para com a participação popular, representada, sobretudo, pelas associações de moradores. Isso gerou um desinteresse, desmobilização e certa passividade por partes dessas entidades e de alguns setores dos movimentos populares. No caminhar da construção do plano, apesar do chamado nivelamento do conhecimento dos delegados sobre a temática, percebemos que ainda assim o diálogo entre os diferentes delegados, de distintos setores da sociedade civil, não era de igual para igual.

Na fase que participamos, nos colóquios técnicos, presenciamos uma falta de possibilidade de sistematização e melhor atenção e organização das ideias e propostas levantadas pelos movimentos populares. Identificamos uma disparidade relativa ao peso das falas de determinados delegados. Representantes de setores específicos ditos “importantes” para o desenvolvimento da cidade, como o diretor da Associação das Empresas de Transporte de Juiz de Fora (ASTRANSP) e de lideranças populares, presidentes de associações de moradores de bairros periféricos, tinham vozes e atenções distintas. Tamanho foi o descontentamento com a dinâmica dos espaços, que em determinado momento um grupo de delegados – composto majoritariamente por movimentos populares – insatisfeitos organizaram uma lista para discutirem a falta de “espaço” dentro do “espaço” e a construção de uma possível nota de repúdio. Esse foi mais um reflexo da não representatividade do discurso “participativo” proposto pela Prefeitura de Juiz de Fora (PJF).

Essas insatisfações nos geraram alguns questionamentos sobre o tema da efetividade da participação popular. Será que somente a exigência de uma Lei Federal é o suficiente para que se contemplem os ditos preceitos e anseios de uma cidade democrática, participativa e

que cumpra sua função social? Como pode uma dita bem elaborada proposta metodológica de participação popular efetivamente não contemplar as colocações e desejos da participação popular? O que revelam as sínteses das proposições finais? Elas contemplam o que foi levantado e apresentado nas oficinas e nos colóquios? Essas questões nos impeliram buscar alguns caminhos para que fossem respondidas.

Esses foram questionamentos iniciais que nos moveram na incursão do tema. Primeiramente, nos submetemos a uma proposta de investigação sobre o papel das associações de moradores nesses espaços ditos democráticos. Nossa centralidade girava em torno de tais sujeitos. Isso porque, em um primeiro momento, presumia-se que eram as ações de seus representantes em si nesses espaços que poderiam ser aprimoradas para se fazer valer a participação e assim termos uma maior qualidade no levantamento e na construção de políticas urbanas. Junto a essa motivação, nos incomodavam paralelamente como essas entidades, que possuíram um histórico ativo de atuação e participação na vida política da cidade, hoje não conseguem sequer se articular para compor esses espaços e colocar suas propostas. Assim iniciamos com essas duas perguntas: por que a participação popular através das associações de moradores não resulta em melhorias para as mesmas perante esses espaços? O que fez com que tais entidades reduzissem sua atuação política a um âmbito de atuação circunstancial, não permanente?

Contudo, o caminho investigativo nos levou a outros rumos. Imergindo na esfera do planejamento urbano, em leituras e na participação de espaços de discussão, inclusive sobre o próprio PDP, enxergamos que não era a participação popular em si o problema que nos acometia, mas sim a efetividade da participação dos espaços e, em nosso recorte com enfoque no PDP e a eficiência do plano diretor como um instrumento de promoção da política urbana. Apesar de serem legítimos nossos questionamentos sobre a dimensão participativa, as razões que faziam o PDP não ser participativo, ou ter uma participação insatisfatória, não foi exatamente nos espaços de debates. Esses espaços, que eram nosso foco inicial, não se configuraram como o mais amplo ou o problema em si. Apesar de apresentarem deficiências, as quais nos propomos apontar possibilidades de aprimoramento, o problema central foi se apresentando durante a nossa imersão diante do processo de condução do PDP. Constatamos que para além de insuficiências no processo participativo, se estabeleceram outras estratégias, ora até explícitas, para se raptar o conteúdo construído democraticamente para compor o texto final do plano, mesmo com seus percalços. A partir de então, começamos a ver a real intenção de alguns agentes do poder público e sua articulação com setores de poder econômico. Isso nos incitou ainda a compreender a relação entre o poder público e o poder privado ao atuar

sobre o espaço urbano. Deslocar a centralidade de análise para o planejamento urbano expresso através do plano diretor em si nos possibilitou identificar a relevância da participação de outros setores da sociedade civil no processo, como a de entidades civis e científicas, a exemplo dos professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora (FAU-UFJF).

Toda essa estruturação apresentada nos sinaliza que o processo de construção e implementação das políticas urbanas via planejamento urbano se constitui como um campo de tensão, dotado de intencionalidades e interesses diversos. Articulando essa compreensão com o entendimento que o espaço é produzido e se produz a partir do modo de produção vigente, que é desigual, visualiza-se que o planejamento vai se orientar aos modos de produção capitalista. A partir disso nos lançamos a debater como foram constituídas as políticas do planejamento urbano a partir da realidade juizforana, em inter-relação com o contexto nacional. Procurar entender como o planejamento tomou a forma que hoje se apresenta, quais as determinantes que assim o condicionaram e em que momento de sua história o plano diretor toma centralidade diante da política urbana. Sabemos que o mesmo planejamento urbano surge sob um discurso tecnocrático e ideológico, discurso que o assumia como instrumento fundamental para a resolução dos impasses presentes no espaço urbano. Mas, ainda sendo ideologicamente dominado pelas hegemonias urbanas, durante as décadas de 1960, 1970 e 1980 surgirão contestações e articulações para se promover um desenvolvimento urbano mais justo e democrático.

Partindo dessa contextualização, nos indagamos: “quais práticas estão por trás do discurso participativo do planejamento urbano?” Assim poderemos avaliar e mensurar limites, se o então plano diretor em si mais do que participativo, é efetivo. Quais suas permanências de conservação, possibilidades, alternativas e quais ideologias orientam a configuração do planejamento urbano? Pois, assim como houve conquistas diante de uma organização social, mesmo sendo hegemônico, há de se tencionar as fissuras presentes em sua estrutura. Pois o real enquanto dimensão do agora é também aberto, passível de mudanças. Sendo assim, objetivamos de modo central desvelar as raízes e determinantes do PDP na cidade de Juiz de Fora. Em específico, procura-se estabelecer uma retomada acerca do planejamento urbano na cidade, suas semelhanças e distinções com o planejamento nacional, demarcando as continuidades e mudanças no discurso e nas ações do planejamento urbano sobre a cidade. Busca-se ainda compreender quais as ações e quais os resultados dessas no espaço urbano juizforano. A partir de então se pretende uma análise crítica sobre o mais recente processo de planejamento urbano na cidade, o PDP, investigando o que ele conserva das políticas de



planejamento urbano em âmbito nacional e local. Para desenvolver nossa argumentação e pesquisa nos propomos a estruturá-la em três capítulos.

No capítulo um, intitulado *Planejamento urbano e produção do espaço: entre ideologias e possibilidades* procuramos estabelecer um debate teórico entre o planejamento urbano e a noção de produção de espaço. Entende-se que o planejamento urbano, enquanto discurso e prática de ação sobre o urbano, constitui-se como uma face da produção capitalista do espaço. Para tanto, considera-se que mesmo ainda sendo instrumento de intervenção do modo de produção dominante sobre o espaço, o planejamento não constitui de modo unilateral, sem contraposições. Isso, pois o espaço em sua dimensão multidimensional e conflituosa é também lugar de produção de contraposições, de contraespaços, resistências e atores que necessitam se reproduzir diante das condições hostis que tal ordem vigente impõe. Assim, pode haver possibilidades diante de um planejamento urbano da ordem hegemônica. Em um segundo momento do capítulo propõe-se um método, uma possibilidade de abordagem do planejamento urbano assumindo-o em sua essência ideológica e histórica, estrutural. Intenta-se estabelecer uma análise sobre o planejamento urbano sob um olhar lefebvriano, regressivo-progressivo.

No capítulo dois, estabelecemos uma análise sobre como se constituiu o planejamento urbano no Brasil. Intitulado *Entre ações e discursos: o planejamento urbano na conformação do espaço urbano juizforano e no cenário nacional*, buscamos compreender como o planejamento urbano se conformou no Brasil e em Juiz de Fora. Para isso iremos, em uma reconstrução histórica, intercalar nossa análise entre as escalas nacional e a local, procurando destacar quais seus estratagemas de reprodução e quais as suas discontinuidades, o que muda e o que se conserva no seu discurso e na prática de intervenção sobre o urbano. Aqui destacaremos os relevantes momentos do planejamento urbano na cidade de Juiz de Fora, bem como seus reflexos sobre o espaço.

No terceiro capítulo, intitulado *A materialização das contradições e impasses do planejamento urbano em Juiz de Fora atualmente: o Plano Diretor Participativo (PDP)*, iremos estabelecer uma análise sobre sua condução e construção. Nele explicitaremos como sua propagação máxima de plano diretor participativo e democrático carregou consigo incongruências, contradições, estratégias de manipulação e manutenção da hegemonia do espaço urbano por parte de setores do poder local e de certos agentes do aparato público. Tal intromissão só nos comprova o que inferimos diante de uma análise histórica do planejamento urbano local: que o estreitamento entre poder público e privado é uma tradição na cidade.

## **CAPÍTULO 1 - PLANEJAMENTO URBANO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO: ENTRE IDEOLOGIAS E POSSIBILIDADES**

Ao entrarmos em uma seara sobre planejamento urbano, inúmeras questões vêm à tona e se colocam como prementes para certa compreensão de seu processo e dinâmica. Essa ação sobre o urbano se apresenta, e isso já há algum tempo, como a responsável pela resolução dos problemas urbanos e por criar certa ordem para o espaço. Tal tentativa vai desde questões mais estruturais, como a habitação, perpassando pela mobilidade, infraestrutura, uso e ocupação do solo, acesso a determinados tipos de bens e serviços até questões mais pontuais, como asfaltamento ou redes de esgoto a serem reparadas. O discurso que se constrói em torno dos problemas urbanos e que se lança ao senso comum é de um modo quase axiomático e consensual: faltam gestão e/ou planejamento. Dessa forma, bastaria apenas uma eficaz atuação e implementação de políticas por parte do poder público, incumbido por tal ação, que os problemas estariam resolvidos e o espaço estaria “ordenado”. Seria um problema de caráter técnico e/ou científico ao qual a solução viria de uma descoberta de uma fórmula, um “melhor jeito”, um ajuste para se sanar tais infortúnios.

De modo claro, assumimos que há sim uma necessidade de ordenamento, planejamento e gestão para o espaço urbano, e que políticas urbanas são de extrema importância e relevância para a resolução de determinados problemas da/na cidade e para a organização de seu espaço intraurbano. Não é por acaso que o planejamento em concomitância ao desenvolvimento e avanço da ciência (também) se aprimorou, (até) tomando em determinado período da história centralidade no processo de ordenamento urbano-territorial, principalmente as atreladas ao urbanismo (SILVA, 2008). O planejamento assume igualmente um papel ímpar no processo de ordenamento e gestão do território, “tornando-se um verdadeiro instrumento disciplinador do exercício da gestão urbana” (SILVA, 2008 p.84). Em suma, concordamos que sua relevância é indiscutível, mas da forma com a qual vem se expressando pouco tem solucionado contradições expressas no espaço urbano, e digamos, contradições estruturais!

Apesar de parecer enfático em um primeiro momento, essa afirmação crítica que trazemos chama atenção para a necessidade de compreender o planejamento urbano para além do modo como o apresentam, e superar uma compreensão sobre ele que em tese contemplaria todas as necessidades colocadas ao urbano ou que criaria um espaço ideal. É também preciso superar sua definição mais usual, de caráter dominante, que o entende como: uma organização

do espaço urbano para determinada cidade em pauta e que se dará através do Estado, o agente responsável e designado para tal. Isso porque ela deixa a entender que o espaço é só mais um resultado de uma mera organização deslocada das determinantes sócio-econômicas, que se resumem a uma ação tomada estritamente de modo técnico e/ou científico.

Para início de debate, podemos desmistificar essa compreensão demonstrando que sobre o urbano se realizam ações que não se resumem ao planejamento, e muitas das vezes possuem mais relevância do que ele próprio. Diferentes entre si, as políticas de planejamento urbano e as ações sobre o urbano, podem apresentar (e apontam) opostos resultados aos quais inicialmente se exibiam. Vide como exemplo o papel do Estado, teoricamente o “agente” responsável por tal tarefa, nas décadas de 1960, 1970 e 1980. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)<sup>3</sup> tentou estimular o planejamento urbano no Brasil através do incentivo a construção de planos individuais para cidades, mas não alcançou seu objetivo, de acordo com Villaça, (1999). Para o autor, apesar de nada exitosas, as ideias do órgão<sup>4</sup> faziam referências a um planejamento urbano. Por outro lado, ao analisarmos o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), embora não tivessem em si propostas de organização do espaço urbano ou de planejamento, tiveram um grande impacto sobre as cidades brasileiras. Outra exemplificação contundente são as próprias ações estatais do governo federal nas áreas de saneamento, transporte e habitação, estas afetaram substancialmente o espaço urbano das cidades sem necessariamente se inserirem em um âmbito de planejamento urbano.

Fica nítido que as ações que se tomam sobre o urbano não são necessariamente pela via do planejamento urbano, ou políticas urbanas. Nesse limiar, devemos nos atentar sobre ações que se materializam no urbano, como e quando elas assumem um viés de planejamento. Delimitar o que é planejamento urbano e o que são as ações sobre o urbano pode ser para nós uma primeira chave para a compreensão do planejamento urbano para além do modo com o qual ele se apresenta. Isso, porque o planejamento escamoteia outros processos, ações e agentes que atuam sobre o espaço urbano, escondem sua dinâmica, seu real funcionamento. Cabe ressaltar mais uma vez que não queremos esvaziar o papel do planejamento ou afirmar com isso que suas políticas não possuem nenhuma relevância, longe disso. É só analisarmos alguns instrumentos contidos no plano diretor – atualmente a expressão de materialidade do planejamento urbano – como zoneamentos, uso e ocupação do solo, e operações consorciadas

---

<sup>3</sup>Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

<sup>4</sup>Não assumimos com isso que a intenção da Secretaria era de fato concretizar suas propostas, isso porque, não ao acaso e desintencionalmente, a maioria dos planos sobre planejamento urbano da época não saíram do papel. Não por acaso debateremos essa proposição ao longo da pesquisa.

urbanas; olhar para suas materializações para já apreendermos seu considerável peso no ordenamento e na dinâmica do espaço intraurbano.

O que queremos demarcar é que o espaço urbano é reflexo de uma gama de processos e ações, e que não só o planejamento urbano planeja, dita ações sobre o espaço urbano. Na verdade, já nos antevendo, o planejamento na conformação das cidades tem um momento determinado de surgimento e consolidação, podemos dizer ainda, também de discurso. Diante de tudo isso, alcançamos um olhar mais amplo que nos mostra que acerca da cidade e dos problemas urbanos, das suas contradições, o planejamento tem um e um papel específico. Ele apresenta formas e intencionalidades para além do viés técnico operacional, para além de discursos funcionalistas, tecnocráticos. Ele é imbricado de visões de mundo e vontades políticas, ideologias e intencionalidades que não se apresentam à primeira vista. Contudo, não conseguem se esconder no ato de se agir sobre o próprio espaço urbano e inevitavelmente expressam suas contradições sobre ele.

Então, para entender seu papel e suas limitações acerca da resolução das contradições expressas no espaço urbano, precisamos compreender as dinâmicas do espaço urbano, como ele se conforma, se configura e onde a ação de planejamento se intenta. Qual a sua historicidade, como este se produz e seu caráter estrutural. Sem isso, perde-se a capacidade de conceber o espaço urbano em sua totalidade, limitando-se em uma interpretação insuficiente, a compreender o planejamento somente de modo fenomênico, aparente. A própria forma positivista de ver o mundo na qual se instituiu a ciência moderna, parcelada e racionalizada, não foi capaz de dar conta da realidade urbana em sua completude, pois sua compreensão divide, fragmenta a realidade urbana (LEFEBVRE, 2008). Para compreender como se estabelece a dinâmica do espaço urbano precisamos tomar como ponto de partida uma análise junto ao modo de produção ao qual tal sociedade se presencia. Para isso é necessário compreender que a relação forma-espaço e conteúdo-sociedade é indissociável<sup>5</sup>. Se assim não fizermos, iremos tomar o espaço como passivo, um palco, um dado acabado e inerte onde só se ordena e planeja ações sobre o próprio.

Essas concepções sobre o espaço urbano e sua “organização” começam a ser questionadas e surgem com premência, a partir da década de 1970. Até então, o pensamento vigente tomava o espaço de modo lógico-matemático, homogeneizavam-no considerando enquanto um mero substrato funcional a disposição para suprir necessidades materiais. No

---

5 Demarca-se que se hoje essas concepções e noções acerca do espaço urbano estão de certo modo compreendidas, isso é mérito, esforço de teóricos que se lançaram a estudar e entender o urbano em sua totalidade, abrangendo processos sociais e espaciais que o envolve.

entanto, Lefebvre acrescenta à concepção de espaço a compreensão de que ele se funda como resultado das relações humanas.

Porque esse espaço, que parece homogêneo que parece dado de uma vez na sua objetividade, na sua forma pura tal como constatamos, é [nada menos] que um produto social, [como já afirmado] (LEFEBVRE, 2008, p. 62).

A negligência em que a dimensão política do espaço sofria tomada como algo particular já era evidente. Está mais do que nítido que o espaço não é neutro e não é inerte, ele é constituído de uma política, uma ideologia. Por ideologia, apreende-se, que elas são visões de mundo, e inerentes aos sujeitos sociais, e à sociedade em si (LÖWY, 2003). Entendemos que a compreensão da realidade advém de uma posição em que se estar no mundo, de um lugar de mundo. As diferentes formas de se compreender o mundo, sejam através da arte, religião, filosofia ou ciência são dotadas de visões e estas, irão orientar e condicionar os seus respectivos modos de vida.

São diversas e distintas essas visões de mundo, e em uma sociedade de classes, serão compostas por (determinadas) ideologias, por “um conjunto de ideias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando” (VILLAÇA, 1999, p.185) outras visões possíveis, de atores não hegemônicos. Tomada, além de somente uma mera visão de mundo indistinta, para Chauí a ideologia, numa acepção burguesa, é uma “falsa consciência” da realidade, uma compreensão de mundo limitada, obscurecida por ideias e visões dominantes de mundo.

A ideologia nasce para fazer com que os homens criem que suas vidas são o que são em decorrência da ação de certas entidades (a Natureza, os deuses ou Deus, a Razão ou Ciência, a Sociedade, o Estado) quem existem em si e por si e às quais é legítimo e legal que se submetam. (CHAUÍ, 1981, p.87)

Esse esvaziamento ideologicamente produzido é ainda uma compreensão utilizada por intelectuais, estadistas, tecnocratas, planejadores do urbano, *urbanitas*. Para Lefebvre (1999) o urbanismo irá ter por objetivo como um esforço incessante de pressupor um mundo lógico, racionalizando a realidade urbana (na época) a uma lógica industrial, omitindo suas contradições<sup>6</sup>.

Dito isso, para uma compreensão que compreenda essa política do espaço, atentando-se a sua materialidade, historicidade e dialeticidade, as determinações que os envolve, a noção de *produção* nos contempla. A concepção de produção vem de Marx, que em todo seu legado a toma como um dos pilares para a compreensão da vida material pela essencial condição que ele a atribui, a de práxis. Para o autor, a produção é atividade. Em oposição a racionalidades

---

<sup>6</sup>Não por acaso, o autor forjou toda uma construção teórica sobre o urbano a partir do urbanismo enquanto ciência, ciência do espaço; ao qual a sociedade no geral hoje se reconhece e advoga.

metafísicas ou teleológicas, até então vigentes, essa compreensão suprime a ideia de realidade dicotômica, com sujeito e objeto separados. “A produção no sentido marxista transcende a oposição filosófica de sujeito e objeto, assim como as relações construídas pelos filósofos a partir dessa separação”<sup>7</sup>. (LEFEBVRE, 1973 p. 128, tradução nossa). A racionalidade própria da produção se constitui na disposição de uma série de atos sucessivos a procura de um objetivo, um objetivo de “produzir”.

Tal objetivo se dá temporalmente e espacialmente, através de uma ordem encadeada de operações que produzem resultados coexistentes. Essa atividade intelectual dará a ordem – sincronia e simultaneidade – aos elementos das ações materialmente empreendidas. Através desta atividade de produção, a temporalidade e a espacialidade indubitavelmente se manifestam: da sucessão, encadeamento, pela dimensão temporal, até a simultaneidade e sincronização, dimensão espacial (LEFEBVRE, 1973). As relações formais que orientam os atos no seu conjunto não se dissociam das condições materiais para isso, de um objetivo concreto. Com isso, a produção do espaço não é nem nunca será restrita ao mundo dos conceitos, pois ela sugere ação, prática. Em complementação, ao tomar a construção do conhecimento sobre o espaço a partir da noção de produção, Lefebvre (1973) ainda justifica: os conceitos não nascem do nada, mas de sujeitos sociais.

Quando tomamos a produção em diálogo com o espaço, queremos assumi-lo enquanto um produto e produtor das relações sociais de uma sociedade, relações sociais de produção. Entende-se que este contém e está contido nas relações sociais; não um espaço passivo, um palco, um dado acabado e inerte ou um mero substrato onde só se ordena e planeja ações sobre o próprio. Em síntese, é condição, meio, e produto da reprodução social (CARLOS, 2011). A produção do espaço está longe de ser um encadeamento causal e sequencial, mas é dotada de avanços e regressos. Ao nos apropriarmos desta compreensão do espaço, assumimos que o mesmo é social, e não um mero, qualquer produto, porque ele envolve as coisas produzidas nele e compreende suas relações em sua existência, coexistência e simultaneidade, na sua ordem e desordem. Como resultado de tantos processos não podemos considerá-lo como um simples objeto.

A produção, possui conjuntamente a ideia de prática, um duplo caráter: um atributo histórico, e conjuntamente, refere-se ao processo constitutivo do homem. Para Lefebvre (2013[1974]), essa é uma dupla determinação. A primeira, em que se constitui como a produção de objetos e produtos, enfim, de um mundo objetivo. A produção do espaço é vista

---

<sup>7</sup> “La producción en sentido marxista trasciende la oposición filosófica del ‘sujeto’ y ‘del ‘objeto’ así como las relaciones construidas por los filósofos a partir de esta separación”.

como condição da reprodução da vida social, e nela a prática sócio-espacial é sua face objetiva. Sua outra face, a subjetiva, diz respeito a uma produção da mercadoria com sua linguagem e representação. Carlos (2011) complementa que a produção não é um conceito específico, fechado, mas globalizante e que aponta tendências diversas e também contraditórias, como renovação, conservação, preservação, continuidades e rupturas.

Nesse processo, ao tomarmos a produção em suas duas dimensões, podemos compreender que o processo de constituição do espaço é perpassado por uma ação direta, objetiva, mas também por uma construção de um discurso, uma representação sobre este, que numa sociedade de classes assumirá um caráter ideologicamente hegemônico. Esse processo também evidencia a dimensão subjetiva da produção como influencia no processo constitutivo do espaço e produzirá uma ideologia para ele, que irá transfigurar, distorcer seu movimento real de produção, escamoteando seus reais processos.

É nesse sentido que o planejamento urbano será uma materialização concreta desse processo. Sobre ele se constroem discursos, carregados de compreensões limitadas, enviesado por proposições meramente discursivas. Em paralelo e guardadas as devidas proporções, sem comparar o peso dos termos, em determinados momentos poderíamos assemelhar o planejamento urbano a descrição que Acsehrad (2008) cunhou para o termo *sustentabilidade*, como possuidora de “categorias socialmente esvaziadas”. Como um conjunto de discursos – e práticas – que se encerrariam em si mesmos, discursos teleológicos, definidos “pelos efeitos que pretendem atingir (de dissimulação do real), e não pelos processos sociopolíticos que poderiam ser realizados em nome de tal pretensão” (ACSELRAD, 2008, p.4), não abarcando com isso os reais sujeitos que nele se fazem crer. Nesse processo o que vemos é a constituição de heteronímias, discursos e imagens a serviço do planejamento que distorcerão, e justificarão ações do planejamento por determinados agentes a fim de atingirem objetivos escusos (SOUZA, 2011).

Tomando o planejamento urbano a partir da realidade brasileira, Villaça (1999) defende que só conseguimos entender a produção e reprodução de tal ação se o entendermos como ideologia. E ainda reforça: esta deve ser a guisa para uma fidedigna compreensão do processo, pois o planejamento é discurso e prática, ele é uma ideologia, a visão de mundo de uma classe dominante que pensa e produz a cidade ao seu gosto, seu bel prazer.

Tal afirmativa em primeiro momento pode parecer um tanto quanto forçada, exagerada, descabida ou panfletária demais. No entanto, o que se vislumbra na história são múltiplas estratégias, como mudanças de nome, de metodologia para se planejar. Muda-se e até formas de elaboração das ações sobre urbano para uma manutenção de uma hegemonia.

No Brasil, enxergamos o planejamento urbano como a ideologia baseada na razão, na ciência e no Estado, que irá construir um ideário, um discurso sobre e para o próprio planejamento (VILLAÇA, 1999). Dessa forma, elas vão se constituir como determinações e irão reger o espaço urbano. Entende-se por determinações os resultados que constituem uma realidade no processo pela qual ela é produzida, não enfocando nas características ou propriedades de determinado objeto, que o tomam de forma acabada, mas entendendo-o numa realidade de processo temporal (CHAUÍ, 1981).

É a partir dessa compreensão que podemos afirmar que o planejamento urbano é fruto do modo de produção do espaço urbano vigente. A ideologia subjaz tanto no espaço urbano, no seu modo de se produzir, quanto no planejamento urbano, no processo de planejar estritamente. Isso nos leva a retomarmos a concepção de produção, para reforçar o porquê ela é para nós uma categoria central. Ao tomar a forma das relações sociais historicamente constituídas por uma determinada sociedade com seu determinado espaço, não se restringindo a somente um sentido econômico-material ou economicista, mas sobre a constituição concreta da sociedade, na sua dupla dimensão ela nos permite compreender o planejamento urbano enquanto ideologia, um discurso e prática. No ato de se planejar se revela a face ideológica de um urbanismo tecnicista, embrenhado de um discurso que não se valerá das reais necessidades colocadas por uma parcela população.

Como já visto e ressaltado, o planejamento urbano não é e nunca foi neutro, ele é uma atividade política por excelência, dotada de conteúdo social (SOUZA, 2004). É um espaço de conflitos e contradições em que o Estado, em princípio, equacionaria as dissonâncias. Porém, numa sociedade pautada no modo de produção capitalista, e com um Estado conformado como tal, o planejamento refletirá, buscará impor ao espaço urbano as relações estabelecidas, sua produção e reprodução ao processo de realização do capital, buscará satisfazer a necessidade de determinados grupos sociais. Todavia, também é preciso ponderar que mesmo assumindo esse caráter conservador, de conservar a ordem estabelecida numa sociedade de classes, o planejamento urbano não deve ser tomado como uma determinante puramente negativa e sem perspectivas. Ele se insere no real, no movimento, e no acontecer contraditório da realidade, e assim, aberto as possibilidades da vida cotidiana.

Para Lefebvre (2013 [1974]), o espaço possui distintas dimensões que coabitam de modo sobreposto. Para o autor, ao analisar o espaço, pode-se identificá-lo por três expressões de distintos modos de pensar, viver e agir. A primeira constitui-se como o espaço percebido, o das práticas sociais. Este é fruto das relações sociais, valores ações e intermediações de uma formação social específica. A segunda expressão constitui-se como o espaço concebido, onde



temos as representações do espaço materializadas em suas formas produzidas através da ação de planejadores, cientistas e tecnocratas. É uma expressão limitada do espaço onde esses agentes “rasgam” a totalidade do espaço para representá-lo de forma aparente e coerente, de acordo com suas intencionalidades. A terceira expressão constitui-se como o espaço vivido, um espaço representacional. É o espaço do possível, onde os espaços se constituem enquanto representações que as pessoas que dele se utilizam possam se reconhecer através de imagens e símbolos que são construídos. É na espacialidade que essas três expressões do espaço se imbricam, e isso se faz de forma imprescindível, indispensável (LEFEBVRE 2013 [1974]). Desse modo as dimensões da vida cotidiana se constituem como resistências, desvelando o caráter dinâmico do espaço e o revelando como uma arena de correlação de forças.

Os sujeitos sociais, os setores da sociedade civil, no momento em que se veem envolvidos e diretamente atingidos pelos conflitos oriundos das contradições presentes, organizam-se e se mobilizam indo de encontro a essa ordem que orienta o planejamento urbano, trazem novas alternativas e com isso produzem contra-espços. Vemos um diálogo de Moreira (2002) com Lefebvre (2013[1974]) alegando que em uma sociedade constituída de contradições não há espaços sem contraespaços.

O contra-espço é a expressão da dialética do privado e do público. [...] Cada contra-espço é um recorte que a contradição privado-público crava no coração do espaço instituído como espaço da ordem, e que seus opositores declaram como o território da sua ação logística. [...] Espaço e contra-espço constituem uma relação que contém toda uma trama estrutural da sociedade em sua relação com o seu espaço, toda a complexa reciprocidade de determinação que entre uma e outra se estabelece num dado recorte de tempo” (MOREIRA, 2002, p. 94).

Assumindo que o espaço concebido (LEFEBVRE, 2013[1974]), ou espaço disciplinar da ordem burguesa (MOREIRA, 2002) não são as únicas dimensões determinantes do espaço social, podemos enxergar nos arranjos espaciais as correlações de forças e resistências das manifestações concretas das contradições. Um conjunto de possibilidades se estabelece na conformação do contra-espço. Seja como uma ocupação de imóveis abandonados pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) ou até mesmo uma favela, ou ainda ações de reivindicação no espaço, como um ato político, o fechamento de uma via no espaço urbano, ou rural. O contra-espço é “o modo espacial através do quais excluídos e dominados põem em questão a ordem espacial instituída como forma de organização da sociedade, rejeitando ou copiando o modo de vida que ela impõe aos que vivem debaixo dela” (MOREIRA, 2002, p.103).

Essa postura é totalmente possível ao se pensar o planejamento urbano, e, sobretudo ao se almejar planejar. Mesmo tomado como tarefa de Estado – instituição que também possui

fissuras abertas para se estabelecer certas correlações de forças – o planejamento urbano não deve ser assimilado como um processo perdido, vencido, como um puro instrumento de um Estado burguês. Argumentamos isso, pois muitas das vezes determinados grupos sociais, até mesmo progressistas, caem no erro de assumir tal instituição enquanto apenas mais um “comitê executivo da burguesia”. Pois bem, não é. Precisamos compreender que essa instituição envolve e estabelece relações e interesses variados, distintos, mas sempre em disputa. Seu caráter, apesar de capitalista, pode ser mais ou menos excludente, segregacionista, isso será condicionado pelos traços do bloco histórico<sup>8</sup> em vigência. Assim, apesar de ser o Estado o detentor que constituirá conteúdos para as formas espaciais e que terá

a prerrogativa de planejar, gerir, criar leis, sancioná-las e aplicá-las, garantir a ordem e realizar intervenções no espaço público, a participação popular [deve] realiza-se como um caminho que não é só alternativo ao Estado, mas que, muitas vezes, se realiza às costas deste [...].A participação popular pode e deve direcionar-se, em diferentes níveis de eficiência, rumo à descentralização do poder. (PEDON, 2014, p. 27)

Em síntese, é nessa antinomia que o planejamento urbano está inserido, nas contradições do modo que o espaço urbano se produz, mas também nas possibilidades da vida material, concreta, em que o espaço se realiza, em suas diferentes dimensões. Na unidade contraditória entre a dimensão material e imaterial da (re)produção do espaço urbano, da materialização de ações sobre o urbano à produção de discurso, de uma ideologia para ele, mas também no cotidiano, na dimensão que vai também permitir a reprodução do espaço vivido, das potencialidades, resistências e superações, dos contra-espaço. Entre conflitos, negociações, pressão de setores da sociedade civil e dos movimentos sociais que irão se coadunar e inflamar novas ideias, ideologias e projetos societários de caráter coletivo.

---

<sup>8</sup> Este bloco representa uma base de consentimento para uma certa ordem social, na qual a hegemonia de uma classe dominante é criada e recriada numa teia de instituições, relações sociais e idéias.” (BOTTOMORE, 2001, p. 177).

## 1.1 Construindo um percurso metodológico

Na construção de um referencial, de uma orientação para os estudos sobre a cidade, acabamos de compreender que o planejamento urbano é enviesado, possui uma constituição ideológica de visões de mundo de determinada classe, produzindo uma “falsa consciência” ou um “saber interessado”. Metodologicamente, ao se imergir no universo do planejamento urbano, é crucial o cuidado para com o caminho, a forma, com a qual iremos analisá-lo. Enfatizamos essa afirmativa, pois versar sobre o método é versar diretamente sobre a forma de ver o mundo, e muitas vezes este está diretamente ligado e envolvido com o lugar a partir de onde se enuncia. Nas ciências sociais, por exemplo, o método sempre teve uma centralidade. Contudo, nem todas as correntes científicas e filosóficas o tomaram de forma deliberada; e em realidade, durante algum tempo da história uma ciência para obter seu estatuto científico deveria ter um caráter neutro e imparcial de mundo, vide tal reflexo na compreensão do espaço urbano, abordado anteriormente.

No período histórico denominado Modernidade, o Marxismo enquanto corrente teórico-metodológica e filosófica foi o primeiro a questionar as perspectivas de neutralidade da ciência, apontando para a necessidade de se entender que a ciência e o pensamento são construídos a partir de condicionantes históricos e sociais. Não por acaso, a corrente de pensadores marxistas vai denunciar que a essência científica conservava um caráter burguês de ver o mundo, uma ideologia, uma visão social de mundo burguesa.

Como produtos da vida social historicamente limitados, essas visões sociais de mundo contêm o que Gramsci (2014) definiria de historicidade e seus heterogêneos componentes e determinantes irão criar condições para a manutenção de uma hegemonia. Criarão uma *situação social*, que transcende o modo de reprodução material ou econômico da sociedade, o que discutimos através do espaço urbano. A ideologia nesse sentido produzirá um obscurecer da percepção da realidade nos impedindo de assimilar e compreender a sociedade enquanto uma *totalidade*.

Por isso, em uma visão marxiana, a ideologia somente pode ser compreendida se tomada enquanto um todo articulado e estruturado, e seus elementos ou aspectos não podem ser compreendidos isoladamente, fragmentados. Portanto, devem estar relacionado e articulado em seu conjunto (MOREIRA, 2002).

Contudo, como já visto, a ideologia burguesa – assim como qualquer outra hegemônica em um modo de produção vigente –, mesmo quando tomada como dominante e conservadora de uma ordem, não se funda, nem se concebe, de modo reinante e unilateral. Em

contraposição a essas ideais sempre vão se constituir outras tensões, visões de mundo, outras utopias que irão almejar construir outras possibilidades de leituras de mundo, de compreensões que visem superar certa ordem de mundo, exprimindo as contradições da realidade e ensejando uma nova ordem das coisas, ainda não vista. Será a partir de então que leituras marxistas se lançarão enquanto um método científico para ser uma visão de mundo revolucionária, uma “utopia revolucionária”; a partir do método materialista-histórico e dialético. Ao se propor ler de transformar o real, este método vai mergulhar da aparência dos fenômenos até sua essência, superando o aspecto visível em direção às abstrações. Para além de observar os aspectos do visível, é preciso analisá-los, pois para Netto (2011) em Marx, “a teoria não se reduz ao exame sistemático das formas dadas de um objeto [...]” (NETTO, 2011, p. 20). Para tanto, precisa-se compreender a indissociável relação entre sujeito e objeto; superar uma percepção fragmentada, e cartesiana – sobre a qual o Positivismo e suas bases se assentaram – de modo a interpretar sujeito e objeto externos, e estranhos, um para o outro. Pois, somente a partir de uma compreensão do sujeito implicado no objeto é que se poderá construir um conhecimento teórico de fato elucidativo, e não necessariamente neutro.

A partir desse movimento de compreensão poderemos ensejar uma *práxis*, uma atividade concreta, uma prática concreta orientada pela teoria e com um caráter revolucionário. Esse deve ser o motor central da ciência, e se coloca como questão primeira com um imprescindível papel para a transformação social (MOREIRA, 2012).

Se a produção científica não visar uma “práxis” social transformadora, visará o fim oposto. Em uma sociedade de classes não há oportunidade para equívocos: ou a ciência serve às classes dominantes, para acumular ainda mais em suas mãos capital e poder, ou serve às classes dominadas, para avançarem em suas lutas por uma sociedade nova, sem classes e opressão. (MOREIRA, 1980, p. 20).

Assim, ao se propor construir uma ciência que dê conta dos processos sociais, de desvelar e transformar suas contradições e ideologias produzidas se impõe adotar um método que incorpore uma práxis – novamente – indo além da aparência imediata, empírica e fenomênica. Não se quer dizer com isso que devemos excluir tais compreensões, mas sim tomá-las como fáceis de um processo mais amplo, estrutural, totalizante.

Da mesma maneira, o método se constitui como um arcabouço estrutural em que o conhecimento científico irá repousar (MORAES, 1984, p. 27) e que há uma diferenciação ao se falar de método. Este pode ser compreendido enquanto visão de mundo, norteadas por sistemas filosóficos, lógico e estruturante, de outra compreensão de método, enquanto conjunto de procedimentos e técnicas, que diz respeito aos problemas operacionais de materialização da pesquisa. Define-se com isso o primeiro enquanto *método de interpretação*

e o segundo como *método de pesquisa*. Assim sendo, podemos compreender que o método expressa a visão do pesquisador, sua concepção de mundo e logo sua postura filosófica, política e ideológica. Ele é quem vai orientar o caminho o qual o pesquisador vai percorrer e direcionar de certo modo o temário de uma investigação sobre o real.

Por isso, carece tratarmos atentamente o método, pois este é uma condição central dentro de um campo científico. Se, devidamente operacionalizado no momento em que se coloca frente ao real, frente ao próprio conhecimento e também ao movimento desse processo, pode nos trazer compreensões e chaves explicativas. Por isso, ele deverá condicionar o arcabouço teórico-conceitual da ciência da qual se parte.

Nos estudos sobre o urbano, incluímos aqui conjuntamente os de planejamento urbano, vimos que uma leitura positivista e neutra se constituiu enquanto uma regra, uma máxima do pensamento e das orientações teórico-metodológicas. Como já visto, somente a partir dos anos de 1970 que uma nova compreensão, uma mudança de perspectiva acerca do olhar sobre o urbano germinará (LEFEBVRE, 2008). Até então, o que vigorava em conteúdo de urbanística, eram teorias, ideologias obscurecidas e sustentadas em preposições limitadas e descolada da realidade. Uma primeira, através do Urbanismo, de caráter muito raramente empírico, mais de aplicação de conceitos de outras ciências (como Demografia, Economia Política ou Geografia, entre outros) e até mesmo dados interdisciplinares, sem uma prática científica e técnica própria, mas de uma ciência já constituída.

Uma segunda proposição considerava que entre os urbanistas havia uma reflexão metódica sobre essa prática, de caráter teórico que buscava de certo modo a constituição de uma epistemologia. Promoveria uma ciência do espaço de escala local e também global; essa seria a terceira proposição. Essa tentativa de construção teórica e epistemológica do Urbanismo não viria por acaso, mas o momento histórico era marcado pela “re-descoberta” do espaço, do reconhecimento de tal dimensão como fundante, junto do tempo; momento este chamado virada espacial (CARLOS, 2015). Esse debate estava na ordem do dia, e “por meio da ciência do espaço, a prática e a técnica urbanísticas deviam ser alçadas no âmbito geral da cientificidade” (LEFEBVRE, 2008, p. 59).

Porém, mesmo que o espaço fosse discutido e assumido como uma centralidade, tornando-se objeto de estudo e angariando estatuto, cientificidade, ele ainda estaria incutido de certo postulado oculto: seu caráter neutro. A objetividade e pureza com a qual este era tratado o tomariam como inocente, e não político. Seria ele um continente no qual a sua existência dependeria de seus conteúdos para existir. Esses conteúdos precisariam, no entanto, de uma lógica, a lógica matemática e das tecnologias que dariam o tom dessa racionalidade,

novamente, dita neutra e científica. Vale lembrar que o que prevalecia era um modo de pensamento cientificista, regido pelo Positivismo Lógico.

Não por acaso neutro, mas ideologicamente tomado, essa lógica do espaço implicava em se pautar em uma logística implacável. Isso porque a ciência sobre o espaço até então produzida era uma ciência do espaço forma, de uma forma espacial. Um espaço tomado como vazio e homogêneo, um espaço receptáculo. E com isso, ao tomá-lo dessa forma se incorria em alguns erros, limitações que demonstravam que de certa maneira ainda não havia de fato uma epistemologia urbanística. A centralidade no espaço como forma implicava em um constrangimento e negligenciamento para com o conteúdo do espaço, a sociedade. Esta nem sempre (quase nunca em realidade!) se encaixaria nas propostas e concepções acerca de uma concepção de espaço abordado só na sua forma. E isso não foi (é) por acaso. Buscava-se somente a satisfação das necessidades do espaço sob a lógica a ele empregada, sua otimização. É preciso achar uma forma perfeita de suprir demandas de circulação e produção, dos “usadores”<sup>9</sup> hegemônicos (LEFEBVRE, 2008). As propriedades formais do espaço eram as prioridades da ciência do espaço, este “veículo dos bens materiais ou de informações”.

Nessa concepção, a dimensão política do espaço não era negada, mas tratada de forma particular. Já sendo, outrora, até um empecilho à racionalidade, à cientificidade do espaço, era tratada como um distúrbio, ou melhor, uma verdadeira irracionalidade. Pensava-se que os homens que tratavam desse político procediam ao acaso das conjunturas, ou por particulares interesses dissimulados pelos próprios homens. Falácia. Com isso, percebe-se que mesmo não entrevedo a primeira vista (com um olhar neutro e positivista) esse processo, às ações dos políticos (dos agentes) no/do espaço perturbavam sua racionalidade, a organização urbanística e assim a eficácia da ciência. Às vezes admitiam até mesmo ações de determinados políticos, mas entendendo essas enquanto subordinadas de algo maior, de uma ciência da estratégia que “regularia” e nortearia suas ações através do seu caráter científico. Ingenuidade, pois o espaço é por excelência político, um produto social e da história.

Assim sendo, ao se debruçar sobre a construção de um método, um olhar de compreensão sobre os processos constitutivos sobre os estudos urbanos também se impõe assumir o já discutido caráter político do espaço, estabelecendo um método que permita superar suas compreensões que o tomam como neutro, ou apenas de modo aparente. Para isso, faz-se necessário mergulhar nas determinações e bases históricas de constituição do espaço urbano e seu planejamento.

---

<sup>9</sup> Expressão retirada da própria obra referenciada.

A partir disto, somente desse jeito poderemos construir um olhar que dê conta dos processos sociais que envolvem o planejamento urbano, que desvele as contradições e ideologias por ele produzidas. E nesse sentido, novamente ressaltamos a centralidade que o método toma e sua necessidade de ser condizente com a escolha teórica e com uma visão social de mundo; que, sobretudo incorpore uma práxis.

## 1.2 Uma leitura lefebvriana como possibilidade de compreensão do planejamento urbano

Na pesquisa geográfica e nos estudos sobre o espaço urbano, tomamos por escolha um método que perpassasse o objeto que se propõe investigar. Empenha-se para que essa se constitua enquanto uma prática indispensável no processo de construção de uma concepção de Geografia, de leitura e compreensão do espaço. No campo da Geografia Urbana o quadro de enfoque teórico-metodológico tem se amplificado e isso, não por acaso, é decorrência da complexificação das questões (contradições) urbanas, seja na realidade brasileira e/ou na mundial. Por isso, em nosso trabalho, enfocaremos os estudos que se propõem a análise do urbano e do planejamento urbano empreendendo um método que dê conta de compreender nosso objeto de forma mais satisfatória.

Ao nos debruçarmos sobre a Geografia e os estudos urbanos, partimos da compreensão de que a espacialidade é imanente à existência constitutiva do homem, e entendemos que a sociedade ao se reproduzir, o faz em um tempo e em um espaço específico, é sua condição de reprodução. Como discutido, o espaço é produto e condição das relações sociais de produção (LEFEBVRE, 1973); a partir de então, deparamo-nos com o desafio para uma leitura e um caminho que compreenda os processos que envolvem e conformam a produção do espaço urbano.

Metodologicamente, Lefebvre (1978) em “*De lo rural ao urbano*” nos proporciona uma valiosa possibilidade de compreensão desses processos constituintes. Partindo de uma noção de que ao se analisar a realidade, é preciso superar as aparências com a qual o real se apresenta dirigindo-se a caminho de sua essência, de suas raízes, o autor nos traz como meio de investigação acerca do real, guias de compreensão, possibilidades de análises, que se deram inicialmente em seus estudos sobre o rural<sup>10</sup> na França. até então seu lócus de investigação. Essas possibilidades de análises consistiram em uma tentativa de análise do real através de uma dialética expressa, em um movimento regressivo-progressivo, com uma centralidade na historicidade dos processos. Como Lefebvre (1978) assinala, tal método se assenta em Marx. Em linhas gerais, sua leitura vai traçar uma história do espaço tentando desvelar sua estrutura, advogando que este possui diferentes tempos e temporalidades, que se sobrepõem e coexistem, e que rupturas e permanências são dialeticamente condição uma da outra. O espaço guarda, conserva características e contradições de tempos pretéritos. Algumas

---

<sup>10</sup> Para um aprofundamento, ver na obra citada os capítulos: “Problemas de sociologia rural”, e “Perspectivas para uma Sociologia rural”.



se pulverizam e desmancham com o movimento, com a dinâmica do modo de produção vigente, ou até com sua mudança. Outras podem até se resignificarem ou transmutarem.

Seu método empreende desvendar a gênese do presente, lançando-se do atual até o passado se pretendendo explicá-lo, mas principalmente e, sobretudo clarificar os processos em curso e que sinalizam o futuro, “o histórico persiste e age sobre o atual” (LEFEBVRE, 1978 p.146). Preocupando-se em ser fiel à dialética, Lefebvre estabelece um entrelaçamento de duas dimensões temporais. A primeira, denominada *horizontal* ou *sincrônica* possibilita entender a inserção do objeto de estudo na sua época, no seu contexto. A outra dimensão estabelecida seria a *vertical* ou *diacrônica*, que buscará compreender os processos históricos em coexistência em diferentes datações.

Com essa compreensão, subordina-se o conhecimento a um “movimento de duplo sentido: regressivo (do virtual ao atual, do atual ao passado) e progressivo (do superado e do terminado, ao movimento que determina aquela conclusão e que anuncia e faz surgir algo novo)” (LEFEBVRE, 1999, p. 75). Lefebvre denomina essa operação de *transdução*, buscando construir um objeto teórico como um objeto virtual aberto ao movimento da realidade, ao devir, desse modo a um processo real e uma prática concreta. Intenciona-se construir simultaneamente determinada periodização do tempo histórico para se ter a possibilidade de identificar certas discontinuidades temporais e espaciais no recorte de tempo definido. Isso possibilita uma compreensão que vislumbra as articulações dos processos coexistentes no presente, sem o equívoco tomá-las de modo sucessivas e lineares ou descontínuas de modo abrupto, como se cada uma não possuísse rugosidades ou resquícios de outra.

Esse seria o princípio regente do método, que de modo conjunto nos permite compreender dos processos mais gerais, aos mais específicos, identificando continuidades e discontinuidades e de mesmo modo particularidades e globalidades da realidade urbana. “A cidade, mediadora ela própria das articulações entre o geral e o particular, coloca em evidência, através da sua forma, o movimento contraditório e conflitual das transições sem, contudo, dissolvê-las” (DUARTE, 2006, p. 27).

Para a realização das análises desse processo de *transdução*, a concretização do movimento regressivo-progressivo Lefebvre presume três momentos distintos de investigação: o descritivo, o analítico-regressivo e o histórico-genético.

O primeiro momento, o descritivo, consiste em uma observação do objeto de estudo munida de uma teoria geral. Aqui se precisa, ao observar o objeto, reconhecer e considerar a complexidade horizontal da vida social na descrição do visível. Uma descrição embasada da

diversidade das relações sociais, identificando-as e descrevendo. Tal embasar deve ser teoricamente, e sob uma teoria crítica. “Cabe ao pesquisador reconstituir, a partir de um olhar teoricamente informado, a diversidade das relações sociais, identificando e descrevendo o que vê” (MARTINS, 1996, p. 21). Para isso, em seu estudo inicial, Lefebvre (1978) ao tomar como exemplo a *meação*, aponta que para entendê-la, antes é preciso compreender o que consiste renda fundiária em espécie, colonato parcial e servidão acompanhando renda. Em suma, conceitos, relações e processos que circundam e condicionam nosso objeto de análise.

O segundo momento, o analítico-regressivo, prevê uma análise da realidade descrita, de forma não fechada e acabada, que assume a realidade de modo estático, levando em conta as contradições expressas bem como as possibilidades provenientes dessas. É nesta fase que Lefebvre (1978) propõe uma datação das diferentes temporalidades presentes, horizontais e verticais.

a realidade é analisada, decomposta. É quando o pesquisador deve fazer um esforço para datá-la exatamente. Cada relação social tem sua idade e sua data, cada elemento da cultura material e espiritual também tem a sua data. O que no primeiro momento parecia simultâneo e contemporâneo é descoberto agora como remanescente de época específica. De modo que no vivido se faz de fato a combinação prática de coisas, relações e concepções que de fato não são contemporâneas. (MARTINS, 1996, p. 21)

Em uma de suas exemplificações Lefebvre (1978) propõe uma datação da *meação*, uma contextualização diante dos processos descritos, identificando as horizontalidades e verticalidades, as rupturas e permanências, se

ela acompanha a constituição do mercado urbano, da burguesia, mas onde se desenvolve o capitalismo, ela é substituída pelo arrendamento; portanto ela tem uma origem semi-feudal (LEFEBVRE, 1978, p. 173).

Esse esforço nos permitirá chegar ao terceiro momento, denominado histórico-genético. Aqui se reencontra o presente descrito e decomposto, analisado. É o “estudo desta ou daquela estrutura datada, causado pelo desenvolvimento ulterior (interno ou externo) e por sua subordinação às estruturas de conjunto” (LEFEBVRE, 1978, p. 173). Consiste em um esforço para classificar geneticamente as formações e estruturas em um conjunto, no quadro do seu processo. Assim, retornar ao atual que antes foi descrito para reencontrar o presente, mas agora elucidado, compreendido e explicado.

Nesse momento regressivo-progressivo é possível descobrir que as contradições sociais são históricas e não se reduzem a confrontos de interesses entre diferentes categorias sociais. Ao contrário na concepção lefebvriana de contradição, os desencontros são também desencontros de tempos e, portanto, de possibilidades. Na descoberta da gênese contraditória de relações e concepções que persistem está a descoberta de contradições não resolvidas, de alternativas não consumadas, necessidades insuficientemente atendidas, virtualidade não realizadas. Na gênese

dessas contradições está de fato a gestação de virtualidades e possibilidades que ainda não se cumpriram. (MARTINS, 1996, p. 22)

Remetendo-nos ao exemplo da *meação*, caberá nessa fase explicar suas transformações e sua conservação “(atraso do desenvolvimento econômico nas regiões onde existe *meação*, ausência de capitais, etc)” (LEFEBVRE, 1978, p. 173).

Ao nos atermos a essa proposição de olhar sobre a realidade de modo completo, em que esta se articula ao movimento de análise das distintas temporalidades produzidas pela reprodução das relações sociais de produção, podemos compreender estruturalmente o movimento, os caminhos que se apontam de acordo com o apreendido. Isso, pois, no tempo presente, se concebe a dialética expressa entre rupturas e permanências constituídas. Logo, remete-se ao passado como condição para a consumação do presente, e este conjuntamente, no mesmo movimento, conjectura o futuro.

Tal movimento nos permite interpretar e compreender a interposição dessas distintas temporalidades, e mais do que isso, da sua materialização, pelos processos constituintes das ações do planejamento urbano através do plano diretor sobre a produção do espaço urbano, sobretudo pelos discursos produzidos – o participativo – pela ideologia dominante embutida nos diferentes tempos. Quais persistem e quais se inauguram enquanto inovações discursivas, como “categorias socialmente esvaziadas”?

### 1.3. Como compreender metodologicamente o Plano Diretor Participativo?

No primeiro momento, o *descritivo*, através de uma observação embasada em compreensões teóricas, nos assentaremos na cidade de Juiz de Fora. Nesse momento, o processo contará com etapas distintas, que podem se entremear em seu decorrer. Nosso mote aqui é de melhor modo dar conta das complexidades horizontais das relações sociais estabelecidas – relações de produção – que envolvem o PDP e a cidade de Juiz de Fora, destacar o modo e o histórico ao qual se estabelecem, em um processo global e também no contexto local.

Operacionalmente, tomando os passos de Costa (2003), iremos desenvolver dois caminhos. Primeiro, através de uma documentação direta, buscaremos uma descrição completa do viés participativo do PDP e seu processo, desde sua idealização até a construção e consolidação – fases como: oficinas comunitárias, colóquios técnicos e seminários temáticos. A proposta é tentar reconstituir ao máximo os elementos visíveis e presentificados no plano diretor, a forma com que ele se apresenta.

Outra fonte que irá endossar nossa descrição é o material produzido pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora (FAU-UFJF), no projeto de extensão, intitulado: *Revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora: Contribuições da sociedade e os diversos olhares sobre o processo*, as sínteses e compreensões do observatório criado para o acompanhamento do PDP, o “Observatório JF”. Ainda teremos o material produzido no Estudo Dirigido da Semana de Arquitetura e Urbanismo da FAU-UFJF, realizado em maio de 2018, que consta no Anexo A. Juntamente, estabeleceremos um panorama do contexto da cidade de Juiz de Fora, de idealização e construção do PDP. Cabe ressaltar que o PDP é uma revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da cidade de Juiz de Fora (PDDU/2000), uma continuidade do primeiro. Com isso, expor as experiências que a cidade teve com o PD.

Em um segundo momento, o analítico-regressivo, o que se prevê é uma análise da realidade descrita, não de modo fechado e acabado, mas levando em conta as contradições e as possibilidades. Primeiramente nos propomos a datar e delimitar as ações sobre o espaço no conjunto do planejamento urbano, estabelecer um resgate histórico e analisar seus pontos de rupturas e suas continuidades. Tais pontos são as mudanças e permanências do planejamento urbano, ao longo do tempo que o induziram ou não a uma participação popular. Cabe nesse momento ressaltar ainda como essa participação conquistou espaço na política urbana. Tal processo se dará em um movimento comparativo, entre a cidade de Juiz de Fora, nosso recorte

espacial de estudo, e escala nacional. Para isso, levanta-se uma breve contextualização do país e da cidade do histórico de suas políticas de âmbito de planejamento, das raízes que condicionaram o PDP.

O que visamos indagar é: quais as resultantes dos processos vislumbrados na construção do PDP, quais suas continuidades, o quanto se assemelham ao modo com o qual o planejamento urbano no Brasil vem se apresentando historicamente, e o que visualizamos de ruptura, de mudanças. Isso porque o PDP foi estruturado para a participação popular, mas na prática não se enxerga a resultante, as proposições, desejos e apontamentos da participação popular, em síntese, sua efetividade. Para estabelecermos esse reencontro com o presente, o terceiro momento, denominado histórico-genético, também conhecido por regressivo-progressivo, retomaremos as compreensões das análises realizadas buscando a gênese, a essência do que quer se pretender para o urbano a partir do planejamento urbano, das transformações discursivas presentes e manutenções de formas de agir, do *modus operandi*, e de uma ideologia sobre o espaço urbano, travestida em uma roupagem democrática de participação popular.

Aqui, mais do que se ater às características e propriedades que prevêm um plano diretor participativo – as diretrizes, instrumentos e/ou marcos legais – iremos considerar as determinações históricas, as interações entre essas, sejam recentes ou passadas, pois condicionaram e condicionam o planejamento urbano, em síntese, os processos de produção deste planejamento, como discurso e prática – como ideologia. O que essa mudança discursiva provoca, e quais as fissuras e possibilidades existentes no processo?

A partir dessa análise das determinações poderemos então ter uma compreensão de síntese, da totalidade que envolve o planejamento urbano, e com isso apreendê-lo como constituinte de um processo mais amplo, de produção do espaço urbano. A partir de então, intenta-se desvelar as possibilidades reais de intervenções e alternativas no plano diretor. Esse olhar sobre o urbano e os processos que o conformam consiste em um dos primeiros passos metodológicos para o entendimento do planejamento urbano na cidade de Juiz de Fora, e nos possibilita vislumbrar os processos para além do modo como se apresentam.

## **CAPÍTULO 2: ENTRE AÇÕES E DISCURSOS: O PLANEJAMENTO URBANO NA CONFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO JUIZFORANO E NO CENÁRIO NACIONAL**

Na qualidade de instrumento principal de planejamento urbano hoje, o plano diretor não assume a efetividade que lhe é atribuída, expondo com isso as limitações do planejamento urbano como um “potencial” provedor de resoluções para as contradições do espaço urbano. Mas para comprovar essa constatação precisamos nos remeter a constituição do planejamento urbano em si para compreender o modo como operou no espaço urbano e consolidou suas bases ideológicas, como Villaça (1999) fez a partir do cenário nacional. Isso porque, ao voltarmos às ações de planejamento urbano sobre a cidade, muitas colocações se sobressaem, definições e padronizações acerca do que define tal ação. Villaça (1999) nos alerta que ao tratar do tema é preciso ter nitidez do que compete ao planejamento e o que não compete. É preciso diferenciar, como fizemos no capítulo um, o planejamento urbano das ações sobre o urbano para compreendermos como se produz o espaço urbano e qual o real papel do planejamento. Isso porque o planejamento urbano se constitui de ações e discursos, que trazem consigo uma série de compreensões e vieses que tendem muitas das vezes a obscurecer sua leitura e compreensão.

Desse modo, Villaça (1999) propõe não analisar o planejamento sob os aspectos definidores ou conceituais, suas características ou propriedades, em suma o que se diz e se propaga sobre ele. É necessário imergir nas ações como um todo sobre o espaço urbano, desde as caracterizadas por planejamento *strictu sensu* até as mais amplas, ou que visariam intervir sobre o espaço urbano. Cabe observar tais ações sobre o espaço mais do que o discurso veiculado via Estado que se assume como planejamento urbano. O motivo para essa cautela é porque no Brasil, ao se ater à história do planejamento urbano, seus discurso e prática se misturam de forma tão profunda que se torna difícil delimitá-los. E ainda, porque não há uma única forma de planejamento, mas variadas, como por exemplo zoneamentos, planos setoriais, planos diretores, projetos de cidades novas etc.

De modo conciso, o planejamento urbano se constitui como um conjunto de possibilidades e propriedades que conservam em si intencionalidades sobre o espaço urbano. Por isso, há a necessidade de nos remetermos às ações em si, pois elas nos possibilitam, através das análises dos efeitos que promoveram no espaço, tencionar seu caráter e suas finalidades, bem como cumprem os objetivos propostos pelo mesmo, mas sem ser orientadas por sua política.

A partir dessa compreensão prévia, propomos operar nosso olhar sobre o planejamento urbano partindo da realidade da cidade de Juiz de Fora. Pretendemos tencionar nossa descrição e análise com aspectos notados no padrão nacional para conceber o planejamento urbano localmente e o modo com o qual estes se apresentam e se propõem a intervir no espaço urbano. Somente a partir disso compreenderemos as relações e contradições do planejamento, em âmbito nacional e local, entrevendo suas contradições e possibilidades.

Apresentando nossa estrutura de desenvolvimento, não seguiremos necessariamente um padrão temático, mas articularemos, a partir das periodizações, as sumárias questões, continuidades e mudanças que se apresentarão. Isso porque, primeiramente, entendemos que não só o planejamento em si é o responsável pelas ações sobre o urbano. Segundo, porque há concomitâncias e descontinuidades entre os processos constitutivos da cidade de Juiz de Fora e o cenário nacional, mesmo que em muitos momentos tenham caminhado em paralelo. Seja no desenvolvimento de suas bases produtivas, seja nas contradições, nos discursos de planejamento e nas políticas urbanas, há especificidades locais, e que, cabe frisar, não estão de modo algum dissociadas do cenário nacional. Portanto, manteremos a centralidade nas ações e intervenções sobre o espaço urbano.

Nosso objetivo com esse capítulo é tratar de modo analítico e descritivo o planejamento urbano no Brasil, tanto na esfera nacional quanto na esfera local. Para isso intentamos destacar esse processo tanto nessa articulação proposta, como através dos artifícios discursivos de planejamento urbano. Amalgamados na necessidade de manutenção de uma hegemonia, o espaço urbano foi se conformando e passando a servir em determinado momento como uma potencial força de produção. Ao mesmo tempo, a partir de sua estruturação o espaço urbano foi se fragmentando e produzindo uma segregação sócio-espacial. Isso, uma vez que o espaço, como já dito, é resultado de um conjunto de relações sociais, e reflete através da localização de seus objetos a lógica do modo de produção capitalista. Sendo assim, cria-se no espaço das cidades uma Geografia de classes sociais, onde os sujeitos ligados ao capital ocupam regiões valorizadas do solo urbano modificando-as de acordo com seus interesses. Em contraposição, os trabalhadores assalariados, assim como as classes médias, inseridas nas dinâmicas da economia capitalista, ocupam regiões desse entorno valorizado. Já os trabalhadores informais e o próprio exercito de reserva de mão de obra, são destinados à periferia social da cidade, ao passo que refletem sua posição no processo de acumulação de capital, ou seja, a marginalidade das relações sociais capitalistas. Como outros reflexos associados a essa dinâmica, vemos a negação do acesso a serviços de

consumo coletivo, como infraestrutura básica, e a precarização das condições de moradia. Isso produzirá uma dilapidação das condições de vida das camadas populares.

O espaço urbano em si se mostrará subjugado a determinações do modo de produção capitalista, e dialeticamente expressará esses impasses e contradições. As políticas urbanas e ações de planejamento nesse processo servirão como instrumento de intromissão e operação das classes dominantes vigentes, ou, como melhor define Villaça (1999), de verdadeiras “facções urbanas”.

Assim, sustenta-se o argumento que expomos no primeiro capítulo, que o planejamento urbano se conformará enquanto face do modo de produção vigente.



## 2.1. A gênese do planejamento urbano no Brasil

Para compreender a gênese de como as ações sobre o urbano tomaram forma intencional via Estado, demanda-se entrever os diversos discursos e estratégias que tornam isso possível. Entendermos que mesmo pela via do Estado, essas ações e discursos são amalgamadas às classes dominantes. Assim, a partir desse entendimento Villaça (1999) subdivide o Planejamento Urbano no Brasil em três momentos distintos.

O primeiro momento foi o dos “Planos de Embelezamento e Melhoramento”, de 1875 até 1930. O segundo período, mais longo, durou de 1930 a 1992. Ele é dividido em subperíodos, dos anos de 1930 a 1965, denominado “O urbanismo e o Plano Diretor”; dos anos de 1965 a 1971, nomeado “Planejamento Integrado e os Superplanos”; e o terceiro subperíodo, de 1971 a 1992, intitulado “Plano sem Mapa”. O terceiro momento do planejamento urbano brasileiro completa o período entre 1992 até o ano em que o autor escreveu esse texto, 1999 e se caracterizará de duas formas. Por um lado, um momento de resposta, de contraposição ao modelo de planejamento urbano anterior. Esse terceiro momento estará imerso nas concepções progressistas de planejamento urbano, concebidas e debatidas por importantes setores da sociedade civil, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, entidades de classes, como de arquitetos e urbanistas, e pela constituição de 1988. Por outro lado, refletirá também a ascensão de novo contexto político-econômico-social que já se vinha concebendo desde o início da década de 1990: o neoliberalismo. Esse modelo estabeleceu um planejamento *mercadófilo*:

esse estilo de planejamento recebeu este nome por ser extremamente amigo do mercado, ou seja, ainda mais simpático e acrítico perante os interesses capitalistas que o planejamento regulatório clássico (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 53).

Cabe demarcar que em uma atualização das fases, consideramos que após o ano de 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, inaugura-se um novo momento do planejamento urbano. Esta lei de caráter holístico buscará reunir em si múltiplos e diversos aspectos concernentes a uma gestão democrática da cidade, a uma justiça urbana e a um equilíbrio ambiental. Com isso, irá institucionalizar e estruturar a política urbana nacionalmente, até então muito focalizada nas dimensões institucionais, na esfera do Estado. A partir disso, novas tensões e dilemas se constituirão em torno do plano diretor, de seus espaços decisórios e de sua efetividade. Em suma, cada periodização reflete os diferentes estratégias, inaugurações discursivas e intervenções urbanas realizadas por meio do discurso de planejamento urbano.

A partir desse raciocínio, podemos compreender o momento em que determinadas cidades brasileiras passam a receber intervenções em seu espaço urbano. Apesar de o termo planejamento urbano só entrar em cena a partir da década de 1950 – momentos em que o discurso se populariza – já a partir do fim do século XIX visualizamos essas intervenções nos grandes centros urbanos, sobretudo no Rio de Janeiro/RJ – a capital – e logo após em São Paulo/SP. Mesmo sem a denominação formal, sem estruturas em administrações públicas, essas cidades experimentaram ações sobre o urbano de modo planejado e intencionado, como podemos conceber mais claramente.

Este momento é o primeiro período do planejamento urbano no Brasil delimitado por Villaça (1999). Na conjuntura presente, as bases argumentativas que orientarão as intervenções sobre o urbano se sustentarão no discurso higienista e na necessidade de embelezamento das cidades. Essas foram inspiradas em um contexto de transição da cidade colonial para a cidade moderna.

A primeira experiência ao nível mundial e que serviu como base, consistindo em realidade como um ponto de partida de um processo de urbanização global, foi a Reforma Haussmann em Paris, na França. Não por acaso, Harvey (2015) denomina a cidade como a capital da modernidade, pois ela inaugura um novo modo de reprodução do urbano. Embora sua base discursiva se orientasse pela necessidade de modernização, na realidade ele consistirá em um processo de realocação de capital excedente que se gerou na Europa no fim do século XIX, com a primeira crise de sobreacumulação. Para esse processo, foram essenciais os investimentos em infraestruturas urbanas de longo prazo, o denominado “ajuste espacial”. A partir de tais reformas veremos a reconfiguração suntuosa do espaço urbano dessa cidade. A Reforma Haussmann foi realizada a partir de um conjunto vasto de obras públicas, que visavam a modernização da capital francesa. Nesse processo, o espaço urbano se reconfigurou a partir do alargamento e da aberturas de novas ruas, a construção de bulevares e parques, e a destruição de cortiços e casebres da área central. Como consequência, temos a retirada da população pobre da área central a fim de se promover sua valorização e elitização. A ascensão de uma nova classe dominante precisava do embelezamento das cidades.

Figura 1: Paris pré Reforma Haussmann



Fonte: <https://arcoweb.com.br/noticias/internacional/paris-seculo-19-haussmann-exposicao-fotografia-nova-york>. Acesso em: 18/03/2019.

Figura 2: Paris após a Reforma Haussmann:



Fonte: <http://qualidadeurbana.blogspot.com/2011/03/sistema-viario-um-pouco-de-historia.html>. Acesso em: 18/03/2019

No Brasil, articulado acertadamente com a passagem de um modo colonial para um modo moderno de vida, o planejamento se constituiu como um modelo subordinado ao padrão europeu, e altamente enviesado. “Foi amplamente utilizado para glorificar e ajudar a impor o Estado e a classe de dirigentes capitalistas” (VILLAÇA 1999, p. 191), reforçando a necessidade de uma nova cidade, embelezada e moderna, fundamentado substancialmente em uma proposta higienista.

O marco que caracteriza os Planos de Embelezamento e Melhoramento nacionalmente foi a da então capital Rio de Janeiro no ano de 1875, com a criação de um primeiro documento com orientações para a cidade que continha traços de planejamento urbano. Dois conceitos-chave no documento indicam essa essência: o de “plano” e o de “conjunto”, “geral” ou “global”, vinculados ao espaço urbano; surgirem, por exemplo, na expressão *plano geral* (VILLAÇA 1999). Ele será produzido pela Comissão de Melhoramento da Cidade do Rio de Janeiro, criada em 1874. Mas, será a partir da Reforma Pereira Passos (1903-1906) que o período de Plano de Melhoramentos marcará a cidade. Essa reforma foi simbólica para a história do planejamento urbano no Brasil, tamanha sua intervenção.

Sob os ideais Modernos, a Reforma Pereira Passos teve em seu primeiro momento um predomínio das ideias dos médicos sanitaristas – vejamos o emblemático caso da “Revolta da Vacina” que envolveu o médico Oswaldo Cruz. Posteriormente, presenciou-se a procura de engenheiros e técnicos por soluções para o saneamento, para a circulação e principalmente para o padrão construtivo. As propostas de melhoramento e de garantia de uma infraestrutura para a cidade começam a se mostrar, assim como a necessidade de um novo ambiente construído.

Contudo, por trás de todas essas intervenções estava o interesse imobiliário e do setor privado nas obras públicas, no século XIX, pois patrocinavam, debatiam e defendiam suas propostas de projetos para a cidade. Villaça (1999) exemplifica que em 1884, Pereira Passos<sup>11</sup> propôs para seus acionistas a construção de uma avenida perpendicular à atual Av. Rio Branco, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, o que demonstrou a exploração dos setores de transporte, que no período já era objeto de concessão para o setor privado. Isso demonstra que o planejamento urbano no Brasil se conforma pautado no patrimonialismo, nas relações de favores ou de troca como central para o exercício do poder, em que a esfera pública é tratada como coisa privada e pessoal a fim de se deter patrimônio e poder político e econômico (MARICATO, 2013).

---

<sup>11</sup> Na época Pereira Passos era presidente da Companhia de Carris São Cristóvão.

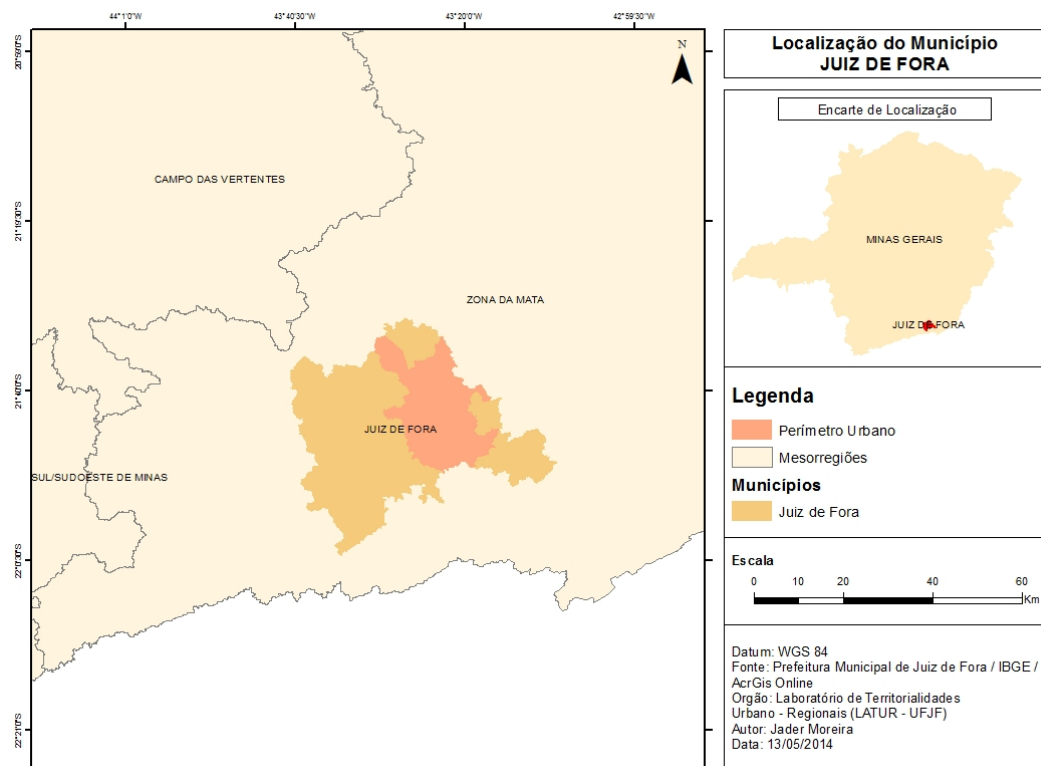
Nesse caminhar, as atividades planejadoras na administração urbana da cidade do Rio de Janeiro, nas três primeiras décadas desse período tem uma continuidade e consolidação fazendo com que o planejamento se torne uma atividade rotineira. Já no ano de 1893, na gestão de Barata Ribeiro, foi organizada a Comissão da Planta Cadastral, propiciando à cidade um moderno e permanente instrumento de planejamento (VILLAÇA, 1999).

Todas essas intervenções na cidade terão incisivo impacto nas camadas mais pobres do centro da cidade. O processo de destruição dos cortiços promoveu uma forte ocupação dos morros ao redor, pois os terrenos centrais foram supervalorizados após a reforma. O que se ocasionou com isso foi o crescimento de uma cidade “informal”, com o surgimento de favelas e a ocupação constante de áreas de risco por parte de uma população pauperizada. Assim, por meio de um discurso de melhoramento já no início do século XX, uma cidade fragmentada e sócio-espacialmente segregada começará a estabelecer suas bases.

## 2.2 Contextualizando a cidade de Juiz de Fora/MG

A cidade de Juiz de Fora, fica localizada na região da Zona da Mata do estado de Minas Gerais, tem uma população de aproximadamente 564.310 habitantes (IBGE, 2018) e uma área total de 8.923,426 Km<sup>2</sup>.

Mapa 1: Localização do Município de Juiz de Fora



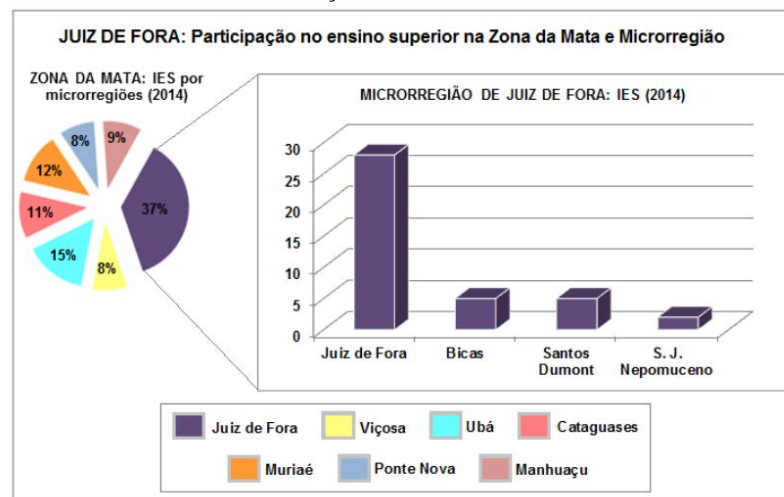
FONTE: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora / IBGE/ ArcGis Online.

A cidade atualmente se destaca economicamente pelo setor terciário, constitui-se um pólo prestador de serviços na região, sobretudo nas áreas de educação e de saúde, o que consolida sua influência regional. A área da saúde e serviços afins são os principais mobilizadores de atração para a cidade, que constitui uma função de pólo macrorregional de saúde pública estadual (GERALDO, 2014). A população atendida é de 1.589.188 habitantes, com uma área de abrangência de 94 municípios, em especial os 25 município que compõe sua microregião. Apesar de não fazer parte do consórcio, a cidade conta ainda com a sede da Agência Municipal de Consórcio Pé da Serra<sup>12</sup> (ACISPES).

<sup>12</sup> Os municípios que compõem o consórcio são: Andrelândia, Aracitaba, Arantina, Belmiro Braga, Bias Fortes, Bom Jardim de Minas, Chácara, Comendador Levy Gasparian (RJ), Coronel Pacheco, Ewbank da Câmara,

No setor educacional, a cidade mostra uma grande importância regional, sobretudo com Instituições de Ensino Superior (IES). Sua consolidação como pólo educacional se deu a partir da década de 1960, com a criação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). A UFJF foi um marco preponderante para a consolidação de uma atratividade regional da cidade, em razão de ser a primeira IES em uma localidade que integra outros municípios com grande população das regiões administrativas da Zona da Mata, Campos das Vertentes e Médio Vale do Paraíba do Sul, no estado do Rio de Janeiro (AMORIM, 2010). Nesse processo de consolidação como polo, a cidade contará com a expansão de diversas IES privadas, o que amplia ainda mais seu papel. Até o ano de 2014, a cidade contava com 28 IES, sendo algumas de modalidade à distância, com sedes instaladas na cidade. O gráfico abaixo mostra a participação do município na oferta de ensino superior da Zona da Mata.

Gráfico 1: Concentração de IES em Juiz de Fora



Fonte: Ministério da Educação e Cultura, 2014.

Para além das IES, a cidade possui o Instituto Estadual de Laticínios Cândido Tostes, além de outros diversos cursos técnicos e profissionalizantes. No âmbito do ensino básico, a cidade também se sobressai por dispor de numerosas escolas de ensino médio com preparatório para vestibulares e cursos pré-vestibulares. É frequente o deslocamento diário de estudantes de cidades vizinhas, seja para as IES, cursos técnicos ou para escolas e pré-vestibulares. Apesar de no momento não dispormos de dados quantitativos, vemos algumas prefeituras do entorno disponibilizando transporte para esses estudantes.

Na área de comércio, Juiz de Fora conta com uma considerável relevância regional; em dias úteis da semana parcela de sua população e das cidades do entorno circulam a cidade,

pois ela concentra uma estrutura considerável de comércios e serviços da sua microrregião. A polarização que ela assume diante das atividades de comércio e serviços podem ser atribuída a existência de mão-de-obra qualificada, análoga ao que se verifica em relação ao ensino superior, com uma grande seletividade espacial para a determinação ou fixação da localização das atividades.

Quadro 1: Participação de Juiz de Fora em relação à infraestrutura de comércio e serviços de sua microrregião

<b>Atividades</b>	<b>Microrregião de Juiz de Fora (nº de estabelecimentos)</b>	<b>Juiz de Fora (nº de estabelecimentos)</b>	<b>Representatividade regional de Juiz de Fora</b>
<b>Comércio</b>	<b>14.117</b>	<b>10.577</b>	<b>75%</b>
Comércio varejista	13.089	9.726	74%
Comércio atacadista	1.028	851	83%
<b>Serviços</b>	<b>18.779</b>	<b>14.837</b>	<b>79%</b>
Instituições de crédito, seguros e capitalização.	262	182	69%
Comércio e administração de imóveis, valores mobiliários, serviços técnicos.	5.291	4.289	81%
Transporte e comunicações	1.013	674	67%
Serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação.	9.831	7.626	78%
Serviços médicos, odontológicos e veterinários.	1.677	1.473	88%
Ensino	705	593	84%
Construção civil	1.768	1.399	79%
Administração pública direta e autárquica	129	54	42%
Serviço industrial de utilidade pública	61	30	49%
<b>Total</b>	<b>32.896</b>	<b>25.414</b>	<b>77%</b>

FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego, 2013.

Juiz de Fora se destaca por uma inserção em um posterior contexto econômico e urbano. De acordo com Geraldo (2014), desde a década de 1970, a cidade começa a experimentar um modo de produção espacial orientado por uma lógica pós-fordista. Vemos esses sinais uma década antes, em 1960. A mudança no padrão de economia devido aos impasses locais, que sinalizavam na verdade uma dificultosa inserção em um mercado nacional de âmbito fordista apontou a cidade para o setor de comércio e prestação de serviços. Confirmamos isso através do argumento de Souza e Cassab (2015, p. 2676) que afirmam que,



a produção do espaço urbano nacional nesses últimos 40 anos, reflete um modelo de desenvolvimento definido no âmbito do capital internacional, em função de sua melhor reprodução. A necessidade de superação da lógica fordista, fortemente concentradora no espaço, levou investimentos a determinando pontos da rede urbana brasileira.

Com isso, o padrão pós-fordista se consolida como o principal modo de orientação da produção espacial da cidade. Isso se expressa visivelmente na morfologia urbana da cidade, nos equipamentos e empreendimentos surgidos a partir dos anos 2000. A partir da década de 1990 a cidade estabelecerá e consolidará em tal lógica.

### **2.3 As primeiras ações de planejamento Urbano em Juiz de Fora/MG: a constituição de seu espaço urbano assentada em uma base discursiva Moderna**

A fundação da cidade de Juiz de Fora remonta ao século XVIII, com a construção do Caminho Novo<sup>13</sup>, especificamente a partir do ano de 1709. O processo inicial de ocupação se deu através da concessão de algumas sesmarias à Garcia Rodrigues Paes, responsável pela construção do caminho (ESTEVEZ, 1915). A construção estava diretamente relacionada ao tipo de economia da época, a mineração, e foi proposta para encurtar a distâncias das “minas” até a então capital do império, a cidade do Rio de Janeiro. Todavia, com a decadência do período aurífero no fim do próprio século XVIII a pecuária tomou frente e deu prosseguimento a ocupação pelo interior do estado de Minas Gerais. Mediante a construção da estrada do Paraibuna, que ligava Vila Rica à divisa com Rio de Janeiro, a cidade evoluiu substancialmente.

Foi em torno dos anos 1830 que a inserção da cultura cafeeira no Vale do Paraíba permitiu a intensificação do processo de ocupação da região onde atualmente se localiza Juiz de Fora. Esta se tornaria a base econômica para a cidade. Em 1844 foi iniciada a construção da Estrada do Paraíba – ou Estrada Nova – por Henrique Halfeld<sup>14</sup>, que visava ligar a capital do estado, Vila Rica, até Paraibuna, divisa com Rio de Janeiro. Isso possibilitou a consolidação de povoados agrícolas, que posteriormente deram forma às vilas e à sede do município. No ano de 1856, foi elevada à condição de cidade, e em 1865 recebe o nome de Juiz de Fora.

Com a construção da Estrada Companhia União e Indústria, a cidade começa a desenvolver uma polarização na região, consolidando um papel de entreposto comercial. Sua construção, proposta por Mariano Procópio<sup>15</sup> objetivava dinamizar a produção de café. Mas como Barbosa (2016) complementa e defende, a estrada teve principalmente um papel fundamental para a realocação de capitais excedentes produzidos na cidade por essa atividade econômica.

\* \* \*

---

<sup>13</sup> O caminho novo, também chamado de Caminho de Garcia Rodrigues Paes foi uma das estradas reais da época do Brasil Colônia que dava acesso à região das chamadas Minas Gerais.

<sup>14</sup> Henrique Halfeld era engenheiro, alemão e foi considerado o fundador da cidade.

<sup>15</sup> Mariano Procópio Ferreira Lage era engenheiro e político e foi uma dos principais figuras da classe dominante da cidade. Foi dono de terras, loteando e promovendo a expansão urbana da localidade na época.

Como o próprio subtítulo enfaticamente expressa, a conformação e constituição do seu espaço urbano, assim como nas grandes capitais – Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP – se alicerça sob os ideais modernistas, e na linha dos Planos de Embelezamento e Melhoramento. De acordo com Silva (2008), Juiz de Fora nasce na transição do período colonial para o período moderno, sob o signo da modernidade, e não mais em um ambiente “arcaico” como as outras localidades mineiras. A própria Estrada do Paraibuna trazia em si marcas dessa essência, com seu traçado moderno que se opunha ao modelo de cidade colonial.

A modernização pela qual a cidade se constituía se assentava sob três pilares: a disciplinarização, o embelezamento e o saneamento (SILVA, 2008). Esses valores modernos, mais do que padrões físicos e estéticos da cidade, impõem também uma mudança ética e moral dos padrões societários dos seus moradores, pois se necessitava outro modo de comportamento para uma cidade que nascera moderna. Isso se torna claro nas políticas públicas da municipalidade. Nesse processo de constituição e modelação do espaço urbano juizforano, seus atores dominantes agirão visando desenhar e organizar esse espaço de modo a “promover o progresso” e se manterem hegemonicamente. Seus interesses no espaço urbano são visíveis e serão o eixo da conformação da cidade e de suas relações políticas.

Para exemplificarmos, mostramos que em 1855 temos a organização de setores sociais privados para o melhoramento da cidade através da criação da Sociedade Promotora de Melhorias Materiais da Vila de Santo Antônio do Paraibuna. Essas iniciativas de setores sociais privados, se sobrepondo às ações públicas, serão recorrentes na cidade. Esse será um processo irreversível e constituinte. Silva (2008, p.34) argumentará que:

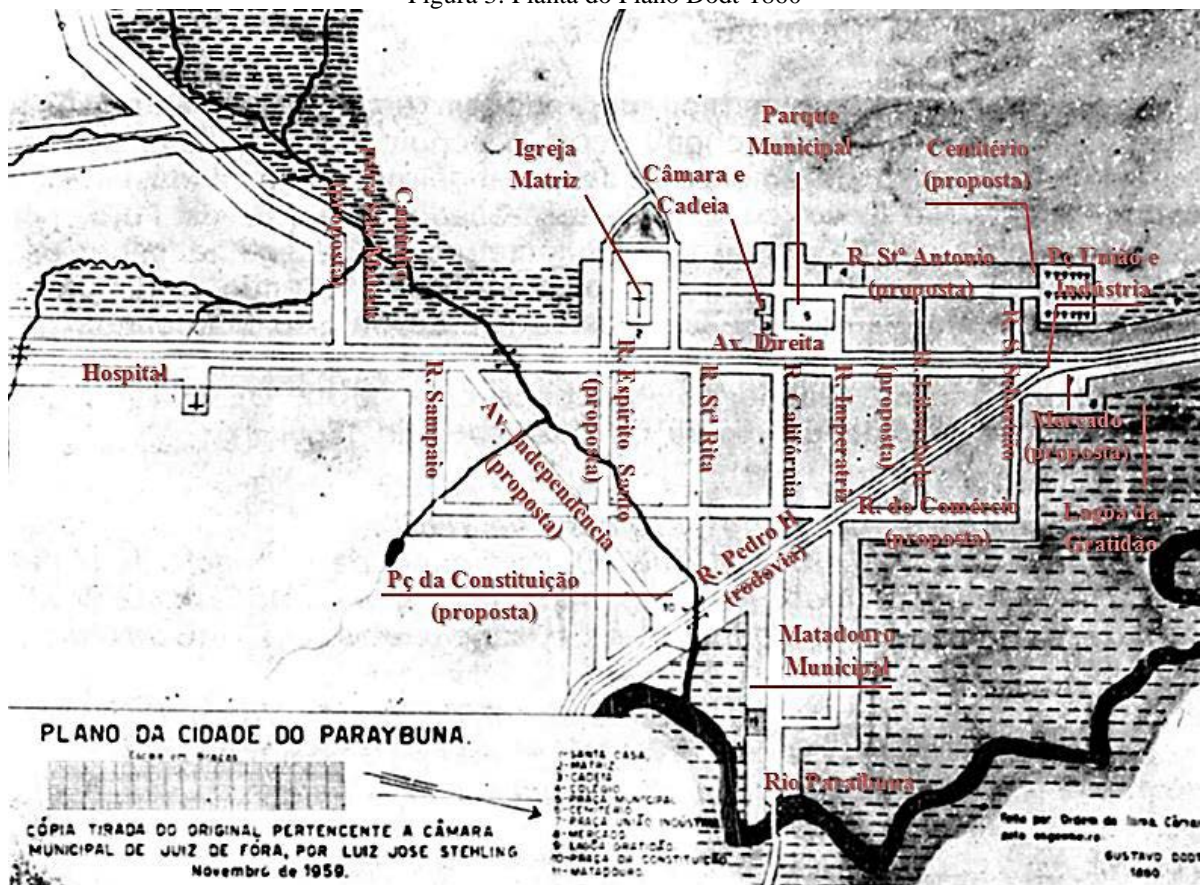
O simples fato de sua fundação [das Sociedades de Melhoramento] já se apresenta como indicador seguro de que o processo de urbanização então iniciado era irreversível e fazia parte de um projeto político e econômico consciente.

A princípio, suas preocupações circundavam em torno da modernização da cidade, seu embelezamento e nivelamento de suas ruas, mas não só. Visava uma concepção de cidade aos seus anseios, a uma imagem europeia, lançando mão do aparato público para tal. A “classe político-econômica dominante, representada pela Câmara Municipal, transformou a urbanização da cidade de Juiz de Fora na principal manifestação coletiva de seu poder” (GOODWIN JUNIOR, 2005 p. 102). A seguir conceberemos essas transformações no espaço urbano orquestradas pela classe dominante através dos primeiros planos concebidos na cidade.

### 2.3.1 O Plano Dodt

No ano de 1860, se estabeleceu um primeiro plano de orientação organizativa para a cidade, o Plano Dodt<sup>16</sup>. Tal plano consistia na elaboração da primeira planta da cidade, de caráter cadastral, e se propunha a um alinhamento e nivelamento das ruas, na demarcação de logradouros públicos e em um delineamento da parte central (GIROLETTI, 1988).

Figura 3: Planta do Plano Dodt-1860



Fonte: STEHLING (1979).

No plano, é composto por uma estrutura viária, mas observando o traçado da planta fica evidente o cuidado em organizar a disposição de alguns equipamentos públicos em determinadas áreas e vias. Além disso, ele delimita um possível centro da cidade, conservando em sua essência características dos planos de melhoramento urbano.

Para além das propostas de higiene e saneamento, o Plano Dodt iria privilegiar, sobretudo o triângulo central da cidade, área de moradia das famílias mais abastadas,

<sup>16</sup> Gustavo Dodt foi engenheiro.

demonstrando assim um favorecimento. Todavia, anteriormente à sua implementação já no ano de 1850, Miranda identifica o início desse processo:

Foi nessa área central que a partir de 1850 a elite agrária residente na cidade (e já manifestando atitudes tipicamente absenteístas optou) pela definição de um centro de poder estabelecido sob a trilogia igreja/repartições públicas/praca central, ao mesmo tempo em que a cadeia pública, apesar de situar-se na área central era estabelecida fora dos limites espaciais desse centro básico de justiça e poder (MIRANDA, 1990, p.94).

Economicamente, a cidade começava a aumentar a polarização exercida na região após a construção da Estrada Companhia União e Indústria. As realocações de capital promovidas pela construção da estrada, alinhada as ações de ordenamento e juntamente com a Sociedade Promotora de Melhoramentos, promoveram um impulso modernizador na cidade. Para além da construção da estrada, novas tecnologias – avançadas para a época – chegavam à cidade, como a ferrovia, por volta do ano de 1870, e a luz elétrica, com a construção da Usina de Marmelos inaugurada em 1889. Em meados da década de 1870 presencia-se ainda a abertura de ruas, construção de pontes, instalação de 84 lâmpadas de querosene para a iluminação da cidade e a presença de bondes de tração animal na área nobre (SILVA 2008). A morfologia urbana começa a se adequar aos anseios e desígnios da classe dominante<sup>17</sup>.

No ano de 1889 a cidade ainda fundaria o seu primeiro banco, o Banco do Crédito Real. Sua inauguração possibilitou a dinamização e desenvolvimento da economia local, retendo capitais e proventos que antes eram transferidos para o Rio de Janeiro, a capital (ALMICO, 2001). Nesse período, Juiz de Fora ganhou uma singular e destacada posição no cenário nacional pela intensa industrialização, recebendo o apelido de Manchester Mineira em alusão à cidade de Manchester na Inglaterra, conhecida por sua produção têxtil.

---

<sup>17</sup> Fato curioso que expressa o anseio e a subserviência a uma identidade é que a aquisição de parte dessa mobília urbana descrita foi para equipar a cidade para a vinda de Dom Pedro II à cidade (SILVA, 2008). Mas, por percalços no trajeto, o Imperador teve de pousar em Rio Novo-MG, localidade próxima.

### 2.3.2. O Plano Howyan

Sob os mesmos preceitos do Plano Dodt, por meio da lógica dos planos de melhoramentos e embelezamento, Juiz de Fora no ano de 1892 realizaria o Plano Howyan<sup>18</sup>.

Passando por Juiz de Fora naquele ano, afeiçoou-se tanto à cidade que resolveu, por conta própria, elaborar um plano revolucionário de abastecimento de água e esgoto. Era, amiúde, visto pelos morros da cidade com seus auxiliares aferindo com instrumentos de engenharia e anotando em cadernetas as características morfológicas da cidade. Francisco Bernardino, na época membro do Conselho de Intendência, impressionara-se com o arrojo do trabalho apresentado, assim, quando eleito e de posse do poder executivo do município, convidou o mesmo para tal cargo (OLIVEIRA, 1966, p. 162).

Apesar da ingênua argumentação de Oliveira (1966), não cremos que o motivo de Howyan ter se proposto a elaborar um plano dito revolucionário para a cidade seja mero encanto. Não encontramos dados ou comprovações sobre outros interesses escusos do engenheiro sobre a cidade, mas sabe-se que o plano foi comprado pela câmara por 50:000\$000<sup>19</sup>.

Este plano compreendeu um conjunto de ações que visavam melhorias para o espaço urbano, sobretudo nas áreas de saneamento e distribuição de água, e ainda também a construção de estradas. Para Barbosa (2016b), isso só foi possível graças à consolidação da esfera municipal da cidade, constituída após a transição do Império (1822-1889) para o período republicano (a partir de 1889) no Brasil, comprovando que a apropriação do poder público por determinados atores seria uma marca na conformação da cidade. Operando o poder público como um instrumento, a classe dominante local justificará tais intervenções:

De acordo com a Câmara, por meio da execução deste plano seria conseguido o saneamento completo desta cidade, tornando-a ao mesmo tempo, pelo embelezamento como pela salubridade, sem rival na América do Sul (BARBOSA, 2016a, p.250).

Oliveira (1966) ainda argumenta que foi notável o número de obras públicas realizadas na década de 1890, e o Plano Howyan foi o que teve maior destaque. Todavia sua execução trouxe implicações para a cidade, que não estava preparada para receber um plano de tamanha magnitude. Do mesmo modo que o engenheiro idealizou engrandecidamente seu projeto, demandava-se também a disponibilização de recursos pra sua execução. Entre as propostas do engenheiro se incluía grandes intervenções como: o rebaixamento do leito fluvial do Rio Paraibuna e a retificação de seu canal, para evitar seu transbordamento; o aterro de pântanos;

<sup>18</sup> Gregório Howyan era engenheiro formado pela École des Ponts et Chaussées de France, e em 1891 fora convidado para integrar a comissão de técnicos que iria escolher o local da nova capital do Estado de Minas Gerais (OLIVEIRA, 1966)

<sup>19</sup> Valor assinalado na Resolução nº 155, de 22 de março de 1893, disponível no AHCJF.

a construção de canais de cintura; a drenagem das regiões pantanosas; a criação de uma rede de esgoto e abastecimento de água; e a criação de uma polícia sanitária para garantir a segurança do processo.

Seu projeto era ambicioso e bastante além do que a cidade dispunha em suas arrecadações. Primeiro, devido à monumentalidade do projeto, ele não poderia ser executado no período de um mandato, previa um planejamento de longo prazo – o que ainda não era estratégia nem discurso de planejamento urbano. Segundo a municipalidade da época, não havia receita suficientes para promovê-lo. Podemos visualizar abaixo o caráter suntuoso<sup>20</sup> da obra na previsão dos recursos requeridos para sua realização:

Quadro 2: Custos do Plano Howyan

<b>Serviço</b>	<b>Custo</b>
Canalização	610:000\$000
Terraplanagem e calçamentos	500:000\$000
Canal de cintura	50:000\$000
Abastecimento de Água	400:000\$000
Obras no Rio	400:000\$000
<b>Total</b>	<b>1.960:000\$000</b>

Fonte: HOWYAN, 2004, p.155.

Para um parâmetro de comparação, a arrecadação do município em 1893 seria de aproximadamente 400:000\$000, ou seja, um valor quase 400% menor que o orçamento proposto por Howyan (BARBOSA, 2016b, p. 172). Antevendo todos esses custos de realização, o então prefeito eleito, Francisco Bernardino, mesmo sem condições orçamentárias, recorreu à venda de títulos públicos para subsidiar o projeto. O foco central da municipalidade seria a execução do projeto a qualquer custo, sinalizando no século XIX uma financeirização de receitas públicas.

Bernardino não hesitou em organizar um lançamento de títulos de dívida pública para a realização de tal empreitada. Com o apoio da maioria absoluta dos vereadores, foi autorizado na Resolução nº84, 41 de 13 de outubro de 1892, o lançamento do empréstimo até a quantia de 2.000:000\$000, divididas em 10.000 apólices no valor de 200\$000 cada, 42 sobre as quais renderia um juro de 7% ao ano, resgatáveis semestralmente no prazo de 28 anos. A fim de arcar com o pagamento dos juros e amortizações, a Câmara reservaria parte de seu orçamento anual, o valor de 165:000\$000, retirado do imposto predial e do imposto sobre transmissão de propriedade. Ainda, de acordo com a Resolução, os saldos do empréstimo seriam depositados e movidos à parte de qualquer outra renda da Câmara, garantindo sua aplicação única e exclusivamente sobre as obras de

saneamento e expansão urbana propostas por Howyan (BARBOSA, 2016b, p. 252).  
21

Apesar do emprego de esforços para materializar tamanha proposta, alguns entraves impossibilitaram o prosseguimento e materialização do plano. Algumas obras foram iniciadas, mas foram pontuais, sua magnitude era o principal impedimento para sua realização. “Senão ambicioso [o projeto,] pelo menos [era muito] vultoso para a jovem “Princesa de Minas<sup>22</sup>” (BARBOSA, 2016b, p. 260), que refletia o ensejo, tanto do engenheiro quanto da municipalidade em assemelhá-la ao modelo europeu, aos padrões da Paris de Haussmann. Houve ainda dificuldades de ordem logística, a exemplo da necessidade de importação de materiais, como o grande volume de cimento exigido e a contratação de mão-de-obra especializada. Outra dificuldade foi de ordem financeira, pois apenas 50% das apólices disponibilizadas pela prefeitura foram vendidas, não se adequando com isso à realidade fiscal da cidade.

Desse modo, o plano foi dissolvido não foi possível sua continuidade. É de se atentar que, salvaguardada suas dimensões, o Plano Howyan, em si, se assemelhou à Reforma Pereira Passos, no Rio de Janeiro. Mesmo não tendo colocando “abaixo” o centro de Juiz de Fora, ele expressava os anseios para uma Juiz de Fora de estilo “parisiense”, pois trazia consigo interesses ocultos que produziram efeitos substanciais sobre o espaço urbano, produzindo contradições sócio-espaciais.

---

<sup>21</sup> O autor ainda destaca que o valor das apólices deixava bem claro o público alvo para esse tipo de investimento, pois o salário do trabalhador fabril médio da cidade não alcançava um valor de 100\$000 por mês.

<sup>22</sup> Alcinha da cidade de Juiz de Fora.



### 2.3.3 “Nem tudo são flores”: as contradições sócio-espaciais dos “Modernos” planos

Os preceitos e ideais de embelezamento, ordenamento e higienização da cidade que conformaram o espaço urbano juizforano impôs que alguns atores presentes no espaço urbano fossem “sacrificados” em prol do progresso. Como Lefebvre bem sintetiza:

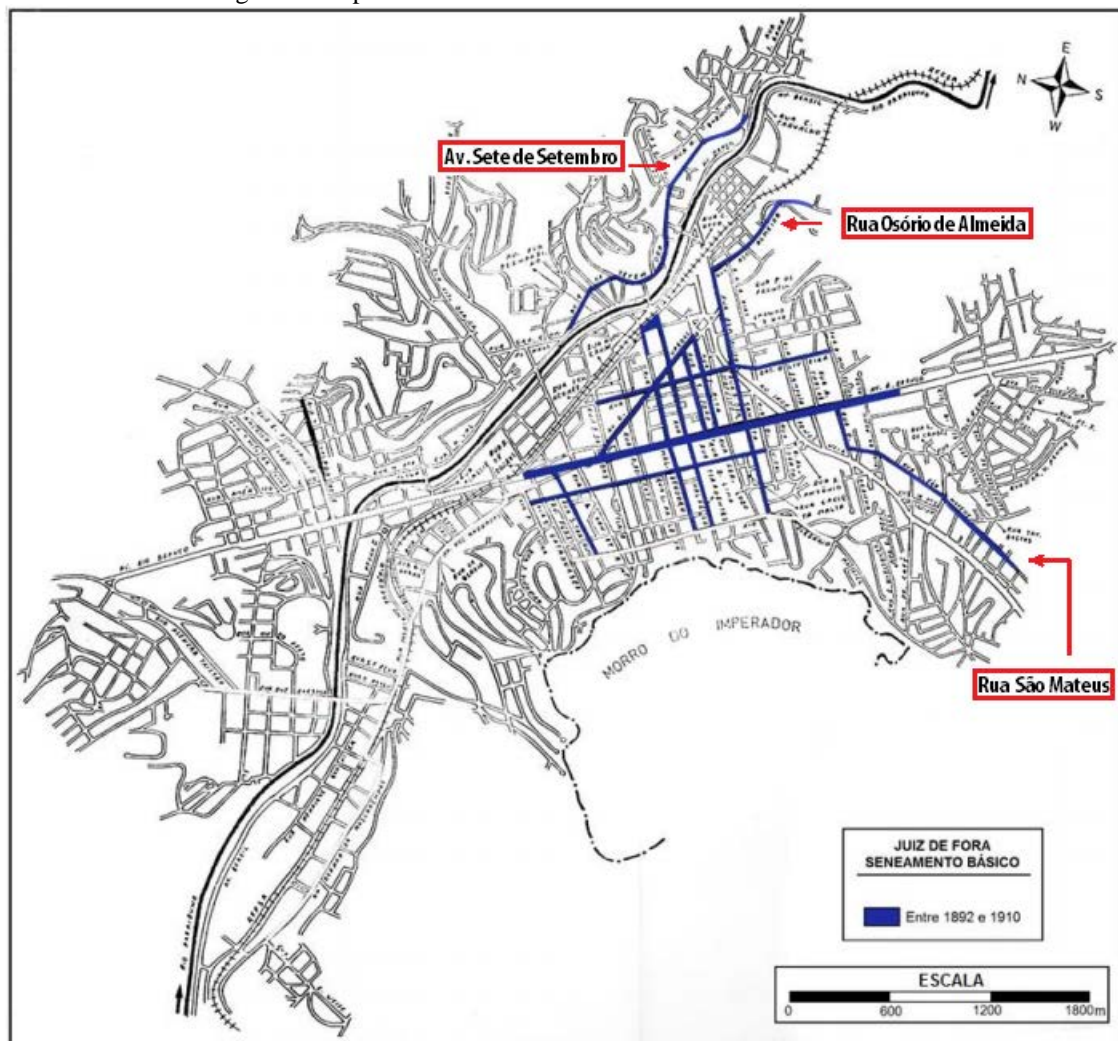
Nesse processo, certa “racionalidade” segregadora, invocada para ordenar o espaço, acaba ratificando a expulsão dos considerados incômodos, inconvenientes, ou mesmo ameaçadores, enfim, os esbulhados de sempre para as periferias desurbanizadas (LEFEBVRE, 2008, p. 10).

Junto da perseguição de um padrão de civilidade e desenvolvimento, o poder público ganhou certa autonomia na gestão urbana. Após o princípio federativo republicano (BARBOSA 2016), a municipalidade juizforana impôs a seus cidadãos um aumento dos impostos visando garantir uma robustez de gestão, um acréscimo na receita ordinária do município. Isso se utilizando da implementação de infraestrutura urbana para receber sobre seus serviços. Miranda (1990) caracteriza essa prática da época como uma mercantilização dos serviços públicos. Essa foi uma estratégia que sem dúvida alavancaria os cofres públicos.

Essas contradições não foram exclusividade do processo constitutivo de Juiz de Fora e ou da cidade do Rio de Janeiro. Apesar do modo de operação ser específico ao local, a perseguição pelos ideais Modernos produziu efeitos semelhantes em distintos países e cidades, mostrando-se como condição. Como Bermann (1986) argumentou, modernidade e miséria andam lado a lado, pois tanto na Rússia quanto em países localizados na periferia do capitalismo houve uma tentativa para se alcançar os padrões modernos – europeu ocidental –, mas fracassou devido à falta de bases materiais. Por detrás dessa imagem moderna, em sua contraposição, o que se produziu foram favelas, cortiços, espaços desvalorizados. Viu-se que na verdade o que se tinha era uma “capa de civilização”, e é esse quadro que veremos ser reproduzido na promissora Manchester Mineira.

Em Juiz de Fora, descortinou-se que na distribuição da implantação dos serviços de luz, de saneamento e esgoto, bem diferente do discurso apresentado de avanço e de padronização às cidades Modernas, o que se produziu foi uma seletividade espacial. Somente as áreas centrais da cidade tiveram a implantação de estruturas de saneamento, salvo ainda exceções como a Rua São Mateus, a Rua Osório de Almeida e a Avenida Sete de Setembro, vias que eram os principais acessos à área central da cidade, onde residiam algumas das famílias mais abastadas da cidade.

Figura 4: Mapa do Saneamento Básico em Juiz de Fora 1892-1910



Fonte: BARBOSA (2016, p. 177, adaptado).

Além das camadas populares não se beneficiarem com os “frutos do progresso”, a mercantilização dos serviços públicos acentuou a pauperização na cidade. Mesmo não tendo acesso a esses serviços, essas camadas tiveram de arcar com seus custos, que se transformaram em novos impostos e foram distribuídos de modo igualitário a toda população. Para Barbosa (2016b, p. 254), essa cobrança será um fator preponderante e causará na cidade uma reestruturação da organização social do município, pois

[...] gerou uma pressão econômica nas classes desfavorecidas, sobretudo as camadas proletárias que residiam muitas vezes em cortiços dispersos em algumas ruas do centro, mormente aquelas mais próximas ao rio, sujeitas à frequente inundação (como a Avenida Getúlio Vargas, e a parte baixa das ruas perpendiculares a essa). Mediante os módicos salários recebidos nas fábricas, a obrigação de arcar com uma taxa de saneamento e abastecimento foi um fator ativo na expulsão dessas classes de baixo poder aquisitivo do centro da cidade rumo às regiões periféricas.

Como se nota, tais intervenções geraram uma segregação sócio-espacial através das ações de planejamento urbano. Não só nas transformações urbanas, mas as políticas

higienistas e disciplinadoras, conjugada ao desenvolvimento urbano-industrial juizforano, se refletem também na casa, no modo de morar e habitar (SILVA, 2008). Costumes, funções da casa, espaços da casa, todos eles se alteram para se adaptar a um novo homem, ao homem moderno, a uma lógica moderna. E essa lógica é orquestrada por uma elite, que quer dominar, e com isso se entranhará ideologicamente nas esferas mais particulares e subjetivas da população. A moradia e sua precariedade se constituem como um ponto chave para se compreender as contradições da cidade capitalista (MARICATO, 2013), e como se observa os reflexos dessa produção espacial se deram de modo incisivo na mesma.

Tanto Maira Silva (2008) quanto Ricardo Silva (2014) ao se debruçarem sobre a temática sustentam tal argumento. Primeiro, pelas consequências das intervenções urbanas realizadas entre os séculos XIX e XX que expulsaram as populações mais pobres do centro da cidade. Segundo, por meio de análises das políticas habitacionais constatando sua ausência destinada para as camadas populares da cidade, que possuíam uma alta demanda. Isto posto, a habitação foi um instrumento central de manutenção e controle dos trabalhadores na cidade. Na virada do século XIX para o século XX, a questão habitacional emerge como um grave sintoma das contradições sócio-espaciais em Juiz de Fora.

Conjugado à segregação produzida via intervenções no seu espaço urbano, a cidade também crescerá em número populacional notoriamente. De acordo com o relatório da prefeitura, no ano de 1931 a população da cidade cresceu quase 400% em apenas 41 anos:

Quadro 3: População de Juiz de Fora entre 1890 e 1931.

<b>Ano</b>	<b>Juiz de Fora</b>
1890	17.622
1907	28.553
1920	51.392
1931	69.984

Fonte: (Relatório da Prefeitura de Juiz de Fora de 1931, p.257. apud. Cláudia M. R. VISCARDI. Mutualismo e filantropia. p.8)

Tal fato se deve à nova dinâmica econômica da cidade com seu processo de industrialização, o qual aumentou a pressão para o setor habitacional na cidade. Todo esse crescimento agravará as condições sociais das camadas mais pobres da cidade, que abrigava em si já um número considerável de cortiços e habitações inadequadas. Pontuamos que apesar dos números exorbitantes, além de Juiz de Fora, os grandes centros urbanos como São Paulo/SP também cresceram nesse período: cerca de 168% entre os anos de 1890 e 1900, e mais 141 % entre 1900 e 1920 (BLAY, 1985).

As políticas habitacionais destinadas à classe operária da cidade serão expressão do *modus operandi* das classes dominantes via poder público e intervenções urbanas. Localmente, somente em 1908 a Prefeitura irá reconhecer a condição crítica da questão habitacional na cidade. Como medida para tentar sanar o déficit habitacional, foram criadas duas leis para tentar incentivar a construção de moradias, ambas baseadas na isenção de impostos. A Resolução N° 743 de 1/1/1917 estabelecia a isenção de impostos por cinco anos para construções de dois ou mais andares, em qualquer bairro da cidade. A Resolução N° 814 de 28/07/1919, isentava de impostos por três anos as edificações construídas em um intervalo de no máximo um ano. Contudo, tais resoluções não tinham como preocupação central uma resposta à questão habitacional, mas fazer com que determinadas classes se favorecessem deste avanço do déficit habitacional, pois já possuíam imóveis ou terras – urbanas ou rurais.

Essas resoluções promoveram uma nova dinâmica do crescimento e expansão da cidade, ainda calcado na concentração fundiária. Esse período irá se caracterizar por uma expansão periférica da cidade, visto que muitos fazendeiros e investidores em terras urbanas e rurais investiriam em imóveis para aluguéis (GERALDO, 2011). Para Silva (2008), o objetivo central por parte da prefeitura para tais construções era estimular empreendedores a construírem casas destinadas a operários.

Isso sinaliza para nós o início de uma tradição na cidade que se reproduz veemente até hoje; uma tradição da concentração imobiliária, e da força do setor. Podemos ver nos espaços do PDP a atuação das empresas construtoras, do sindicato da construção civil e de arquitetos. As elites locais possuem uma postura privatista da cidade, o que prevalece é a lógica do capital imobiliário. Isso confirma o que argumentamos anteriormente através de Maricato (2013) que a produção do espaço urbano se constitui sob uma postura patrimonialista, que o planejamento urbano promove.

Fica nítido nas leis que há primeiramente uma tentativa do poder público em se abster da responsabilidade para com o déficit habitacional e, segundo, o aparelhamento das classes dominantes sobre a esfera pública, pois a solução proposta beneficiava as classes privilegiadas que dispunham de imóveis ou condições de erguerem algum tipo para locar. Não por acaso, no ano de 1914 as principais famílias da cidade possuíam seus maiores ativos em aluguéis: 11% dos inventários mais ricos de Juiz de Fora pertenciam a pessoas que viviam de alugar casas na cidade e no entorno, nos distritos (SILVA, 2008). O mercado imobiliário é demasiadamente lucrativo de modo que nesse período veremos surgir diversas companhias para a construção de casas populares como a Cooperativa de Casas de Luiz Perry, a Sociedade Beneficente de Juiz de Fora e a Companhia Predial Juiz de Fora.

Outro elemento que exemplifica de modo cristalino o evidente estreitamento entre a esfera privada – através de proprietários de terras e loteadores da cidade – e o poder público é a apropriação e realização de serviços públicos pelo setor privado. Por meio da constituição de Companhias, a esfera privada foi responsável pela construção de obras de infraestrutura; pelo setor de transporte, através da Companhia Ferrocarril Bondes de Juiz de Fora; e pela distribuição de rede elétrica, com a Companhia Mineira de Eletricidade.

Miranda (1990) reforça essas constatações apontando que a inter-relação entre os grandes proprietários da cidade e a Câmara Municipal diante da produção do espaço urbano se afinavam de tal modo que não havia resistência às desapropriações de terras, e, quando necessário, se estabeleciam até mesmo mecanismo de doação de terrenos para a construção de logradouros públicos e casas populares. Em suma, ao promover ações sobre Juiz de Fora com vistas a expandirem o processo de urbanização, as esferas pública e privada agiam de maneira amalgamada.

Diante de todo o cenário exposto – da falta de acesso à moradia, o alto preço dos alugueis e o aumento significativo da população, fazendo aumentar o assim chamado exército industrial de reserva –, vemos que a população trabalhadora arcou com o ônus da modernização, bem como com sua exclusão do espaço central da cidade. Os efeitos para a cidade foram o aumento da prática de mendicância (SILVA, 2008), e de trabalhadores sem condições de se inserirem no mercado formal, nas fábricas, ou ainda em pequenos comércios, estando fadados à informalidade. Aumentou-se significativamente a pauperização e a dilapidação das condições de vida.

Em todo esse enredo, há um fato relevante a se ressaltar. A cidade de Juiz de Fora, conforme a Ata da Câmara de 1855 possuía uma população de 27.722 habitantes, dos quais 11.176 eram brasileiros, 118 imigrantes e 16.428 população negra escravizada, ou seja, mais da metade da população era composta pelos negros escravizados.

Desde quando ainda era a Vila de Santo Antônio do Paraybuna já possuía uma população escrava em proporção bastante alta. Enquanto nacionalmente a população escrava correspondia a 40,2% da população total, aqui a porcentagem era de 59,1% de escravos (SILVA, 2000, p. 45).

Todavia, apesar do número superior de negros escravizados na cidade, a mesma lhes impunha um tratamento hostil.

Durante a Primeira República (1889 a 1930), a herança escravista determinou uma tendência racista presente nas concepções que apontavam tanto para a inferioridade atávica da nossa gente quanto para o branqueamento como tarefa civilizatória (TASCA, 2010, p.81).

Antes da abolição da escravatura, criaram-se diversos mecanismos para impedir que negros habitassem e circulassem na cidade, como “impostos sobre escravos da cidade”, ou leis de posturas que impediam cocheiros – que não por acaso eram negros – de circularem em espaços centrais. Mesmo após a abolição, os recém libertos ainda continuaram laborando nas fazendas. Isso, pois, para além da hostilidade lhes direcionada, era caro morar na cidade, e como sabemos, no processo de libertação não houve indenização alguma. Contudo, no ano de 1920, com os sinais de esgotamento da cafeicultura, essa população inevitavelmente se dirigiu à cidade. Sem espaço e sem renda para morar nas áreas centrais, onde os alugueis eram exorbitantes – de parques cortiços –, esses recém-chegados ocuparam encostas e morros do entorno. As primeiras ocupações foram a “Serrinha”, atual bairro Dom Bosco, inserido na região Centro, e o “Arado”, atualmente compreendido pelo bairro São Benedito, na região Leste.

Assim, agregamos um fundamental elemento às “Modernas” intervenções urbanas materializadas na cidade: o racismo. Quando relatamos a ausência de moradia para trabalhadores e pobres na cidade na passagem do século XIX para o XX falamos de pessoas brancas, trabalhadores livres e imigrantes. Como vemos, o espaço urbano foi tolerável para os negros somente na década de 1920, mesmo que ainda estes fossem uma parcela considerável da população. O sujeito negro se constituiu como o trabalhador alijado dos alijados na conformação do espaço urbano, não estando no mesmo nível de exploração que outros trabalhadores, ainda que pobres. Conseqüentemente, como de praxe na conformação espacial da cidade, os negros foram ocupar as periferias e os morros.

Na esfera do trabalho formal poucos foram absorvidos. O comércio não incorporava a mão de obra negra, restando-lhes alguns trabalhos na construção civil para homens, e atividades domésticas para mulheres. Sua alternativa foi o comércio informal, se inserindo na venda ambulante com produtos de hortifrutis e granjeiros – verduras legumes, aves – e ainda produtos artesanais como balaios e cestos (SILVA 2008). Na antiga Manchester Mineira, restou ao negro os espaços não valorizados.

Essa camada de pobres era vista como um empecilho ao progresso e uma ameaça à imagem da Princesa de Minas. Entretanto, as contradições só se acentuavam e isso era um grande incômodo aos olhos das classes dominantes. Em resposta a esse espectro, vão se erguer múltiplas entidades de distintos setores da sociedade civil para intervirem na situação, como as associações mutualísticas e beneficentes, e a Igreja. Esses atores operavam uma posição que era de responsabilidade do Estado. Essa desresponsabilização estatal, independente da esfera, não ocorria por ineficiência ou por outro motivo qualquer, pois como

já mencionado, a esfera pública funcionava efetiva e permanentemente na produção de um espaço urbano moderno e belo. Como já entrevemos, a questão é que sua apropriação era realizada para fins privados de determinada classe, para seus interesses políticos e econômicos. Aprofundaremos esse aspecto no próximo capítulo.

## **2.4 A Era das legislações urbanísticas Juizforanas**

Buscaremos nesse sub-tópico explorar um segundo momento das mudanças ocorridas na cidade, enfocando o planejamento urbano – como forma, discurso e ação de intervenção no espaço urbano – em um contexto de leis urbanísticas, sempre inter-relacionando com o contexto econômico e social, e quando possível com a escala nacional. Nesse momento, Juiz de Fora instituiu sua primeira política urbana, o Código de Obras de 1938. Para a época, o código era avançado do ponto de vista urbanístico para o porte da cidade, pois abordou instrumentos até então só visualizados em grandes centros, como no Rio de Janeiro/RJ. Todavia, tal política não foi suficiente diante um assenhoramento político pela elite local, e tamanha reprodução de desigualdade sócio-espacial.

Ao iniciar a década de 30, ainda iremos presenciar uma crise econômica, que estaria atrelada à limitação que as indústrias possuíam por em sua maioria terem uma estrutura familiar e um pequeno grau de concentração industrial com um nível baixo de concorrência. Para Oliveira (2006), esses dois fatores resultaram em uma ampliação das fragilidades frente à concorrência imposta por indústrias de outras regiões e foram preponderantes para a mudança do perfil de Juiz de Fora.



#### 2.4.1 O código de Obras de 1938

A cidade de Juiz de Fora, a partir do fim da década de 1930, inaugurou um novo momento de seu planejamento urbano, segundo o qual as intervenções urbanas se estabeleceram a partir da consolidação de uma Legislação Urbana em âmbito municipal. Para Tasca (2010), esse será o marco da política urbana juizforana, que se materializou através do primeiro Código de Obras de 1938 (Decreto Municipal nº 0023 de setembro de 1938).

O código nasceu da necessidade do poder público em estabelecer regras mais rígidas para a ocupação do solo no município, e principalmente regulamentar e padronizar edificações. Sua natureza é edilícia, contendo atribuições que versam sobre licenças, construções, padrão estético dos edifícios e sua estrutura, obrigações de profissionais, e mobiliários urbanos – postes, relógios, bancos de praça, estátuas etc. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 1938). Para Tasca (2010), o código se mostra avançado na medida em que, apesar da natureza edilícia do Capítulo 2, há traços de políticas de planejamento como princípios de zoneamento urbano e normatização da estrutura do tecido urbano, explicitando áreas residenciais, comerciais e inclusive delimitação da zona rural.

Apesar do avanço em âmbito de ordenamento verificado no código, ele ainda conserva em sua essência as ideias dos Planos de Melhoramento e Embelezamento, que ainda prioriza as classes dominantes. Isso fica nítido ao analisar seu conteúdo e suas propostas a referência à “Extinção das Habitações anti-higiênicas” (Capítulo XV, Título Único, Cortiços e Favelas) (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA 1938). O código em nenhum momento contempla pontos propositivos para o déficit habitacional na cidade, mas se mantém alinhado ao planejamento de bases higienistas, que fundamentou as intervenções urbanas anteriores. Em suma, mesmo com esse avanço do ponto de vista urbanístico, o código continuou limitado do ponto de vista habitacional, de política para habitação.

A partir dos anos 1930, a cidade e o país como um todo experimentou uma nova fase de intervenções e políticas sobre o espaço urbano. O ano marca o início da Era Vargas, no qual teremos a presença de novos atores como o setor industrial. Surgirão novos padrões de intervenção no espaço urbano, diferentes dos Planos de Embelezamento e Melhoramento. Com o objetivo de “tirar o atraso” em relação à industrialização dos Países Capitalistas Centrais, há uma intenção por parte do Estado brasileiro em urbanizar seu território, entendendo que através de uma industrialização de base fordista poderia desenvolver e consolidar sua industrialização.

O urbano é nesse subperíodo, principalmente, um momento de excepcional fusão entre a nação e o Estado: cresce o Estado por afirmação da nação: Petrobrás e quase todas as BRÁS da vida, fundadas no que Giannotti chamaria a “ilusão necessária” da vontade popular, que encarna nas empresas do Estado a realização da nação (OLIVEIRA, 1977, p.72).

É nesse processo que haverá, diferentemente dos anos anteriores, uma maior intervenção estatal, sobretudo em infraestrutura. Em suma, o Código de Obras de 1938 foi resultado desse processo que acompanhava o cenário nacional, em sua proposta de ordenamento, e em sua limitação como efetivo instrumento.

#### 2.4.2 O cenário nacional e a primeira mudança de estratagema do planejamento urbano

Em âmbito de planejamento, desde os anos de 1920, o modelo de planejamento assentado nos Planos de Embelezamento e Melhoramento viu ruir suas bases. Nesse período, a classe dominante brasileira ainda tinha tamanha hegemonia que eram suas as propostas para o urbano, e as debatiam abertamente.

Manifestações dessa hegemonia foram, por exemplo, o slogan ‘O Rio civiliza-se’, referindo-se as reforma de Passos, cunhado e difundido na época; ou a tranqüila franqueza com que um senador da época exprimia suas idéias sobre a remodelação urbana e sobre o lucro especulativo (VILLAÇA, 1999 p. 201).

Mas, a partir dos anos 1930, toma forma nacionalmente um novo *modus operandi* de planejamento urbano, a fase do Urbanismo e dos Planos Diretores. O declínio do período anterior era eminente. Assentada em uma nova era de incentivo massivo à industrialização a gestão urbana estabelecerá novas prioridades. A concepção de planejamento em longo prazo já começa a permear a administração pública e agora há uma necessidade de se integrar todo o território da cidade. O foco passa a ser a eficiência da cidade, mais do que sua beleza.

Nesse movimento, veremos que essas mudanças de concepção sobre o planejamento serão novos discursos adaptados a realidade urbana, que as classes dominantes produzirão para tentar esconder seu fracasso diante da acentuação dos problemas e das contradições urbanas. Apesar de fracassada, não abrirá mão da hegemonia sobre o espaço urbano, principalmente com as possibilidades de acumulação de capital e concentração de renda e, sobretudo as que iriam ser propiciadas pela nova fase. A cidade passará a ser vista como força de produção, e os interesses dominantes diante do processo de urbanização e industrialização se darão principalmente no entorno do capital imobiliário.

Sobre Juiz de Fora, Miranda (1990) aponta que, antes da década de 1930 houve uma perspectiva de valorização das terras urbanas de modo ampliado, que se efetivou e acentuou a partir dos investimentos estatais em infraestrutura. Através de Menezes (2004), podemos aprofundar sobre como as classes dominantes se apropriaram do espaço urbano, averiguando que o processo de concentração fundiária foi um modo constituinte na gênese da cidade, presente já no início do século XIX:

O crescimento da cidade redonda na intensificação da especulação de terras e impulsiona o empreendedorismo com fins de loteamento e implantação de infraestrutura. Enquanto Henrique Halfeld – investia na várzea e no trecho compreendido pelo Morro de Santo Antônio e a rua da Califórnia (atual rua Halfeld), Mariano Procópio implementava na região da estalagem do Rio Novo, uma urbanização moderna que tentava se diferenciar da “velha”, a cidade entorno da rua Principal (atual Rio Branco). (MENEZES, 2004, p. 4)

Menezes (2004) ainda reforça que a configuração da cidade e a vida urbana foi resultado do mercado imobiliário e consequentes melhorias urbanas. Isso demonstra mais uma vez que Juiz de Fora já nasce moderna, na busca pela urbanização e “desenvolvimento” e envolvida em um contexto de especulação imobiliária e disputa política.

Diferentemente de Juiz de Fora, onde a classe dominante manteve a posse predominante das ações sobre o urbano; no cenário nacional, no processo de transição entre períodos a classe dominante estava desorientada. Em determinado momento não conseguiu consubstanciar estratégias de apropriação do urbano via planejamento (VILLAÇA, 1999). No período do planejamento via Urbanismo e Plano Diretor, os dois principais planos que irão se destacar nessa fase, o Plano Agache no Rio de Janeiro/RJ – em 1920, pioneiro – e o Plano de Avenidas Prestes Maia em São Paulo/SP.

O Plano Agache consistiu em uma remodelação urbana, pelo arquiteto Alfred Agache<sup>23</sup>, encomendado pelo então prefeito da cidade Antônio Prado Junior. Para Tasca (2010), o plano surge em um contexto de necessidade da introdução do urbanismo no Brasil, nesse sentido, abrirá as novas perspectivas do urbanismo no país. Seu objetivo era a criação de uma nova imagem para a cidade, em semelhança ao modelo europeu. Da mesma forma que no período passado, presenciamos a subordinação a um padrão de civilidade. Conjuntamente ao modelo de cidade, o modo como se alcançará tal propósito também será importado. O urbanismo pensado para as cidades brasileiras será quase que por total externo.

---

<sup>23</sup> Alfred Hubert Donat Agache – arquiteto francês – realizou o primeiro Plano Diretor para a cidade do Rio de Janeiro (grupo de técnicos estrangeiro)

Figura 5: Paisagem aérea do centro monumental proposto pelo Plano Agache em 1930



Fonte: LEME, 1999, p. 363.

O Plano de Avenidas Prestes Maia consistia em um projeto de sistema viário para a cidade de São Paulo, nas décadas de 1920 e 1930. Mesmo com o título de plano, o autor não o assumia enquanto tal, para evitar comparações com o Plano Agache, desenvolvido na mesma época. Mas Villaça (1999) ainda assim os definiu como semelhantes, pois, apesar do nome se referir às “avenidas”, ele tratava de um conjunto de preposições e intervenções urbanas para a cidade de São Paulo, um tanto quanto audacioso. Abordava varias questões para o desenvolvimento da cidade de São Paulo, como sistema de transportes, versando sobre trens e metrô, legislações urbanísticas, retificação do Rio Tietê, urbanização de suas margens, habitação popular e ainda um apêndice sobre parques.

O plano Prestes Maia, juntamente com o Plano Agache, serão os marcos dessa transição entre o primeiro e o segundo período, o de embelezamento e melhoramento. O Prestes Maia se constituiu como o marco final dos planos de embelezamento e melhoramentos, pois primeiramente ainda abordava em si intervenções urbanas de caráter embelezador, expresso na sua arquitetura. Segundamente, Prestes, evitando comparações com Agache e possíveis críticas, caracterizou seu trabalho como um estudo de conjunto. Mas ao se ater ao seu conteúdo, e como já relatado acima, visualiza-se que o tal estudo contemplava temas bem mais amplos e globais do que um simples diagnóstico ou levantamento. Seu volumoso compêndio continha singelas 400 páginas, com estudos urbanísticos, dotados de erudição, com a maior parte das suas bibliografias estrangeiras. Tamanha sua opulência e

abordagem de diversificados temas urbanos, Villaça (1999) argumentará que ele não será um mero estudo de conjunto, mas um prenúncio, uma expressão dos planos que nasceriam; principalmente porque a classe dominante já o considerava enquanto tal.

Já o Plano Agache constituiu-se como o início da fase do urbanismo no Brasil, com o caráter científico e a instituição dos planos como bases para o planejamento urbano no país. Diferentemente do plano Prestes, ele era pioneiro, novo e moderno. Desenvolveu estudos de abastecimento de água, combate de inundações, coleta de esgoto, limpeza pública; um conjunto de leis urbanísticas que se propunham se projetar em escala nacional – sobre loteamentos, gabaritos, desapropriações, estética urbana e edificações.

O Plano Agache abriu esse novo momento do planejamento urbano, da atualização de suas bases discursivas de intervenção no espaço urbano. Os planos assumem um caráter de

plano intelectual, que pretende impor-se e ser executado por que contém “boas idéias”, tem base científica e é correto tecnicamente. É o plano-discurso que se satisfaz com sua própria “verdade” e não se preocupa com sua operacionalização e sua exequibilidade. Sua “verdade” bastaria. (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 204).

Esse traço do discurso de cientificidade marca a essência dessa nova fase do planejamento urbano, que sinaliza ainda a inauguração de uma nova fase de sobreacumulação. Influenciado pela França, apresenta a ciência e técnica através do Urbanismo como os responsáveis pela resolução dos problemas urbanos.

A urbanização passa a ser um dos elementos fundamentais para a modernização do país, o urbanismo é acionado como instrumento importante na formulação de diagnósticos sobre os problemas urbanos (TASCA, 2010, p. 84).

No prosseguimento, o discurso irá fundamentar os futuros “planejamento integrado” e dos “superplanos”, persistindo até a atualidade, mesmo apesar de alguns avanços na política urbana e na própria concepção de plano diretor.

Sob esse novo discurso, agora a preocupação da classe dominante não é de tentar justificar as obras que eram executadas, mas de justificar a falta de solução para os ditos “problemas urbanos”. No cenário nacional, o fomento do Estado à industrialização via urbanização sem, contudo, garantir as mínimas bases de reprodução social para classe trabalhadora, mesmo tentado via algumas políticas habitacionais, as contradições urbanas continuavam. Com isso, surgem os discursos com palavras de ordem contendo expressões como “caos urbano”, “crescimento descontrolado”, e o discurso chave: “necessita-se de planejamento”. No discurso desse novo momento do planejamento terão destaque o saneamento, transporte e infraestrutura. Entretanto, o resultado de suas ações se realizou

prioritariamente em intervenções no setor imobiliário e no sistema viário, privilegiando uma demanda de transporte individual – com túneis, viadutos, novas avenidas e vias expressas.

É a partir de então que a classe dominante volta a se manifestar, ficando isso expresso na focalização de intervenções nas áreas centrais como no período anterior, mas contraditoriamente ao discurso, que se propunha atingir a cidade inteira. Durante a década de 1940, ele irá servir de base para outros volumosos e enciclopédicos planos, como os das cidades de Porto Alegre/RS e Salvador/BA. Em Juiz de Fora, no Código de Obras, apesar da natureza edilícia, observamos a influência do Plano Agache em seus princípios e padrões de zoneamento. Será essa base discursiva a retomada da classe dominante sobre o planejamento urbano, através de um “rapto ideológico” consolidado com a instituição dos planos diretores, como instrumento central de promoção da política urbana.

Em síntese, nesse período há uma mudança de estratégia do planejamento urbano, onde o planejamento executado dará lugar ao planejamento discurso, este que se consolidará efetivamente no ano de 1965 (VILLAÇA, 1999).

### 2.4.3 Juiz de Fora dos anos 1940 até 1986: a cidade prossegue, mas a política urbana estaciona

Em Juiz de Fora, nos anos de 1940, outro plano alinhado às novas estratégias de planejamento urbano ascende: o plano do urbanista Saboya Ribeiro, de 1945 a 1949. Intentava-se uma grande mudança do centro da cidade de Juiz de Fora, incluindo a construção de largas avenidas e a demolição de quarteirões por completo (DIRCOM, 2008). Saboya Ribeiro propôs um novo traçado para a cidade, mas que não saiu do papel devido à sua dimensão. Após sua tentativa fracassada, somente 48 anos depois, no ano de 1986, a prefeitura de Juiz de Fora atualizará sua política urbana. Nessa lacuna a cidade prossegue, conservando seu modo de produção e acentuando contradições.

Nos anos de 1950, teremos duas leis de políticas urbanas direcionada para a moradia que serão prementes na conformação e no ordenamento da cidade: a Lei Municipal Nº 101 de 1947 e a Lei Federal Nº 1097 de 1958. A primeira lei estabeleceu para loteamentos aprovados pela prefeitura uma isenção de impostos de 10 anos, e ainda o subsídio da mesma com 50% das despesas de infraestrutura. Mas em 1958, a Lei Federal nº1097/1958 iria prever a obrigatoriedade dos loteadores em arcar integralmente com a infraestrutura. Em contraposição, a municipalidade instituiu a categoria granjeamento, lotes situados fora da zona urbana, desobrigando desse modo os loteadores de pagarem tais custos (RIBEIRO, 1988). Isso novamente reforça nosso argumento que a municipalidade juizforana constituiu-se, e ainda se constitui como instrumento das classes dominantes.

O resultado dessas leis foi um grande crescimento horizontal da cidade, produzindo um vazão urbano em torno do perímetro urbano. Há com isso o surgimento de bairros periféricos populares com parca infraestrutura (RIBEIRO, 1988), como o bairro Linhares na região Leste, o bairro Granjas Betânia, na região Nordeste, e na região Sul loteamentos no já nascido bairro Santa Luzia, e os bairros Belo Aurora e Santa Efigênia (GERALDO, 2011).

Como consequência dessa promoção desregulada teremos, um significativo aumento de abertura de loteamentos no período, em sua maioria, não dotados de serviços urbanos como água, esgoto e energia, e como falta de calçamento e rede elétrica. Esse cenário foi comum na cidade.

Houve uma abertura de 181 loteamentos, dos quais 61 não eram aprovados, totalizando 36.000 lotes, os lotes anteriores a este período eram 25.000. A expansão dos loteamentos era ainda beneficiada por leis municipais [a exemplo, a lei Nº101 de 1947, mencionada acima], deixando clara a preferência política por este setor econômico (GERALDO, 2011, p. 63).



Economicamente, a cidade depois de findado os anos áureos da indústria deu início a uma transição de seu padrão econômico. Ampliou-se o setor terciário, permitindo-lhe um papel de polo regional prestador de serviços (OLIVEIRA, 2006). Em realidade, o que se vislumbra é que a indústria e a economia da região em si estavam localmente em declínio, na divisão do trabalho, com isso perdendo nacionalmente competitividade e produção. Bastos (2002) afirma que nos anos 1950 os setores de bens de capital e de consumo durável, como o automobilístico, a siderurgia, a metalurgia e a química foram os que passaram a liderar o crescimento econômico do país. E nesse processo Juiz de Fora não sediou nenhum desses grandes projetos de investimentos.

Com isso, será então na década de 1960 que a cidade se consolidará um polo regional de prestação de serviços através da construção da UFJF, que dinamizou o setor imobiliário ao passo que, na contramão, muitas indústrias fecharam nesse mesmo período (BASTOS, 2002). A cidade recebeu somente a Becton Dickinson Industrias Cirúrgicas Ltda e a Facit S.A. Máquinas de Escritório (GERALDO, 2014), no entanto essas eram empresas de capital internacional e pouco conseguiram mudar a tendência de declínio ou dinamizar a estrutura produtiva da cidade. Apesar da construção do campus da UFJF ter promovido uma dinamização do setor imobiliário, isso não alterou a problemática habitacional na cidade. Mesmo não sendo mais a referência em industrialização, a cidade continuava a crescer em população, e o poder público não assumia medidas para sanar a questão, já presente na virada do século. A respeito da questão habitacional,

no percorrer do tempo não foi apresentada nenhuma alternativa ou política habitacional direcionada de forma satisfatória às classes mais baixas. No que concerne à atuação dos diferentes agentes produtores do espaço urbano em Juiz de Fora através da questão fundiária, e particularmente da habitação, suas ações como a construção de moradias populares, mesmo visando melhorias, realizavam-se muito mais enquanto estratégias de reprodução do capital no espaço urbano (SOUZA, 2018, p. 40).

#### 2.4.4.1 O contexto nacional de urbanização excludente

O modelo brasileiro de urbanização, estabelecido a partir da segunda metade do século XX, se baseou em políticas desenvolvimentistas, inicialmente na “Era Vargas”, passando pelo governo Juscelino Kubitschek. Pautado em um padrão urbano-industrial, esse modelo irá priorizar o desenvolvimento das forças produtivas e de estruturas de suporte às novas necessidades de um novo espaço urbano. Em decorrência disso, o que ocorrerá é uma grande urbanização das cidades com um preponderante aumento populacional. Isso ocorreu devido ao fato das promessas de melhoria de vida nos centros urbanos e do crescente discurso de precariedade no campo, a estrutura fundiária, concentrada. Estas promoveram um êxodo rural, mobilizando grande contingente de pessoas do campo. Em decorrência, teremos uma maior pressão nas cidades brasileiras, fazendo eclodir em seu espaço urbano um aumento significativo de demandas por necessidades infra-estruturais e habitação.

Tais fatores se somaram às carestias já existentes da população que habitava a cidade. A pobreza na cidade não é referente somente ao modelo socioeconômico vigente, mas igualmente a um padrão espacial (SANTOS, 2005). Constatamos isso anteriormente quando expomos as condições da população juizforana diante as intervenções urbanas. A forma com que as pessoas se distribuem na cidade, os lugares que ocupam, as condições de moradia e mobilidade, suas condições de trabalho, acesso a equipamentos coletivos e públicos; todos esses fatores influenciam e condicionam diretamente a vida na cidade, e a ausência deles incidirá diretamente na qualidade de vida da população.

E foi precisamente isso que se acentuou posteriormente às décadas de 1950 e 1960 no plano nacional. Infelizmente, o que se presenciou com o desenvolvimento de um modelo urbano de sociedade, não foi em nada o que era discursado pelo Estado, a respeito de melhorias nas condições de vida para grande parte da população. Nas cidades, um crescimento populacional acelerado, devido a um forte êxodo rural em direção às grandes metrópoles, agudização do déficit habitacional, falta de infraestrutura urbana, precarização do trabalho através de extensas jornadas de trabalho, baixos salários e reduzido número de empregos constituem traços marcantes da urbanização brasileira, uma urbanização tardia e acelerada, voltada exclusivamente para o modo de produção industrial. Assim se caracteriza o processo de urbanização brasileira.

Kowarick (2000), ao se debruçar sobre esse processo de urbanização excludente, sistematizará as contradições em torno da expressão *espoliação urbana*, sustentando que este processo carrega em sua essência uma relação intrínseca com a exploração do trabalho. Essa

noção foi cunhada nos anos de 1980, no entanto o antecede, é fruto de um estudo histórico sobre as condições de vida nas grandes centros urbanos, em particular a cidade de São Paulo. Remete a dilapidação do trabalhador nas cidades, fruto da contradição capital *versus* trabalho. O desenvolvimento urbano e das forças produtivas industriais não necessariamente trouxeram melhorias de condições. Eufemismo à parte, na prática, elas aprofundaram ainda mais as desigualdades, o grau de pauperismo da população e a condição de precariedade já existente no espaço urbano (KOWARICK, 2000). Ao analisar a região metropolitana de São Paulo, o autor mostra que a expansão econômica na década de 1950 foi promovida por uma instalação de empresas modernas em tecnologia gerando uma centralização de grandes volumes de capital. Contudo, os salários se mantiveram inalterados e as condições de vida da população paralisadas, comprovando com isso que o desenvolvimento das forças produtivas não necessariamente garantiria benesses à população.

Em suma, se presenciou em tempos de “auge econômico” uma acentuação das disparidades sociais e uma consequente redução de ganhos de salários para a classe trabalhadora, e da mesma forma no poder de compra, consumo e acesso a bens e serviços. Tal período foi qualificado como de um capitalismo dos baixos salários (NETTO, 2014). Em longo prazo, isso causou consequências graves, uma dilapidação física e mental dos trabalhadores, com sub-empregos, com baixos salários e longas jornadas de trabalho.

Tal dilapidação incidirá diretamente sobre elementos fundamentais para a reprodução da força de trabalho; como moradias precárias, falta de acesso a serviços de saúde e de educação. Isso mostrará que o padrão de vida não estava (e não está) ligado somente às questões de ordem da força de trabalho, mas, sobretudo da cidade, do urbano, a uma questão espacial, como ressaltado por Santos (2005). Desse modo, esse conjunto de situações que engloba grande parte das populações na cidade ficaria definido como *espoliação urbana*:

Trata-se de um conjunto de situações que pode ser denominado de *espoliação urbana*: é somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta (KOWARICK 2000, p. 22).

Pode-se vislumbrar a espoliação urbana na cidade através de diversas condições como na precariedade das condições de vida, no processo de favelização, falta de equipamentos coletivos, inexistência de áreas verdes da poluição e também falta de infraestrutura básica. É válido novamente acentuar que quando se trata de espoliação urbana, está se aludindo a uma íntima relação entre acumulação de capital e o pauperismo que dela se origina. O autor ainda

complementa que, mesmo desempregados, trabalhadores ainda assim são moradores espoliados, cidadãos desprovidos de direitos básicos, desprovidos de trabalho, pois são efeito da “dinâmica de criação e apropriação do excedente econômico que gera esses dois aspectos interligados da reprodução dos trabalhadores” (KOWARICK, 2000, p. 23).

Cabe destacar um importante agente presente na produção do espaço urbano e que muito é responsável pelo provimento e distribuição de recursos no tecido urbano. O Estado nesse processo é o responsável por mediatizar, para além das condições de trabalho, leis e remuneração, o acesso ao uso de equipamentos coletivos essenciais para a vida dos trabalhadores na cidade. Ademais, quando, por qualquer circunstância, o trabalhador é excluído da possibilidade de trabalho, é ao Estado quem ele vai recorrer para manter, garantir ou melhorar os seus padrões de reprodução urbana. Para Corrêa (1995), o Estado atua na produção do espaço urbano refletindo a dinâmica constituinte da sociedade, por conseguinte, em uma sociedade capitalista, o papel do Estado será o mesmo. Isso fica nitidamente expresso para nós ao remetermos às políticas e ações de planejamento. Na qualidade de agente produtor do espaço urbano, o que visualizamos é que o Estado, numa postura patrimonialista, injeta investimentos no tecido urbano, provocando valorização e diferenciação da terra, regulamentando o processo através de leis e normativas de uso e ocupação do solo.

A espoliação urbana, novamente frisando, não é só mais uma face da precarização do trabalho, mas está também alinhada diametralmente às questões urbanas e, sobretudo, ao modo de se planejar e conceber ações sobre o urbano.

#### 2.4.4.2 A política urbana nacional intervém sobre a realidade juizforana: o Programa Nacional de Apoio as Capitais e Cidades de Porte Médio

Na década de 1970, após um considerável hiato de ausência de políticas urbanas na cidade, Juiz de Fora receberá do Governo Federal políticas para a intervenção e amenização dos problemas urbanos presentes. O déficit habitacional e a demanda por infraestrutura se agravam na cidade, o contexto de exclusão via urbanização era latente. A demanda por expansão de loteamentos e habitação se deparou com os limites de crescimento da cidade, principalmente devido à sua topografia (OLIVEIRA, 2006). Conjugado a essa limitação, teremos ainda a concentração fundiária e a especulação imobiliária – marcas registradas do processo constitutivo da cidade – e a insuficiência de acesso a serviços de consumo coletivo pelas camadas populares. Era principalmente nas regiões periféricas e de maiores declividades – áreas não prioritárias para especulação – que essa falta de serviço assolava os mais pobres.

De início, foi estabelecida uma primeira diretriz sobre o município, um contrato entre o município e o governo federal para o financiamento de obras de controle urbanístico. Seus objetivos consistiam em um ordenamento econômico, indução do crescimento e controle do espaço urbano. Nesse período, ainda sob vigência do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), foram liberados para a cidade verbas para investimento em infraestrutura da rede viária, vista como prioritária no momento. Contudo, isso foi feito sem base diagnóstica alguma, somente baseado em dados do Ministério do Planejamento, mostrando-se como um reflexo do modo de execução e atuação do planejamento urbano nos anos 1970. O momento é definido por Villaça (1999) como o sub-período dos planos sem mapas, assumidos enquanto documento esvaziado de sentido, e produzidos aos montes.

A partir do II PND, teremos a estruturação de um novo enfoque para as políticas do Governo Federal, direcionadas para as cidades de porte médio, baseando-se nas Teorias dos Pólos de Crescimento como estratégia de desenvolvimento. O que se observa em um cenário nacional é um processo de desindustrialização de alguns centros urbanos. É nesse momento que Juiz de Fora e mais 10 cidades<sup>24</sup> de porte médio no Brasil se inserem no convênio.

O Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM) chegará à cidade no ano de 1978, no governo do prefeito Mello Reis (1976-1983), do partido ARENA. Por objetivo maior, o programa tem por intenção a consolidação de cidades diques. Propunha-se a uma contenção do movimento migratório de parcelas de populações de

---

<sup>24</sup> A saber: Campina Grande (PB), Campo Grande (MS), Montes Claros (MG), Natal (RN), Pelotas (RS), São José do Rio Preto (SP), Florianópolis (SC), Petrolina (PE) /Juazeiro (BA), Teresina (PI) /Timon (MA) e Vitória (ES).

municípios pequenos e médios em direção as metrópoles. Para isso, investe-se em uma fixação do trabalhador na cidade local, intentando um combate a pobreza através de trabalho e renda. Localmente, o PNCCPM visará um ordenamento econômico, a indução do seu crescimento e controle do espaço urbano. Para Silva (2010), as obras realizadas apontavam que a gestão de Mello Reis enfocou uma tentativa de diminuir o crescimento desordenado da cidade. Sua elaboração em Juiz de Fora se deu pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora (IPPLAN/JF) através de uma equipe interdisciplinar, que incluía arquitetos, engenheiros, economistas, geógrafos, advogados e técnicos (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 1979), seguindo uma orientação preestabelecida em âmbito nacional. A seguir podemos visualizar os três componentes básicos de atuação propostos, em âmbito nacional e local:

Quadro 4: Componentes básicos de atuação do PNCCPM

Componente nacional	Componente do plano de Juiz de Fora
Emprego e renda	Componente A-10: Melhoria das feiras livres - Implantação da Rede somar abastecimento
	Componente A-20: Implantação de fomento a micro e pequena empresa
	Componente A-30
	Componente A-40
	Componente A-50: Implantação do Centro de Treinamento de mão-de-obra
Infraestrutura	Componente B-10: Ampliação do sistema de abastecimento de água
	Componente B-20
	Componente B-30: Drenagem de Córregos
	Componente B-40: Melhoria do sistema de transporte e tráfego urbano
	Componente B-50: Melhoria do sistema de limpeza urbana
	Componente B-60: Implantação de lotes urbanizados
	Componente B-71: Implantação de unidades de saúde
Componente B-73: Implantação de pré-escolas	
Administração municipal	Componente C-10: Implantação e operações de unidades de administração do subprojeto

Fonte: Geraldo (2014).

Ao investigar mais informações sobre o PNCCPM, Geraldo (2014, p. 158) teve alguns percalços, pois

o IPPLAN/JF cessou suas atividades em 2009. Seus arquivos inclusive os componentes do PNCCPM foram repassados a Secretaria de Atividades Urbanas (SAU) (Resolução Municipal nº 35/2009). Como os arquivos da SAU estão em fase de organização não tivemos acesso a todo o plano. Na tentativa de listar todos os componentes realizamos pesquisa na legislação municipal, contudo não encontramos informações sobre os componentes A-30, A-40 e B-20.

Como vemos, o programa em sua totalidade teve a possibilidade de proporcionar a realização de diversas obras de infraestrutura, como implantação de sistemas de abastecimento de água, melhorias no sistema de limpeza urbana, implantação de lotes urbanizados, melhorias nos sistemas viários e de transporte e implantação de um sistema de cartografia urbana entre outros.

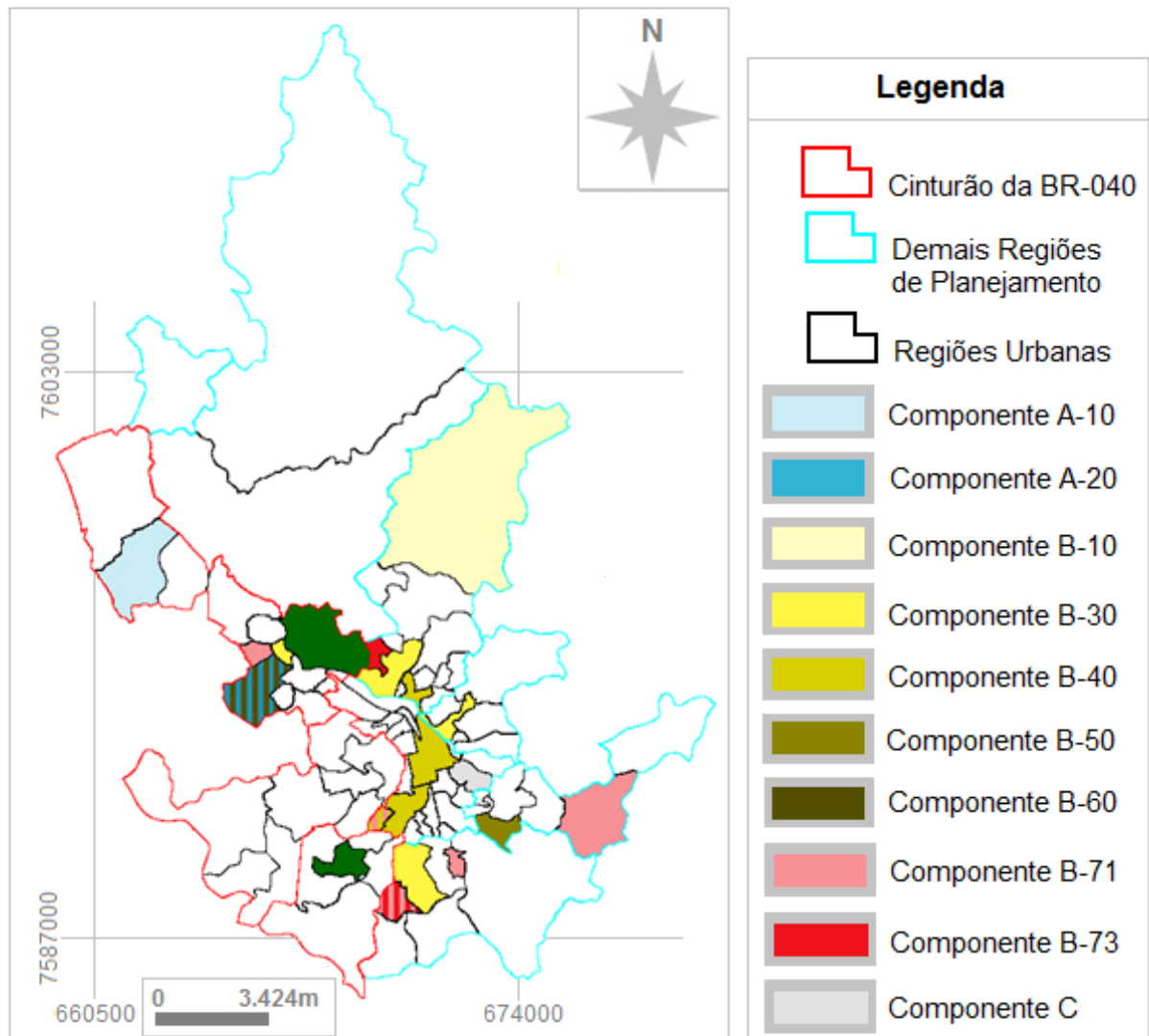
Geraldo (2014), ao detalhar e analisar essas diversas propostas de intervenção, fazendo um levantamento dos projetos, observou que somente parte deles se realizaram, partes ficaram incompletas e outras ainda nem se efetivaram. Em síntese, se constatou que, apesar da grande dimensão do PNCCPM e seus objetivos, o mesmo não pode se efetivar do modo que se propôs. Para Rodrigues (2013), os objetivos do PNCCPM eram demasiadamente ambiciosos em relações às ações desenvolvidas.

Algumas melhorias de infraestruturas em determinadas localidades foram efetivadas, como a implantação de alguns equipamentos, como a CEASA (Centrais de Abastecimento de Minas Gerais), a urbanização de lotes para destinação ao setor industrial, como o Mini distrito industrial no Bairro Milho Branco, até então na região Norte, algumas obras de canalização de córregos, e construções pontuais de Unidades Básicas de Saúde (UBS), e creches comunitárias. No que tange à questão habitacional, o projeto ainda estabelecia fundos para se implantar 771 lotes urbanizados, tentando conter a problemática dos loteamentos irregulares na cidade. Essa irregularidade, como já mencionado acima, estabeleceu-se com o aval da prefeitura, com a implementação de leis – Lei Municipal Nº101 de 1947 – que desobrigavam o loteador a garantir infraestrutura mínima para as populações que os adquiriram.

Apesar de seu insucesso, a dimensão do projeto teve um impacto sobre o território do município: algumas regiões com mais, outras com menos intervenções. Rodrigues (2013) e Oliveira (2006) levantam a posição de que o programa estabeleceu suas ações especialmente nas regiões Norte e Oeste, mas em contraposição Menezes (2011) afirmará que ele terá efeitos nas regiões Sul-Oeste-Norte, promovendo uma incorporação de terras do mercado imobiliário. Para elucidar tal fato, Geraldo (2014) espacializou essas ações em um mapa, que apresentaremos abaixo:

Mapa 2: Espacialização do PNCCPM

## JUIZ DE FORA Espacialização das ações do PNCCPM



Fonte: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Projeto Especial Cidades Médias.

Data: Março, 2014.

Organização: Watuse Mirian de Jesus Geraldo.

Fonte: Geraldo (2014).

O que se percebe a partir do Mapa 2 é que as intervenções de maior peso, modificações na estrutura viária, e estruturação para equipamentos industriais e de comércio se deram preferencialmente no eixo Sul-Oeste-Norte, promovendo de fato uma valorização imobiliária, como levantou Menezes (2004). No restante do município as intervenções foram de caráter pontual, como construção de creches e UBS. Contudo, em uma análise geral não se conseguiu promover a melhoria de qualidade de vida da população. Seu insucesso também



pode ser explicado devido às discrepâncias entre as políticas estabelecidas nacionalmente, demasiadamente econômicas, com e a política urbana local, pois não se concatenaram nas definições de ações e de estruturas produtivas (GERALDO, 2014). Na mesma linha, Amorim Filho (1984) justificou a impossibilidade de execução completa do PNCCPM por meio da falta de recursos alinhada também à falta de estudos sobre o papel das cidades médias na rede urbana. Isso ocorreu durante década de 1980, no fim do período de “milagre econômico” da ditadura civil-militar (1964-1985) e início de uma grande recessão econômica.

Mesmo o PNCCPM não tendo atingido seus objetivos, as intervenções promovidas por ele foram o pontapé para a consolidação de uma nova dinâmica econômica na cidade, que refletiu substancialmente no seu espaço urbano uma dinâmica pós-fordista (GERALDO, 2014). Suas diretrizes e investimentos, e sobretudo sua espacialização, valorizou e refuncionalizou determinadas regiões, abrindo caminho para um novo modo de produção do espaço urbano juizforano. A cidade iniciará um processo de reestruturação produtiva que trará diversas intervenções urbanas as quais produzirão reflexos substanciais na sua morfologia urbana.

Não foi a política nacional estritamente a responsável por essa reestruturação, pois esta em realidade estava conjugada a um contexto mundial. A crise nos países de capitalismo central, que chega ao Brasil nos anos 1970, impôs uma necessidade de readequação e superação. No capitalismo, esse movimento é uma condição de seu processo, e como sabemos, a produção do espaço via urbanização se constitui como a principal saída para as crises econômicas, pois a reprodução espacial via construção e consolidação de novos padrões espaciais possibilita novas fontes de acumulação. Diante desse movimento, Davidovich (1989) identificou na história da evolução urbana brasileira três processos de reestruturação urbana, e o terceiro seria o pós-crise dos anos 70<sup>25</sup>, esse momento de implementação do PNCCPM.

Geraldo (2014) define o PNCCPM como um marco histórico. Ele interviu na redefinição do papel das cidades médias e na rede urbana nacional numa passagem do fordismo para o pós-fordismo, materializando-se em infraestrutura, indústria, qualificação de mão-de-obra e fazendo com que essas cidades assumissem novos papéis. Localmente, a cidade, nesse contexto, ainda está passando por uma tentativa de reindustrialização de sua economia, mesmo já possuindo um relevante papel no setor terciário. No ano de 1975 será

---

<sup>25</sup> O primeiro processo de reestruturação é fruto da crise de 1929 e da revolução de 1930, com o Estado enquanto principal ator do processo. O segundo se vincularia ao pós-guerra, sendo a integração nacional, com os investimentos em rodovias, na rede energética e ainda a construção de infraestruturas. (DAVIDOVICH, 1989)

criado o Distrito Industrial, representando uma tentativa de retomada do setor industrial na cidade. Nele teremos a instalação da siderúrgica Mendes Junior, atual Arcelor Mittal e da Cia Paraibuna de Metais.

Ressalta-se ainda que em conjunto com o PNCCPM, nos Anos de 1980, a cidade recebeu da esfera federal – do Banco Nacional de Habitação (BNH) o financiamento para o Projeto Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada (CURA). Seu objetivo era oferecer para as comunidades de população mais carentes lotes com infraestrutura mínima, com rede de água e esgoto, pavimentação, iluminação, parques, escolas etc. Este se alinhava a mais outro projeto do governo estadual, o Programa de Desenvolvimento da Comunidade (PRODECOM), o qual objetivava promover o desenvolvimento social através da participação comunitária. Por meio de mutirões, aplicavam suas forças de trabalho em obras de implantação de rede de esgoto e construção de centros comunitários.

As duas ações lançadas visavam conter a acentuação dos problemas urbanos na cidade. A questão habitacional volta a ser pauta dos debates de diferentes entidades da sociedade civil, pois o déficit chega a 15.000 unidades somente para a população de baixa renda. Nesse contexto, associações de moradores e movimentos sociais, como o UniBairros, um movimentos de jovens articulados na época, promoviam a articulação e conscientização das populações de bairros periféricos.

Em síntese, verifica-se que o PNCCPM, na qualidade de política nacional de planejamento urbano, teve um importante papel na produção do espaço urbano da cidade, alterando sua morfologia e induzindo-a a uma nova dinâmica, que acompanhará o movimento global de reestruturação da função das cidades.

Municipalmente, o programa estimulou a criação das leis urbanísticas de uso e ocupação do solo, após uma lacuna de 48 anos de defasagem da legislação urbanística municipal. Nesse hiato de tempo, a cidade crescerá alterando substancialmente seu espaço urbano extrapolando os limites pensados nos anos 1940. Como exemplos, na região central iríamos presenciar um aumento significativo de edifícios e a consolidação da Avenida Rio Branco.

Figura 6: Esquina da Avenida Rio Branco com a Rua Mister Moore em 1971 – Centro



FONTE: Blog Maurício - Resgatando o Passado. Disponível em:  
<http://mauricioresgatandoopassado.blogspot.com/2016/07/avenida-barao-do-rio-branco-coloridas-0.html>. Acesso em: 18/03/2019.

#### 2.4.5 As leis urbanísticas de 1986

No ano de 1986, no governo Tarcísio Delgado (1983-1988), técnicos da Prefeitura e setores da sociedade civil elaboram um conjunto de leis urbanísticas que visariam regular a ordenação do solo na cidade. Como já mencionado, até o momento, o uso e ocupação do solo na cidade era regido pelo Código de Obras de 1938. As leis foram respectivamente as 6908/86, 6909/86 e 6910/86.

Para Oliveira (2006, p. 41),

Esta legislação objetiva impor limites à continuação desordenada da expansão e induzir o crescimento da cidade no sentido norte, provocando a desconcentração das zonas territoriais mais saturadas garantindo assim, em tese, a possibilidade de implantação de planos urbanísticos.

A primeira lei – 6908/86 – dita sobre o parcelamento do solo, estabelecendo aos loteadores a responsabilidade de dotar de infraestrutura básica suas glebas e impedindo a abertura de novos loteamentos em áreas sem possibilidades de edificação. Visará em suma planejar a expansão da cidade que vinha ocorrendo. No anexo 3 da referida lei, temos um modelo de parcelamento urbano, de tamanho de lotes, que variavam desde 125m<sup>2</sup> até lotes com 3000m<sup>2</sup>.

A segunda lei – 6909/86 – estabelece um código de edificações, de caráter mais específico. Fixará regras sobre normas edilícias para a obtenção de licenciamento pela prefeitura, como alinhamento e nivelamento das construções, paisagem urbana, acesso, regras de segurança e adaptação à paisagem urbana.

A terceira lei – 6910/86 – trata do uso e ocupação do solo. Foi considerada o dispositivo mais relevante, vista do ponto de ordenamento e uso do solo urbano, pois dispõe de meios para se estabelece limites a produção e desenvolvimento da cidade (TASCA, 2013). Nela, a área urbana da cidade foi dividida em unidades territoriais, cada uma com um zoneamento que permitiu definir o padrão e o tipo de construção (zona industrial, zona residencial, zona comercial, uso múltiplo). A partir desse zoneamento, pode-se definir taxas de ocupação por terreno – máxima e mínima – variantes de acordo com a unidade territorial, e interligada ao coeficiente de aproveitamento estabelecido para cada edificação. Em seu anexo 2, ela trata da divisão territorial, no anexo 3 as unidades territoriais, e no 4 o Zoneamento da Unidade Territorial 1, que é o Centro.

Esse conjunto de leis teve extremo peso no planejamento urbano da cidade, pois determinou para onde ela poderia crescer, suas feições. No município, apesar de tardiamente atualizarem a legislação urbanística, a lógica imperante seguirá estritamente as determinantes

capitalistas. Mesmo diante de uma política dita progressista para o momento, o que se produzirá serão novos vazios urbanos, que se estabeleceram como reservas especulativas, que se valorizariam ainda mais com a chegada de infra-estrutura e forjando com isso diferentes escalas de valorização (OLIVEIRA, 2006).

Nacionalmente, o contexto que se apresentava era de uma ascensão dos movimentos sociais e de setores progressistas da sociedade civil. Juntos, pautarão veemente a necessidade da democratização de gestão urbana e da aplicação de instrumentos legais para a garantia de uma cidade mais justa, que combatesse a concentração fundiária e a especulação imobiliária.

#### 2.4.6 Das Leis de 1986 ao PDDU/2000 e o Plano JF

Como abordamos, Juiz de Fora, apesar de em determinados momentos da história ter sua evolução e crescimento urbano caminhando em concomitância com o contexto nacional, e até avançá-lo, durante as últimas décadas estacionou no âmbito das políticas urbanas. No cenário nacional os grandes centros, já na década de 1960, começariam a promover seus planos diretores, mas essa cidade não. À época, como já mencionado, imperava o estágio, a fase da prevalência dos “planos diretores discurso”, construídos exclusivamente para . Documentos enormes e enciclopédicos que nada mais consistiam que um inventário da cidade, abordando-a sob diversos aspectos. Os planos diretores estavam se constituindo documentos produzidos sem um real comprometimento de aplicabilidade, de efetivação (VILLAÇA, 1999), feitos para “se engavetar”. Todavia, ainda assim, a cidade não promoveu o seu plano diretor.

Somente na década de 1990 iríamos presenciar uma predisposição da municipalidade em dar início ao primeiro plano diretor da cidade. Nesse momento histórico, as ideias e concepções sobre o que consiste e o que pode vir a ser tal documento são outras. Através de um contexto de muita luta e de disputa, por uma gestão democrática da cidade e pela justiça urbana, é que se avançou na pauta da reforma urbana. Essa movimentação, já iniciada desde a década de 1960 por meio de algumas entidades de classe, fundamentará um Plano Diretor que pudesse de fato, na qualidade ainda de instrumento central de planejamento, garantir melhorias na qualidade de vida da população. Tais bases foram sistematizadas e abarcadas pela Constituição de 1988 – pelos artigos 182 e 183 –, que assim ressignificou a compreensão do que consistiria o Plano Diretor. Este, um “ instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Brasil, 1997. Art. 182, §1º), com princípios:

a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1997. Art 182).

A partir de tudo isso, o Plano Diretor então se constituiria em um conjunto de orientações para desenvolvimento e organização espacial do uso do solo urbano, dos elementos essenciais da estrutura urbana, com propostas para curto, médio e/ou longo prazo, mediante aprovação por lei municipal (VILLAÇA 1999).

Então, no ano de 1992 houve a elaboração do primeiro plano diretor para a cidade de Juiz de Fora: o documento intitulado “Diagnóstico, análise, propostas e diretrizes para

elaboração do Plano Diretor de Juiz de Fora – Uma primeira aproximação”. Versava sobre informações da localidade e sua inserção na região e no estado; continha uma estrutura preliminar do Plano, com diagnósticos, análises e diretrizes das áreas consideradas – que seriam mencionados nos Aspectos Socioeconomicos, Serviços de Consumo Coletivo e Meio Físico - Territorial - Ambiental. Este documento foi uma síntese de vários outros e foi formulado por diversos técnicos do IPPLAN e outros órgãos da Prefeitura. De acordo com Oliveira (2006), ele tinha por preocupação as perspectivas de futuro da cidade, e assim apresenta as possibilidades concretas de desenvolvimento de determinados setores e áreas da cidade. Contudo, por divergências políticas, ele não foi concretizado.

Após determinados desdobramentos dessas discussões, em 1995 o então prefeito Custódio Mattos (1993-1996), eleito pelo Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB), irá propor retomar as discussões sobre o plano, pautando-se nas prioridades e diretrizes do Plano anterior. Pontua-se que tal disposição não se deu por pura benevolência, mas por força da Constituição de 1988, que estabeleceu a obrigatoriedade de cidades com mais de 20 mil habitantes elaborarem seu plano diretor. Ademais, pela atmosfera social já descrita, o contexto social era de pressão para a construção de um planejamento urbano mais democrático, pautado na reforma urbana e diferente dos modelos anteriores, ineficazes, conservadores e autoritários. Com isso encaminha-se o debate para a construção do PDDU/2000.

#### 2.4.6.1. O planejamento urbano em meio ao contexto neoliberal

Antes de prosseguirmos na discussão sobre a construção do primeiro Plano Diretor da cidade de Juiz de Fora, o PDDU/2000, cumpre pontuar as mudanças que se estabeleceram ao nível mundial e que intervinham diretamente no modo de se pensar a cidade e assim de planejamento. Na esfera econômica, o fim da década de 1980 e dos anos 1990 foram de grandes dificuldades financeiras nacionalmente. Presenciava-se uma conjuntura de reestruturação econômica mundial e de adoção de políticas neoliberais, em que a globalização se torna uma realidade. Esse modelo, a fim de manter e intensificar as relações sociais de produção, traria consigo outra concepção de Estado, novas relações trabalhistas, enfim, uma nova ideologia para o aparato público. A partir de sua redução, será tomado como Estado mínimo, desresponsabilizado para com as questões sociais, aberto ao terceiro setor e à iniciativa privada. O que se experimentaria nessa mudança é um aprofundamento das contradições da relação capital e trabalho.

Em relação à questão urbana, haverá uma nova interpretação e compreensão que estimulará uma inserção competitiva e estratégias de desenvolvimento local. Essa nova compreensão, materializada nos “Planos Estratégicos” disputará espaço com a imatura e ainda recente compreensão democrática de Plano Diretor. A partir disso, para se manter nessa difícil conjuntura, Juiz de Fora buscará demarcar o seu papel na região e na rede urbana brasileira desenvolvendo ações que preparassem seu território para inserção no sistema produtivo globalizado, tal como a criação de infraestruturas. É essa tentativa que permeará os dois planos que se desenvolverão quase que em concomitância na cidade. Enquanto espera-se que através do PDDU/2000 se possa estabelecer um pacto por uma gestão urbana pautada nos princípios democráticos da Constituição. Por outro lado, teremos também a articulação de setores do poder público apostando e promovendo no novo modelo de gestão urbana. Somado a eles, consideremos o histórico de constituição e produção do espaço urbano Juizforano, e o papel que as políticas de planejamento exerceram e exercem sobre a cidade. Assim, já de antemão, podemos entrever as resultantes dos dois planos, o PDDU/2000 e o PlanoJF.



#### 2.4.6.2 O PDDU/2000

Será diante de uma recessão econômica e da insistente tentativa de se reindustrializar que a cidade de Juiz de Fora, após suspensão da construção do plano anterior, estabelecerá novamente os processos de construção de seu primeiro plano diretor. Então, inicia-se o processo de construção do PDDU/2000 através da coordenação do IPPLAN com a formação de uma equipe técnica. Esta, composta por diversos setores e instituições, seria responsável pelas pesquisas e estudos, inclusive para se definir estratégias de participação popular (OLIVEIRA, 2006).

Para a sua elaboração, primeiramente foi realizado um estudo baseado na possibilidade de três cenários para o futuro da cidade. O primeiro considerava o seguimento do comportamento evolutivo da cidade nos últimos cinco anos; o segundo levava em conta a chegada de empresas de médio porte para a cidade; e o terceiro a instalação de uma empresa de grande porte. Após a sintetização e reflexão das análises desse estudo criaram-se grupos de trabalho para fazer diagnósticos dos principais problemas.

Grupo do setor meio-físico, que procurava conhecer a aptidão para o assentamento urbano, baseado em fatores como relevo e geologia, identificando áreas de risco e preservação ambiental; grupo do setor socioeconômico, para pesquisar a tendência de desenvolvimento de cada área da cidade avaliando suas vocações no contexto regional, a caracterização dos serviços públicos, a análise da qualidade de vida através de indicadores como renda, moradia, saneamento básico e alfabetização; e o grupo de setor de parcelamento, uso e ocupação do solo, que visava a elaboração de instrumentos para definir o desenvolvimento da cidade, baseado nos dados e características levantados, densidade populacional de cada região e na dinâmica de evolução do espaço urbano". (OLIVEIRA, 2006 p. 46)

O novo plano seria composto de quatro volumes. O primeiro consistiria em um diagnóstico da realidade local, com caracterização, exposição do quadro natural, definições e mapeamentos. O segundo trazia uma sistematização e apresentação de proposições. O terceiro expunha anexos, como mapas e gráficos. Já o quarto abordaria os projetos de lei, com propostas de zoneamento e parcelamento do uso do solo, e instrumentos que poderiam auxiliar nessa nova feição da cidade. Para Tasca (2010), esse era o volume mais importante, pois, do plano inteiro, ele é o que apresentava o modo com o qual iria se efetivar o plano. Fazia exatamente a revisão das três leis de política urbana de 1986, de modo a adequá-las à realidade da cidade na época.

Dessa forma, o processo de construção do plano iria se materializar em três fases específicas: sua fundamentação, no qual se definiria os objetivos, caracterização do município e o diagnóstico final; a segunda fase abordava propostas e diretrizes objetivando definir os

principais rumos para o desenvolvimento municipal, aqui contando com a mobilização e participação da sociedade civil; e a terceira fase tratando da formatação das propostas em projeto de lei para ser encaminhado para a Câmara Municipal.

Ao fim do processo de construção, no final do ano de 1996, essa proposta foi encaminhada ao legislativo. Contudo, no ano seguinte houve mudança de gestão e a administração que assumiu a prefeitura na virada do ano eleitoral retirou o Plano Diretor da Câmara, alegando não ter havido participação efetiva da sociedade civil, fazendo-se necessário uma revisão. Vejamos a mensagem inicial no documento do PDDU/2000 do prefeito Tarcísio Delgado (1997-2001):

Aproveitamos todos os esforços existentes, inclusive o trabalho que a administração que nos antecedeu enviara à Egrégia Câmara de Vereadores. Retiramo-lo daquela Casa Legislativa para estimular e ampliar a participação e priorizar sua orientação na busca de uma cidade cada dia mais humana (PDDU, 2004, p. 9).

Assim, após o período suspenso, as discussões do plano foram retomadas, contudo havendo alterações substanciais com relação ao plano anterior. Tal fato causou indignação em muitos técnicos da prefeitura, sobretudo do IPPLAN, o responsável por sua coordenação. Houve tamanha descontinuidade do processo que a equipe que trabalhou no Plano foi inteiramente substituída. A nova equipe buscou como alternativa a contratação de uma consultoria do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), mas por falta de recursos a alternativa foi estabelecer um contrato – através de convênio da Prefeitura de Juiz de Fora com a UFJF – com o professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da UFJF, Helio Novak. Prosseguiu-se o projeto com as alterações sofridas, modificadas, e no ano de 1999 é encaminhado à Câmara de Vereadores, sendo aprovado pela Lei nº 9.811 de 27 de junho de 2000 com o título “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU Juiz de Fora Sempre”.

O plano aprovado se constituiu basicamente a partir do conteúdo do anterior, de 1996. Mas entre as poucas alterações realizadas foi retirado o quarto volume, que tratava das propostas regulamentação, uso, ocupação e parcelamento do solo. Na tese de Tasca (2010), denominada *As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*, a autora sistematizou as informações contidas no Plano Diretor de 1996 e elaborou um mapa apresentando quais seriam as alterações, os modelos de parcelamento para cada área, de acordo com contexto dos anos 2000, caso o quarto volume tivesse sido aprovado. Tasca ainda lamenta um plano diretor, promotor de um momento importante, mas que pouco tenha trazido de concreto no documento final. Em sua condução

se debateu Legislação Urbana, Adensamento, Áreas de Especial Interesse, em que irá se inserir temas tão pertinentes como habitação social e tamanhos de lote. Em complemento, Ricardo Bastos, engenheiro que trabalhou na equipe do projeto do PDDU/2000 antes da considerável mudança na transição de governos, julga que:

Toda revisão de qualquer instrumento de planejamento é válida desde que desenvolvida a partir de uma metodologia e de critérios definidos e que, em conseqüência, agregam maior valor, qualidade e propostas mais avançadas, o que infelizmente, não ocorreu. A retirada das propostas de legislação relativa ao parcelamento, uso e ocupação do solo, e da proteção de mananciais São Pedro e Espírito Santo tornou o PDDU aprovado pouco efetivo. Perdeu-se uma oportunidade ímpar de se ter uma nova legislação urbana básica compatível com um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano comprometido em promover a cidade nas dimensões sociais, ambientais, econômicas, urbanísticas, refletindo diretamente no cotidiano dos cidadãos (OLIVEIRA, 2006, p. 48).

Isto posto, o plano diretor constituído sem seu principal volume se resumiu em um amontoado de informações e caracterizações descritivas. Isso vai ao encontro do argumento que Villaça (1999) faz ao definir os planos diretores entre as décadas de 1970-80, como um superplano dotado de elementos técnicos e descritivos feitos para ficarem engavetados. Então, mesmo em um contexto social de aversão ao modo antigo de planejar, e de movimentação para democratização do processo de elaboração, vemos que tal plano se constitui nos velhos moldes. Assim, a legislação urbanística de Juiz de Fora permanece a mesma de 1986, a divisão territorial em área urbana e área rural, as disposições acerca do uso e ocupação do solo e as unidades territoriais foram os pontos mais detalhados no PDDU, conforme ressalta Tasca (2010).

Até a aprovação do Plano Diretor Participativo da cidade de Juiz de Fora em junho de 2018, as principais diretrizes e leis de ordenamento, do uso e regulamentação do solo eram os determinados pela lei 6910/86 de 1986, e faziam jus ao contexto juizforano desse período.

### 2.4.6.3 O PlanoJF

Em Juiz de Fora, paralelo ao PDDU/2000, foi promovida uma nova proposta de gestão urbana, denominada Plano JF. O plano foi construído na cidade no início do ano de 1997, no mandato do prefeito Tarcísio Delgado (1997-2000, 2001-2004), eleito pelo Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Ainda no mesmo ano, Tarcísio, em uma das primeiras iniciativas de sua gestão, implementou o Orçamento Participativo da Cidade de Juiz de Fora. O planejamento estratégico é fruto de um contexto mundial que se inaugura pós década de 1990. Através de novas demandas dos agentes do capital ao nível global irá se impor agora a necessidade de inserção das cidades no contexto da globalização. Para tanto, entra em cena o *City Marketing*, renovando o discurso para intervenções sobre o espaço urbano via planejamento e propondo um novo modelo de gestão urbana, o então planejamento estratégico.

Tomado como o grande salvador das cidades, sua proposta é transformá-las em globais, modelos *standards*. Esse modelo de gestão urbana se inspirou inicialmente no urbanismo da cidade de Barcelona na Espanha dos Jogos Olímpicos, em 1992, e logo após nos conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial sistematizados na *Harvard Business School*. O plano estratégico assumiu à época um discurso e uma roupagem democrática, participativa. Para Vainer (2000) esse novo modelo será um prato cheio para ocupar o vazio deixado pela derrotada lógica de planejamento urbano tradicional, de caráter centralizado e autoritário.

Após um período de total desvalorização do planejamento na década de 1980, ressurgiu o reconhecimento da relevância do poder público no controle do desenvolvimento urbano. São vários os modelos de planejamento urbano que reivindicam o lugar antes ocupado pelo Plano Diretor. Entre eles, o Planejamento Estratégico se destaca como um dos mais difundidos. (OLIVEIRA, 2006, p. 68)

Esses projetos de planejamento estratégico serão difundidos através de agentes multilaterais, como o BIRD<sup>26</sup> e a Fundação Habitat. Não por acaso, vide a experiência de Barcelona 1992 – pioneira –, foram em sua maioria consultores catalães, que possuíam por característica um agressivo marketing e a lógica de competição entre as cidades; esse era (e é) seu artifício central (VAINER, 2000).

Desse modo, esse novo discurso de planejamento urbano convergirá perfeitamente ao discurso neoliberal de liberdade, autonomia e desenvolvimento para as cidades. Sob tais preceitos de gestão democrática baseada na liberdade econômica, e desenvolvimento via

---

<sup>26</sup> Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento.

inserção no mercado global o plano se ajustaria acertadamente ao contexto da municipalidade local. O perfil da gestão em vigor da prefeitura e do prefeito era de caráter dito democrático. Não estamos assumindo essa leitura, mas demarcando que localmente Tarcísio detinha de uma “boa” imagem de gestão participativa<sup>27</sup>. Isso lhe conferiu certo respeito e legitimidade para com a população juizforana para a implementação do Plano JF na cidade. O fato é que a imagem que o prefeito e sua gestão passavam de aberta e democrática para o discurso do Planejamento Estratégico e City Marketing. Será desse modo que a prefeitura estabelecerá tentativa de retomada do crescimento econômico da cidade, intentando desenvolver estratégias competitivas, e desse modo um melhor lugar no cenário local, nacional e talvez global. A adoção do plano estratégico se iniciou em março de 1997, quando Tarcísio Delgado participou do seminário “As cidades latinoamericanas e do Caribe no novo século”, realizado em Barcelona pelo Centro Iberoamericano de Desenvolvimento e Estruturação Urbana.

Encabeçado pelo secretário da Secretária Municipal de Desenvolvimento Economico (SMDE)<sup>28</sup> da época, João Carlos Vitor Garcia, o PlanoJF tentou retomar os tempos áureos da cidade. De acordo com a entrevista feita por Oliveira (2006) ao ex-diretor técnico do Plano Estratégico de Juiz de Fora, Francisco José Gomes,

era necessário levar em conta nossa realidade histórica concreta: uma cidade que era um pólo de desenvolvimento industrial no início do século XX entra em processo de estagnação econômica em meados do século, mas diversifica sua economia entre indústria, comércio e serviços e consegue um patamar, já a partir dos anos 60/70, de bons indicadores sociais e econômicos, quando comparado à nossa região da Zona da Mata e entorno (OLIVEIRA, 2006. p. 70)

Não por acaso, João Carlos era a pessoa certa para encaminhar e conduzir o plano estratégico, pois antes de retornar a Juiz de Fora, Francisco argumenta que João estava ligado à Secretaria de Planejamento de Governo da cidade de São Paulo. Ele dominava o processo de Planejamento Estratégico, não só pela realização da cidade do Rio de Janeiro, mas também por conhecer todo o processo de planejamento estratégico urbano, a experiência de Barcelona. Oliveira (2006) ainda argumenta que para João Carlos o plano estratégico surge da exigência de organizar a cidade quando se tem em perspectiva um grande empreendimento, o estabelecimento de um pólo automotivo, a Mercedes-Benz. Para

---

<sup>27</sup>Tarcísio tinha por característica, desde a primeira gestão (1983-1988), um discurso e práticas voltadas para a questão social, em que reivindicava uma cidade mais justa e com qualidade de vida. Sua capilaridade com as camadas mais pobres também era uma grande marca, pois ele era o “homem do povo”, que “subia o morro”, fazia o “corpo a corpo. Já no primeiro mandato, estabeleceu sua proposta de governo baseada em um tripé definido como: Competência, Austeridade e Participação popular. Nessa época desenvolveu várias iniciativas de âmbito popular, como o Conselho Comunitário Municipal (CCM).

<sup>28</sup> A SMDE era o órgão da administração direta responsável por traçar as diretrizes do desenvolvimento econômico de Juiz de Fora.

ele, a cidade não estava se dando conta era suficientemente organizada para lidar com os impactos, os efeitos que viriam, com aumento do fluxo populacional e migratório, com a necessidade de preparação de mão de obra e com as transformações econômicas. Desse modo, mesmo com uma “vocação” e estrutura para receber tal empreendimento, precisava se planejar e nesse sentido o PlanoJF representava a capacidade de tal organização.

Este é o momento singular para Juiz de Fora. A cidade precisa planejar seu futuro e estabelecer horizontes desejados e alcançáveis. Definir metas, objetivos e formas de alcançá-los, estabelecendo um processo de desenvolvimento organizado, assegurando e melhorando seus indicadores sociais. Desenvolver-se de forma integrada com seu entorno, evitando fortes desequilíbrios regionais e polarizações indesejadas (PlanoJF, 2000, p. 17).

Seu processo de elaboração teve por primeira a o a criação de um comitê executivo, um órgão técnico responsável por operacionalizar demandas necessárias e coordenar os trabalhos das pessoas envolvidas: técnicos e administrativos.

Em agosto de 1997 foi assinado o contrato de constituição do Consórcio Mantenedor com a função de mobilizar, divulgar e organizar a participação do setor empresarial no esforço de sustentação institucional e financeira do PlanoJF. As atividades de coordenação, implementação e promoção do Consórcio foram desempenhadas pelo Centro Industrial, a Associação Comercial, a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), a Associação das Micro e Pequenas Empresas de Juiz de Fora e a Agência de Desenvolvimento de Juiz de Fora e Região. Esta parceria entre os setores público e privado expressa na constituição do Consórcio, que garantiu suporte financeiro   realização do PlanoJF e possibilitou a contratação de consultoria especializada. A empresa contratada foi a GFE Associats Ltda presidida por Manuel de Forn da cidade de Barcelona (OLIVEIRA, 2006, p. 78).

Como visto, em seu desenvolvimento, o plano contou com um processo de participação de diferentes setores da sociedade civil, sobretudo o setor empresarial e comercial. No âmbito das decisões foram criados pelo Comitê Executivo e os promotores do Consórcio Mantenedor dois conselhos que debateriam e implementariam o Plano: o conselho diretor e o conselho da cidade. O conselho Diretor, instituído em março de 1997, teve sua representação composta por 31 membros, “por cidadãos com liderança e conhecimento, poder decisório sobre as a es de impacto na cidade” (OLIVEIRA, 2006, p. 75). Já o Conselho da Cidade consistia no

 rg o máximo de participação institucional e cidadã, constituído por representantes dos mais diversos segmentos sociais, com a responsabilidade de homologar e aprovar as diretrizes do Plano foi instalado em agosto de 1998. Composto por 202 membros representativos da comunidade. Este conselho era o responsável para homologar o PlanoJF em todos os seus níveis – Diagnóstico, Objetivos e Estratégias (OLIVEIRA, 2006, p.75).

Destacamos que os dois conselhos eram compostos por membros de setores distintos e pelo que nos parece à primeira vista, com pesos decisórios e intenções distintas. O primeiro

conselho, por exemplo, ao definir seus participantes utiliza-se das expressões “cidadãos com liderança e conhecimento, poder decisório sobre as ações de impacto na cidade”. Outro ponto é que estes representantes foram definidos anteriormente aos demais.

Dessa forma, o plano estratégico foi produzido e aprovado no ano de 2001 pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Seu objetivo central foi tentar retomar o dinamismo da economia local, através de novos padrões de referência em diversas áreas, como educação, saúde, comércio, serviços, cultura, lazer, qualidade de vida, tecnologia, mobilidade e acessibilidades internas entre outros.

Ao visualizar o tecido urbano de Juiz de Fora, entrevemos que as intervenções provenientes da elaboração do plano, que promoveram grandes modificações do espaço urbano juizforano, evidenciarão uma reestruturação urbana e um esforço de alinhamento aos padrões urbanos dos grandes centros. Na morfologia urbana da cidade veremos o surgimento de supermercados atacadistas, condomínios fechados, torres empresarias e shopping centers, entre tantos. A distribuição espacial desses empreendimentos teve locais específicos, sobretudo nas regiões de acesso à BR-040, é o que Geraldo (2014) formulará como Cinturão da BR-040. Como exemplos, vemos as Operações Consorciadas Urbanas (OUC), parcerias público-privado, da Ladeira Alexandre Leonel, a OUC do Shopping Independência, a OUC do Hospital Monte Sinai e o Aeroporto Regional da Zona da Mata, localizado na cidade de Goianá<sup>29</sup>. Esses novos empreendimentos indicam a consolidação de um novo padrão de produção espacial que orientará a cidade.

Cabe-nos chamar atenção que a cidade, à época, estabeleceu uma condução sobreposta da construção de duas políticas de planejamento propostas para a cidade ao mesmo tempo: o PlanoJF, plano estratégico da cidade, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU/2000). Ambos foram encaminhados por órgãos distintos vinculados ao poder público, sem nenhum tipo de diálogo nem aproximação. O PlanoJF, como visto, foi estruturado e conduzido pela SMDE, contudo, por não continuidade das políticas propostas pelo plano pela gestão subsequente o mesmo estagnou. O PDDU teve sua construção promovida pelo IPPLAN, e posteriormente fora aprovado na Câmara Municipal.

Isso demonstra que, de certa maneira, havia dois projetos, duas propostas de planejamento urbano de matrizes distintas para a cidade. Não é nosso foco problematizar, nem

---

<sup>29</sup> O Aeroporto Itamar Franco (Aeroporto Regional da Zona da Mata) está localizado entre Goianá, onde faz parte administrativamente, e Rio Novo, e funciona desde 2011. As cidades se localizam na região da Zona da Mata mineira.

muito menos comparar os dois planos, haja vista que mesmo sob diferentes bases não se pode dizer que eram estritamente opostos<sup>30</sup>. O que chamamos atenção é que, à primeira vista, não houve uma responsabilidade e prudência ao tratar da política urbana da cidade, dois setores distintos e sem diálogo pensaram e propuseram diretrizes e estratégias de modo dissociado para uma mesma cidade.

Contudo, ao aprofundar o olhar das políticas para os projetos de intervenção em si, Tasca (2010) e Oliveira (2006) nos mostram que concretamente os planos, mesmo que distintos e com bases diferentes, possuíram a mesma característica, a produção de ações centralizadas, através de um conjunto de projetos, numa lógica de reordenamento viário; evidenciando assim o foco preferencial das políticas voltadas para o desenvolvimento urbano.

Destarte, todo esse quadro explicitado, em que tratamos a conformação histórica e consolidação econômica da cidade apontando a transição para um novo contexto pós-fordista em que ela se insere e o papel do plano estratégico nos permite compreender o peso das políticas de planejamento urbano, bem como o direcionamento e a priorização que tomaram.

---

<sup>30</sup> Caso o leitor tenha interesse em se aprofundar em um estudo comparativo entre os dois planos, deve-se recorrer à dissertação de Oliveira (2006), “Plano Estratégico e Diretor de Juiz De Fora – Modelos contraditórios ou complementares?”



### **CAPÍTULO 3 - A MATERIALIZAÇÃO DAS CONTRADIÇÕES E IMPASSES DO PLANEJAMENTO URBANO EM JUIZ DE FORA ATUALMENTE: o Plano Diretor Participativo (PDP)**

O planejamento urbano atual, centrado no Plano Diretor como instrumento de promoção e implementação da política urbana é discursivamente propagado como um marco. Ao se trazer a pauta urbana para a esfera do direito jurídico foi criada uma expectativa por parte de grande parte da sociedade que teríamos mais garantias, ou ao menos de uma seguridade maior no que concerne requisição das pautas urbanas. O desenvolvimento de uma consciência popular nos anos 1970 e a mobilização estabelecida nos anos 1980 em torno da possibilidade de contribuir e intervir na elaboração da constituição criou a expectativa de possibilidade de avanço diante das contradições urbanas. Desde a década de 1950 a questão urbana vinha sendo reivindicada por diversos atores sociais, como as associações de moradores, e partir da década de 1960, na esfera político-jurídica através de entidades de classes, como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Juntas, essas duas frentes consolidaram na década de 1980 uma luta social e política que se consolidou a nível nacional, através do Movimento Nacional Por Reforma Urbana.

Contudo, a inserção do plano diretor como instrumento central de política de planejamento urbano não foi proposta por tais movimentos. Em verdade, ele se constituiu como uma resposta, uma saída das classes dominantes através dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 para continuarem estabelecendo seus interesses sobre o espaço urbano. Foi “[...] apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana” (ROLNIK, 1994, p.357). Isso nos revela que o tencionamento e a disputa ao redor das políticas de planejamento urbano estava latente, principalmente pelas classes dominantes, e, sobretudo as de interesses imobiliários. Todavia, a introdução da pauta urbana na constituição, com “todos os poréns”, estabelecerá uma nova fase de embates, pois agora a cidade deverá ser discutida – e disputada – em outros campos.

Junto a essa inserção na constituição, no ano de 2001, após anos de tramitação no Congresso Nacional, promulga-se a lei 10.257, de 10 de julho, que regulamentará os artigos 182 e 183, que versam sobre a política urbana nacional. O estatuto corroborará com as propostas já consolidadas da constituição – dotada de princípios progressistas – disponibilizará um apanhado de propostas que abrangerão três campos:

1)um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; 2) a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal; 3) e também, uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade (BRASIL, 2005, p. 37).

Irá aprimorar a concepção de Plano Diretor, atribuindo-lhe o papel de garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, e que estas devem se instrumentalizar a partir do Município, de sua obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor e de implementação de suas políticas. Assim, torna-se central instrumento de planejamento e ordenamento urbano nesse momento histórico do planejamento urbano, diferentemente do momento em que surge, com o Plano Agache (1930) (VILLAÇA, 1999). Supostamente resignificado de sentido, o plano diretor que era tomado como instrumento-discurso de planejamento nas décadas de 1960 e 1970, agora representará os anseios de um planejamento urbano democrático e socialmente justo, e

passou a constituir referência para o cumprimento da função social da propriedade urbana e agora, nos termos do art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade, para a elaboração das leis orçamentárias municipais; o que dá a medida de sua importância para a gestão das cidades (ESTATUTO DA CIDADE, 2001)

Esse instrumento em seu discurso terá por premissa um forte apelo pela regulamentação e ordenação do espaço urbano com vistas a garantir o desenvolvimento das cidades, visando igualdade entre os diferentes grupos sociais.

Com isso, o planejamento urbano por meio do plano diretor centrou em torno de si um conjunto de expectativas e possibilidades antes impensáveis. Esses novos desafios se transferiram para os espaços decisórios das políticas urbanas, abre-se um novo campo de disputa, e assim também de se fazer política. Novas questões surgem, e o *modus operandi* das classes dominantes, que outrora detinha de um regime militar, um planejamento urbano autoritário e conservador, e a ausência de uma política urbana definida, agora estabelecerão outras estratégias para exercerem e manterem sua hegemonia. Ampliou-se a arena de disputa pela cidade que se almeja. É a partir desse contexto que vamos encarar a construção e condução da Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) da cidade de Juiz de Fora no ano de 2013, o PDP. Este é uma segunda versão de plano diretor na cidade, que se iniciou com um atraso de três anos.

O processo de construção e condução do plano, expressa essa nova conjuntura de política urbana no Brasil, onde o plano diretor é novamente, agora sobre princípios progressistas, o “salvador” dos problemas urbanos (não assumidos como contradições sócio-espaciais em realidade). Fundamentando-se nos preceitos participativos impostos pelo

Estatuto da Cidade, sua forma discurso se apresentará demasiadamente como participativo. Essa foi uma máxima do novo contexto do planejamento urbano, pois

a “Participação Popular” conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de vacina contra a arbitrariedade, a prepotência e a injustiça. Com ela, todos tornar-se-iam iguais perante o poder público. É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor *Participativo* – querendo ou não – procura inculcar na opinião pública. (VILLAÇA, 2005, p. 50)

Essa dimensão participativa para além do modo com que ela se traja, extremamente democrática, em sua materialização desconsidera o desequilíbrio existente entre as diferentes parcelas da população participantes. Ela desconsidera propositalmente que a sociedade é dividida em classes, e essas classes dominantes sempre participaram, atuaram ativamente, na promoção do planejamento urbano. Por isso, para se adentrar ao processo de construção e condução do PDP, diante de sua estrutura e forma apresentada precisamos não incorrer no erro de nos limitarmos ao que a participação pode ou não realizar. Assim pretende-se destrinchar para além de como se deu sua realização, os impasses e incongruências, sínteses e contradições que se estabeleceram diante do mesmo.

\* \* \*

Como já visto, as políticas de planejamento urbano que se constituíram na história de Juiz de Fora terão grande influência na sua conformação e produção do espaço intraurbano. Caminham em concomitância com o cenário nacional, sobretudo os grandes centros urbanos. O Plano Diretor Participativo da cidade de Juiz de Fora se iniciará em um contexto de defasagem da política urbana a nível local. As principais diretrizes e leis de ordenamento, do uso e regulamentação do solo até sua aprovação em junho de 2018 eram os determinados pela lei 6910/86 de 1986, faziam jus ao contexto juizforano.

Passada mais de uma década de aprovação e implementação do PDDU/2000, a PJF, em obrigatoriedade com o estatuto das Cidades, teve de iniciar o processo de revisão de seu plano diretor. De acordo com a PJF (2013), o PDP consiste em uma revisão do PDDU, realizado no ano 2000, que foi construído pelo extinto Instituto de Pesquisa e Planejamento IPPLAN/JF. Ao construir o plano diretor, o instituto também estabeleceu um horizonte de revisão de 10 anos do mesmo, que não foi respeitado, tendo seu início somente no ano de 2013, três anos após o prazo.

Encabeçado pela Subsecretaria de Planejamento do Território (SSPLAT), vinculada a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) a revisão do Plano foi concebido em parceria com um Grupo de Trabalho Executivo (GT) instituído através da Portaria Municipal nº

8.615<sup>31</sup>, na gestão do prefeito Bruno Siqueira, e uma Comissão de Acompanhamento da Câmara Municipal, composta por três vereadores. Tal medida visava reunir e organizar um grupo de profissionais de diferentes secretarias e áreas da prefeitura para desenvolverem, elaborarem e promoverem o plano.

Para a PJF, a atual versão foi denominada de participativa devido ao fato de que “exigências da condução desse processo não pode negligenciar o envolvimento da população tanto na elaboração do Plano, quanto no monitoramento da sua execução” (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2013). Vejamos a logomarca abaixo:

Figura 7: Logomarca do Plano Diretor Participativo



FONTE: Prefeitura de Juiz de Fora, 2013

Em documento divulgado no site oficial do Plano Diretor Participativo, a PJF estruturou e expôs seus supostos princípios norteadores para a concepção e justificativa da importância da participação popular em todo o processo de construção do plano diretor, mostrando-se a primeira vista alinhada aos preceitos e obrigatoriedades do Estatuto das Cidades. Sua apresentação é carregada de um discurso em que expressa uma disposição do órgão municipal em envolver a população e setores da sociedade civil no processo de construção desse documento.

### **3.1. A condução do Plano diretor Participativo**

Em 2014, a PJF deu início as atividades do PDP, com uma série de etapas que visavam garantir a participação popular de diversos setores da sociedade civil. Assentado no conteúdo levantado pelas oficinas, foi realizado um diagnóstico da cidade como um todo, das diversas regiões, que foi apresentado nos colóquios técnicos. A população foi chamada, através da representação por delegados, para apresentar o resultado, a interpretação das oficinas e visitas técnicas realizadas nos locais. Baseado nesse material, foi divulgado um primeiro texto do plano diretor, o qual foi encaminhado para a Conferência do Plano Diretor Participativo para

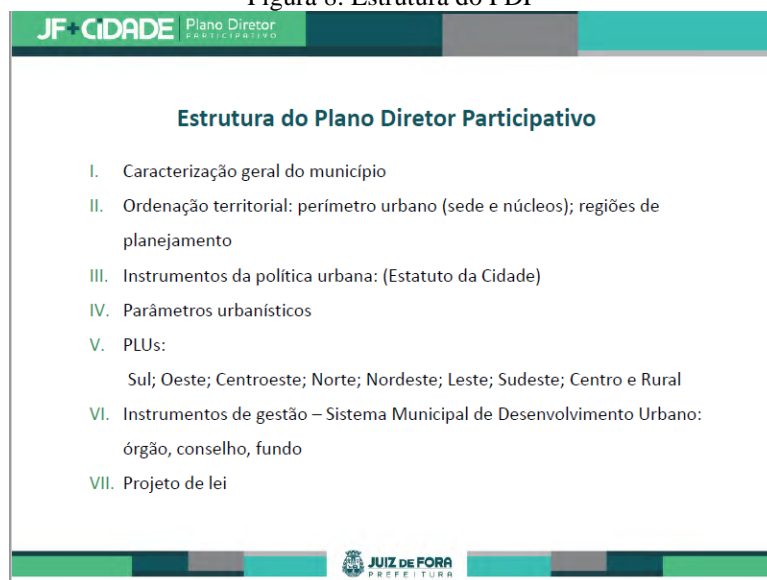
<sup>31</sup> Instituído pela Portaria Municipal nº 8.615/2013.

ser votada pelos eleitos delegados da sociedade civil. Nesse percorrer ele esteve sob consulta para apresentação de propostas de alteração, propostas de emendas.

Após meses desse processo, o poder executivo delineia uma versão final do PD e a encaminha para a câmara, como um Projeto de Lei. No legislativo, ele circulou entre diferentes comissões (como de urbanismo, meio ambiente), que fizeram avaliações sob diversos olhares. A câmara, inclusive, propõe apresentações públicas e convida participantes externos para contribuírem com suas análises sob os diversos temas.

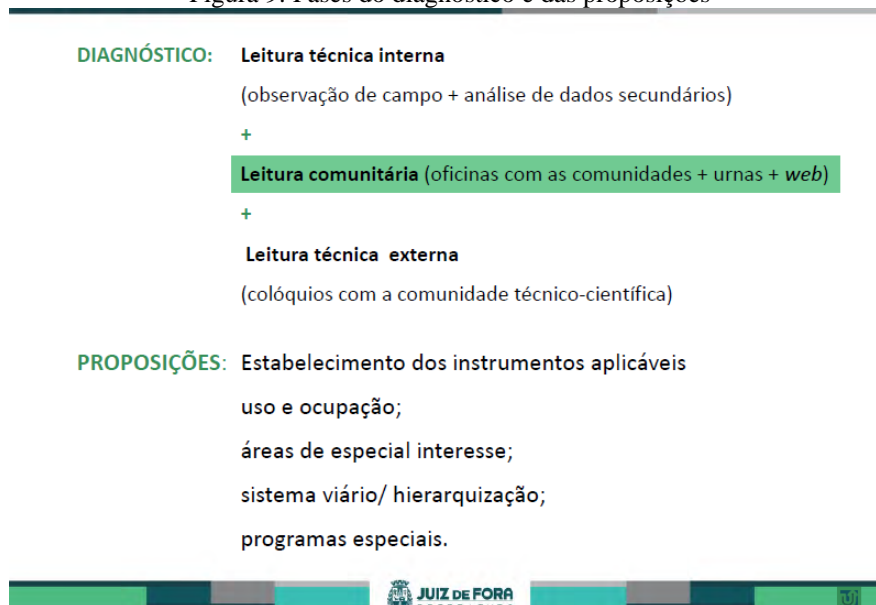
Vejamos abaixo a estrutura inicial proposta pela PJF, bem como a proposta de trabalho:

Figura 8: Estrutura do PDP



Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora, 2013. (<http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/>)

Figura 9: Fases do diagnóstico e das proposições



Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora, 2013. (<http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/>)

### 3.1.1 A metodologia participativa

Ao estabelecer a metodologia de participação, o grupo de representantes da PJF em reuniões internas articularam e conceberam um formato que abarca-se diferentes setores da sociedade civil, diferentes grupos e camadas sociais:

A metodologia de elaboração do Plano Diretor buscou primar pela instituição de canais de participação através da implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados, com utilização de regras claras e decididas coletivamente. O conjunto das ações, considerando as etapas de mobilização social, realização dos eventos e avaliação do processo, foi estruturado na perspectiva de garantia do acesso de todos os segmentos, incluindo aqueles que historicamente estiveram excluídos dos processos decisórios. Tal investimento objetivou possibilitar a incorporação dos problemas e potenciais do município, assim como dos atores institucionais e populares voltados para um projeto de cidade que agregue valores democráticos, permitindo a todos os grupos sociais o acesso às informações e reflexão sobre o território, oportunizando a participação em todas as etapas de sua confecção.” (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2018 p.3).

A partir desses preceitos, a “comissão organizadora” estabeleceu duas grandes estratégias que se articulariam e se complementariam: desenvolver atividades presenciais e também promover uma participação via construção digital através do site do PDP <sup>32</sup>. No site, os visitantes poderiam acompanhar o andamento do processo e obter informações.

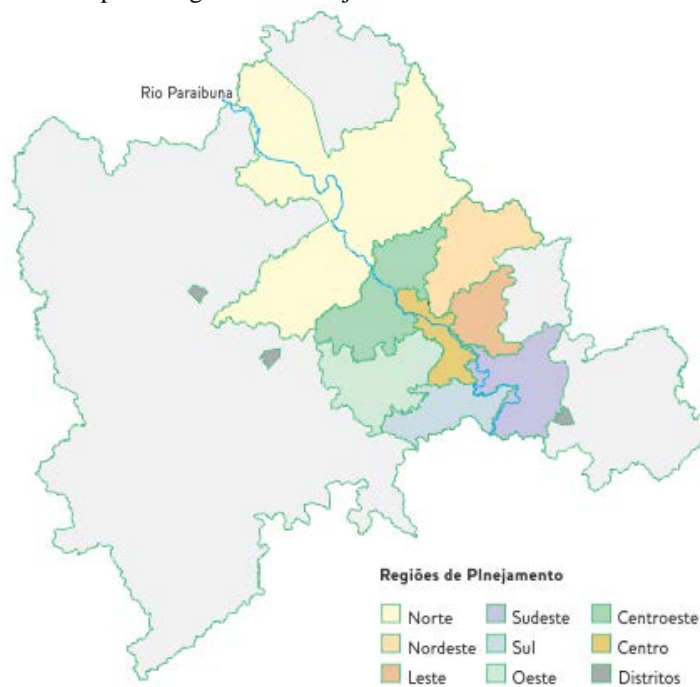
A participação presencial, denominada “revisão participativa do Plano Diretor se realizou em duas etapas: o **diagnóstico** e as **proposições**. A primeira etapa consistiu em um “conhecimento da realidade local”, baseado em uma leitura desenvolvida pelos técnicos da prefeitura, a leitura comunitária, através das oficinas com as comunidades, as urnas e o site com um setor específico para receber dicas e sugestões. A leitura técnica interna foi feita por servidores da prefeitura. Desde 2013 foram feitos levantamentos e sistematização de dados primários e secundários sobre o território municipal. Teve-se ainda uma contribuição técnica externa do GT e uma articulação de uma “Rede de Multiplicadores do Plano Diretor Participativo- Juiz de Fora” para se aproximar da população local e promover sua mobilização. A intenção era de que por intermédio de possíveis lideranças se formasse uma rede de parceiros que se envolvessem com profissionais da própria prefeitura — que atuam na área de educação, saúde e assistência social — e ainda com representantes das associações de moradores inseridas nas regiões em trabalho. O objetivo era construir possibilidades de mobilização e participação da população local no PDP.

---

<sup>32</sup> [www.pjf.mg.gov.br/planodiretor](http://www.pjf.mg.gov.br/planodiretor)

O levantamento das contribuições comunitárias foi feito por meio da participação da população nas Oficinas Comunitárias Regionais, que se realizaram nas oito Regiões de Planejamento e nos Distritos.

Mapa 3: Regiões de Planejamento e Distritos



FONTE: Prefeitura de Juiz de Fora, 2013

Também foram colhidas contribuições em urnas distribuídas em equipamentos públicos das regiões (Escolas, Unidades Básicas de Saúde, CRAS, comercio local, CREAS). O produto resultante dessas leituras foi sistematizado, fornecendo para a prefeitura uma caracterização geral de cada Região de Planejamento (RP) ou distrito, e desse modo do todo, do município em si.

Em concomitância às oficinas, realizaram-se Seminários de Capacitação, que contaram com a presença de arquitetos, urbanistas e especialista sobre plano diretores e processos de participação popular.

Quadro 5: Temas dos Seminários

Seminários		
17/12/2013	Plano Diretor	Carlos Leite
26/02/2014	Participação Popular	Rodrigo Souza Filho
28/03/2014	Metodologia para elaboração PDP	Sérgio Sandler
16/04/2014	Habitação	
15/05/2014	Mobilidade	
03/06/2014	Parâmetros/instrumentos urbanísticos	
08/08/2014	Experiências de sucesso	

Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora, 2013

Durante todo o processo, pode-se contar com a parceria da UFJF, através da FAU, da Faculdade de Direito, e Faculdade Engenharia, no auxílio do processo de nivelamento e capacitação dos delegados e representantes da sociedade civil.

Nesse levantamento diagnóstico, obtiveram-se contribuições das diversas temáticas com vários professores da instituição, principalmente da FAU, como o professor Fábio Lima, Luciane Tasca, Letícia Zambrano, Monica Olender, Raquel Portes, e Renata Goretti. A contribuição da UFJF para a capacitação foi feita inicialmente discorrendo de modo amplo sobre o que consistia o plano diretor e suas atribuições. Posteriormente, houve um apoio a PJJ na sistematização e apresentação da primeira versão formulada do PDP.

Em um segundo momento, constituído na etapa de construção das preposições, diversos segmentos da sociedade civil participaram contribuindo nos chamados Colóquios Técnicos Científicos. Aqui, diretrizes e propostas para “o desenvolvimento urbano” foram construídas, embasadas nos diagnósticos produzidos. Junto a essas proposições se somaram algumas outras registradas na internet, através do site oficial do PDP.

A PJJ, nos colóquios técnicos, realizou convites a diversas entidades representantes da sociedade que pudessem compor e contribuir para a construção do plano. Na escolha dos atores que iriam compor, auxiliar e construir o plano o poder público definiu três grandes segmentos: o poder público, os movimentos populares e entidades da sociedade civil vinculadas ao desenvolvimento urbano. De acordo com a prefeitura toda escolha foi feita adequando a realidade local com as diretrizes do Ministério das cidades e do Conselho das cidades. Juntamente ao GT constituído se instituiu 109 delegados de diversos segmentos das três categorias citadas, argumentando que a distribuição de delegados visou garantir um equilíbrio de forças no processo de construção. No entanto, o critério de escolha da



quantidade não ficou descrito. Abaixo visualizamos o número de atores escolhidos como delegados e suas respectivas categorias:

Figura 10: Atores envolvidos no processo participativo



FONTE: Prefeitura de Juiz de Fora, 2015

A escolha de cada delegado foi de responsabilidade das entidade, que os elegeram por indicação ou processo eletivo. Na categoria dos representantes dos poderes públicos executivo, legislativo e judiciário, a escolha foi feita através de indicação pelos responsáveis dos Órgãos e/ou Secretarias responsáveis. Na categoria dos Movimentos Populares, seus representantes foram eleitos nas Oficinas Comunitárias que se realizaram nas RP's e distritos. Vejamos abaixo:

Quadro 6: Representantes populares por RP.

**Segmentos Participantes**

<b>I - gestores, administradores públicos e legislativo municipal, sendo:</b>		<b>32</b>
a) gestores, administradores públicos,		24
b) legislativo municipal:		8
<b>II – movimentos populares</b>		<b>43</b>
III – trabalhadores, por suas entidades sindicais;		8
IV - empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano;		10
V - entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais;		10
VI - ONGs com atuação na área do Desenvolvimento Urbano.		6
<b>Total de Participantes</b>		<b>109</b>

RP Centro	5	RP Sudeste	5
RP Centro-Oeste	5	RP Sul	5
RP Leste	5	Rosário	1
RP Nordeste	5	Sarandira	1
RP Norte	5	Torreões	1
RP Oeste	5	TOTAL	43

Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora (2013)

As entidades ou organizações da sociedade civil com atuação no desenvolvimento urbano tiveram seus delegados escolhidos mediante assembleia própria. As dinâmicas dos colóquios foram realizadas em dois momentos: o primeiro em formato de plenária com todo o grupo, onde se trouxe uma caracterização das RP's em cima de eixos relacionados ao desenvolvimento urbano, como planejamento e gestão do uso e ocupação do solo, saneamento, transporte e mobilidade, habitação, áreas verde e meio ambiente. Logo após dividiu-se os delegados em grupo para “oportunizar a ampliação da fala dos participantes” (PJF, 2015 p.10). Junto aos grupos de discussão foram colocadas questões semi-estruturadas, seguindo cada uma um eixo estratégico para auxiliar na reflexão e construção de propostas. Ao encerrar, as sínteses produzidas eram apresentadas e discutidas na plenária, visando ampliar o debate.

O conjunto desses diferentes meios de participação gerou diretrizes e propostas que foram analisadas e interpretadas para fundamentarem a confecção da proposta de Projeto de Lei, e posteriormente discutidas e deliberadas na Conferência do PDP. Cabe ressaltar que a PJF, ao tramitar tais diretrizes argumentou analisar a “procedência, pertinência e capacidade indutora de mudanças positivas e adequadas ao território” (PJF, 2015 p.5), deixando expressa uma condicionalidade acerca de todo produto gerado.

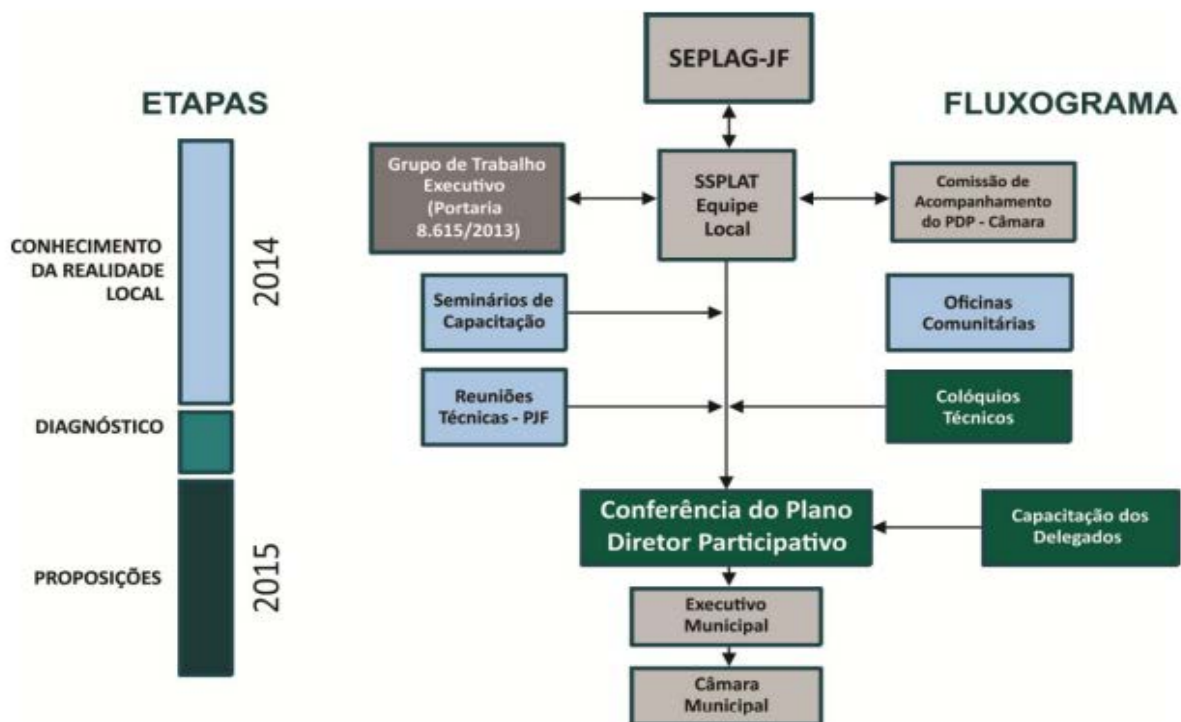
Abaixo segue um esquema que elucidava como funcionou o diagnóstico da realidade local e um fluxograma com uma sistematização de todo o processo de elaboração e construção do PDP:

Figura 11: Processo de diagnóstico da realidade local



Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora, 2013.

Figura 12: Estrutura geral de elaboração do PDP



FONTE: Prefeitura de Juiz de Fora, 2013

Em síntese, este foi o processo de idealização, elaboração e construção do PDP proposto pela PJF, por meio de articulação e intersectorialidade de algumas de suas secretarias, com o GT e com a Comissão de Acompanhamento da Câmara. Como observado e descrito, houve uma preocupação em explicitar e construir sua proposta metodológica. Embasada em marcos legais que versavam e advogavam os preceitos do Estatuto das Cidades (estabelecido através da Lei 10.257 10 de julho de 2001), como o capítulo IV intitulado “Gestão Democrática da Cidade”, a PJF evoca máxima da participação popular no processo de planejamento e gestão. Essa postura foi tomada pela PJF enquanto a marca, a essência do PD. Ao se consultar o site construído pela PJF, exclusivamente para os conteúdos do PDP, pode-se dimensionar a difusão do processo através da quantidade de materiais de publicidade e marketing produzidos. Foram divulgados por meio impresso, com cartazes, correspondências físicas, digital via internet, na página oficial, em perfis institucionais das redes sociais, via e-mail e ainda telemarketing, e por meio de propagandas em rádio e televisão e releases para Jornais. Apesar de certo trato e atenção para com a dimensão participativa, tanto na exposição de sua concepção, estruturação do método e encaminhamento das propostas, ao adentrarmos ao processo podemos sentir “lacunas” e insuficiências que tencionavam o exímio e ressaltado caráter participativo do PDP.

### 3.2. Desvelando a dimensão participativa do Plano Diretor

A PJF por meio de sua página digital construída especificamente para os conteúdos do PDP sistematizou um conjunto de materiais e dados sobre a participação popular. Essas informações consistem em fotos e gráficos quantitativos com o número de presentes nos espaços de discussões. Nas oficinas comunitárias, apresentam imagens e números de presentes nos credenciamentos, nas mesas de aberturas, nas cerimônias de aberturas, plenárias de aberturas, diferentes grupos temáticos (sobre ordenamento, políticas setoriais, zoneamento, gestão e uso do solo, entre outros) e plenárias finais. Apresentam ainda número de presentes nos diversos cursos de capacitação de delegados que foram realizados bem como nos colóquios técnicos e na Conferência do Plano Diretor Participativo.

Toda essa estruturação teve por foco publicizar a sociedade no geral participação dos diversos segmentos da sociedade civil, representados por diferentes entidades e setores. Não intentamos analisar quantitativamente a participação popular. Primeiro porque isso nos demandaria um tempo e dispêndio que não disponibilizamos, segundo, porque compreendemos que não é o número de participantes em si que legitima o processo participativo bem como sua efetividade, mas o que se debateu e qual o peso político das pautas. Questionamos se essas, para além do espaço, foram de interesse da maioria, se foram assim democráticas... Não queremos tirar a importância ou invalidar análises sobre participação de âmbito quantitativas, apenas não é nosso propósito.

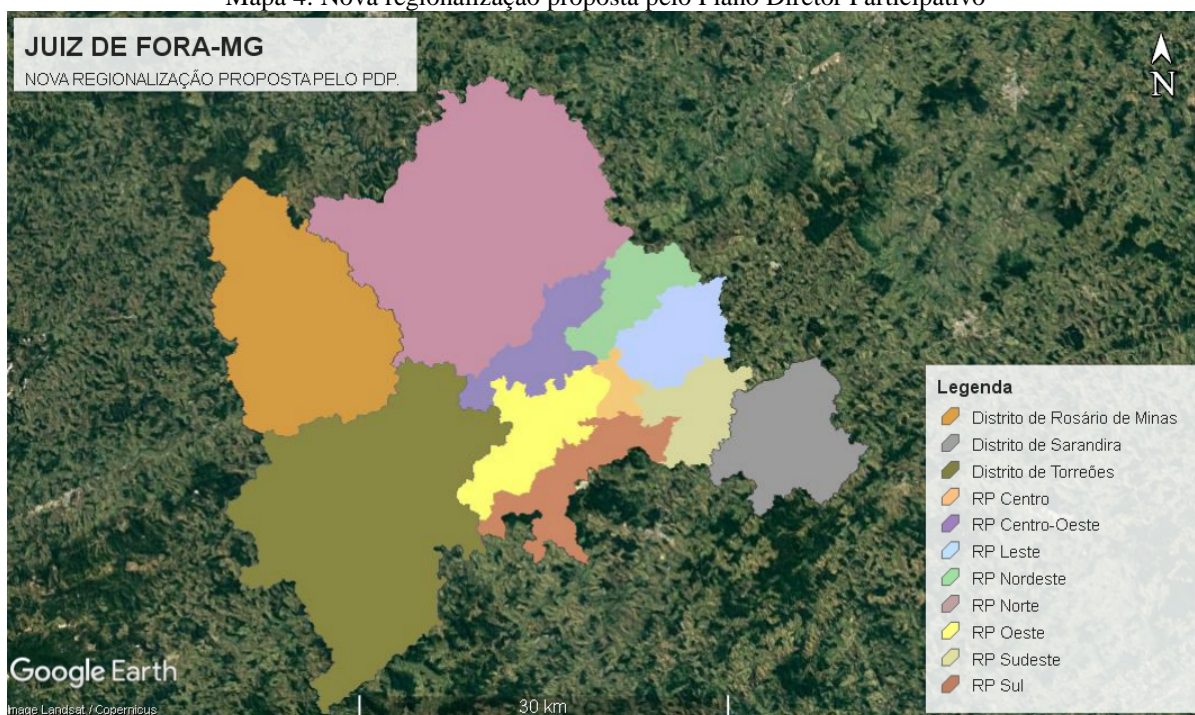
Para responder nosso questionamento, é importante primeiramente expor como as colocações, os anseios e as proposições levantadas pelos diferentes setores da sociedade civil foram consideradas ou acatadas pelo poder público nas diferentes esferas a qual o PDP foi conduzido. Após, destrinchar as mudanças de cada ponto proposto pelo novo plano diretor. Buscando realizar essa tarefa, apresentamos as sínteses dos anseios da população expressas nas fases de coleta e levantamento de dados do Plano Diretor, das oficinas comunitárias, por cada Região de Planejamento (RP) da cidade, e dos colóquios técnicos.

Faremos isso através do material produzido pelo “Workshop - Estudo Dirigido do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora”, realizado entre os dias 8 e 11 de maio de 2018 nas atividades da Semana de Arquitetura e Urbanismo (SAU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da UFJF (ANEXO A). O estudo consistiu em uma análise comparativa entre uma síntese das propostas e contribuições (problemas e potencialidades) levantadas pela sociedade nas Oficinas Comunitárias e Colóquios Técnicos, com uma síntese do Projeto de Lei que foi apresentado pela PJF. A proposta era estabelecer uma análise que permitisse

visualizar os temas e as necessidades colocadas pela sociedade na fase diagnóstica do processo de construção e que não estavam contemplados no Projeto de Lei final. Participamos da construção do material no estudo, e vislumbrando sua capacidade de sistematização dos dados gerados pela PJJ, ao se obter a síntese das propostas e levantamentos feitos, decidimos utilizá-los. Então, no prosseguimento da pesquisa lançaremos mão desse material produzido, de competência dos organizadores da Semana de Arquitetura de Urbanismo da FAU-UFJF, a professora Letícia Zambrano em conjunto com os alunos de graduação Angélica Vidal, Amanda Magalhães, Gustavo Medeiros e Jéssica Nascimento. Durante a construção do PDP, houve um reordenamento das RP's, agora re-divididas em oito e somadas a mais três distritos, a saber: RP Oeste, RP Centro, RP Sul, RP Sudeste, RP Leste, RP Nordeste, RP Norte, RP Centro-Oeste, e os distritos de Sarandira, Distrito de Torreões e Distrito de Rosário de Minas.

A partir dessa reformulação, se dividiram as oficinas comunitárias, e assim o Estudo Dirigido da SAU se orientou. Portanto, também seguiremos essa divisão no percurso para apresentar tais sínteses, dividiremo-nos por RPs. O material na íntegra, da forma com que foi sistematizado e inteiramente nos disponibilizados não há um padrão na escrita, e no seu percurso se apresentam algumas lacunas, como a falta de preenchimento de alguns atributos. Contudo, estes não nos impossibilitaram de analisá-lo e formularmos reflexões. Para todas as lacunas assinalaremos como “não preenchido”. Ele se encontra disponível nos anexos.

Mapa 4: Nova regionalização proposta pelo Plano Diretor Participativo



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018

### 3.2.1 Impressões sobre o Estudo dirigido

O material sistematizado pelo Estudo Dirigido, obtido do levantamento da PJJ através da Secretaria de SPLAT, do GT executivo e da Comissão de acompanhamento da Câmara, foi classificado a partir do âmbito do Desenvolvimento Urbano: como transporte e mobilidade, saneamento, planejamento e gestão do solo, e habitação. E ainda, quanto à natureza de cada âmbito, das mais variadas: melhoria da qualidade de transporte e melhoria da mobilidade e circulação entre outros (transporte e mobilidade), manutenção e qualidade dos serviços de saneamento e implantação de redes de captação de águas pluviais (saneamento); provimento de equipamentos sociocomunitários e melhoria do uso e ocupação do solo (planejamento e gestão do solo); e melhoria das condições habitacionais e desenvolvimento de projeto de melhoria de habitações precárias (habitação). Em suma, uma categorização a partir da realidade cotidiana.

Nesse grande volume de dados, há inúmeros anseios e desejos expostos por parte da sociedade civil. Mesmo que as tipologias apresentadas não fossem tocadas em termos estritamente técnicos, fazem parte dos relatos, sobretudo nas oficinas comunitárias. Ao analisá-las podemos compreender que, por mais que a primeiro modo o poder público tenha sinalizado um esforço para garantir uma efetiva participação e contribuição da sociedade civil, lacunas e incoerências não deixaram de existir. Em entrevista ao projeto de extensão “*Revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora: Contribuições da sociedade e os diversos olhares sobre o processo*” o professor da Faculdade de Direito, e especialista em Direito Urbanístico Frederico Augusto D’Ávila Riani afirma que olhando a condução do plano, apesar de a primeira vista ter faltado mais divulgação houve um levantamento considerável de informações. Contudo, pondera ter havido uma insuficiência, pois a utilização dos dados e informações levantados foi insatisfatória, a PJJ não as aproveitou de modo adequado em seu tratamento e sistematização.

Eles [o poder público] só ficaram lá sei lá quanto tempo, um tempo enorme coletando essas informações, mas não fizeram um diagnóstico adequado... né? É, onde é que eu preciso ter mais... é... unidades habitacionais, onde eu preciso ter mais... é... unidades de saúde, educação, é... tipo de infraestrutura, tipo de equipamento público que tá faltando...como estruturar isso em um município inteiro? Não tem isso, não tem um diagnóstico fechado, consolidado. Há informações. E a falta de diagnóstico faz com que qualquer coisa que se propuser seja aleatório. Isso não é um planejamento. O planejamento tem que partir de alguma coisa... diagnosticada de forma acabada, né? Tem dados. A gente pode falar que há um diagnóstico preliminar, no máximo. Não há mais do que isso. (Entrevista concedida ao Projeto de Extensão *Revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora: Contribuições da sociedade e os diversos olhares sobre o processo*, no dia 05/04//2016)

O professor complementa que a partir do Direito Urbanístico, sua área de atuação, não há como solucionar nenhum problema (destacamos, do âmbito jurídico há essa impossibilidade!) porque efetivamente não existe uma compreensão e delimitação do que se quer solucionar sem um diagnóstico preciso.

Isso se refletiu claramente ao se equacionar as demandas dos colóquios técnicos e das oficinas com o projeto de lei. A não consolidação de um diagnóstico efetivo permitiu dubiedades no levantamento na sistematização. Nas oficinas comunitárias, por exemplo, observamos que em diversos momentos e em diferentes regiões de planejamento havia-se o pedido de um maior desenvolvimento, através do comércio e serviços ou da mobilidade – que eles “trouxessem mais movimento” para a região (caso da RP Oeste); todavia ao mesmo passo se requeriam também a diminuição do fluxo do trânsito e dos congestionamentos. Percebe-se que falta uma maior compreensão do funcionamento dos processos urbanos, das causas e consequências, atração e polarização dos setores de comércio e serviços. Isso aponta uma falta de capacitação.

Observam-se orientações do projeto de lei que vão à contramão do que foi discutido nos diagnósticos. Na RP Oeste, por exemplo, ao tratar da rodovia BR-040, os Colóquios vão propor uma tentativa de mitigação dos impactos causados na região, contudo, o Projeto de Lei prevê uma promoção de infra-estrutura logística da rodovia de modo a consolidar o município como pólo econômico regional, o que em via de regra tenderá a aumentar o fluxo na localidade.

A temática da mobilidade foi uma pauta que tomou notoriedade nos espaços de síntese, pois aumentaria ainda mais a demanda de uso e fluxo do referido espaço, sendo diagnóstico recorrentemente discutido por parte da sociedade civil. Primeiramente, reclama-se de modo repetido a maior articulação entre os bairros da cidade. Há um grande questionamento sobre o modelo radial de circulação dos ônibus no do Município, pois o sistema de circulação, save raras linhas de ônibus, funciona no sentido bairro-centro-bairro, não permitindo assim uma conexão entre bairros distintos mas às vezes vizinhos ou regiões limítrofes; a reclamação da falta de articulação foi presente em praticamente todas as regiões.

Diversas vezes foi pautada a necessidade do aumento do número de linhas de ônibus e horários, para se sanar a superlotação, outra colocação central no que tange os transportes coletivos. Hoje, os ônibus são os principais responsáveis pela circulação e mobilidade na cidade. Outros pontos que se destacaram foram: a necessidade de descentralização das atividades comerciais no centro da cidade de modo a aliviar o fluxo de movimentação na região; a promoção de transportes intermodais e alternativos, a construção de terminais nas



RP's para que possam articular áreas na conectadas e chegar a ruas de difícil acesso; e o melhoramento de vias, como a recapeação e a construção de calçadas. O congestionamento em vias arteriais de determinadas regiões foi ainda pontuado. Esses pontos resumidamente levantados constituem a demanda efetiva da população juizforana, pois incidem diretamente no seu cotidiano, na possibilidade de circular pela cidade independente do dia e hora, em síntese, de exercerem o seu direito de ir e vir.

Apesar disso, ao nos direcionarmos para o Projeto de Lei do PDP, no Capítulo III - Da Política de Mobilidade Urbana, não conseguimos visualizar diretrizes ou instrumentos concretos para promover os anseios e demandas levantados nos espaços de diagnóstico. Apesar de descrito no capítulo que a mobilidade urbana deve cumprir os preceitos para uma cidade mais justa, igualitária e menos desigual, de acordo com o que prevê o Estatuto das Cidades; e que deve ainda estar compatibilizada com a política de desenvolvimento urbano e territorial, tais redações representam apenas pretensões. Ao tratar dos instrumentos em si, a possibilidade de implementação não visualizamos qualquer proposta encaminhativa ou concreta, o como irá se realizar, como se operacionalizará a política e etc. Não temos presente nem ao menos uma seção de instrumentos para a política urbana, ou mesmo artigos que direcionem a seção da política de mobilidade do PDP para o então Plano de Mobilidade, que o poder público de modo equivocado conduziu. Vejamos abaixo no primeiro artigo referente as a orientações das “Políticas de Mobilidade Urbana” a ausência de menção a qualquer outro suposto plano que pudesse orientar tal política setorial:

Art.20: A Política de Mobilidade Urbana do Município é orientada pela Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, pela Constituição Federal e pela Lei nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município. (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2018)

Enxerga-se, como dito, bastantes preceitos avançados e previstos tanto na constituição, quanto no Estatuto das Cidades ou na lei específica que trata da política de Mobilidade Urbana a nível nacional, mas não sinaliza possibilidades reais de implementação, muito menos sanções, sejam premiativas, taxativas ou punitivas caso não sejam executadas.

No prosseguimento da análise, podemos observar outras incoerências a respeito da condução do PDP. Em muitos momentos, há uma forma inversa com que o plano trata determinadas demandas da população. Nas Oficinas Comunitárias da Região de Planejamento Norte a população reclama da dificuldade de absorver os impactos causados pelas indústrias, mas nos Colóquios e no texto do Plano Diretor há um incentivo a mais indústrias. Da mesma forma, o plano não aborda a questão da segurança, das inundações existentes, da ausência de

equipamentos urbanos tão discutidos nos diagnósticos. A falta de definição quanto ao modelo de ocupação para determinados setores de algumas regiões, como por exemplo, a Avenida Deusdedith Salgado na RP Sul – frente ao seu intenso crescimento – foi um dos pontos similarmente levantado. Não se presenciou ações propositivas para a questão do uso e ocupação do solo no plano nas diferentes RP's. O que foi definido é que a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo terão seus objetivos e diretrizes definidos no PDP e seu detalhamento estaria especificado por meio dos Planos Regionais de Estruturação Urbana (PEU's), que ditarão políticas para suas respectivas macroáreas, macrozonas e rede de estruturação e transformação urbana. A postergação do detalhamento e especificação da política de uso e ocupação do solo e suas implicações serão debatidas mais a frente.

Apesar de todo dito esforço e sistematização de levantamento dos dados e informações das regiões e distritos que compõem o município, visualizamos que houve alguns percalços e contradições, incoerências que deixaram a questionar de fato o caráter participativo, a marca, objetivo e discurso central do plano.

### 2.2.2 Tensões e atritos na Conferência do PDP

Na conferência do PDP, pudemos presenciar de modo mais conciso as arbitrariedades do poder público para com o processo participativo, evidenciando e confirmando os interesses escusos de determinados atores no processo e revelando uma essência até então escusa.

O espaço consistiu em uma reunião geral com delegados, observadores e responsáveis da PJF, com o objetivo de se votar as emendas e definir o texto final que seria enviado para aprovação no Legislativo. Em um primeiro momento, os representantes da UFJF solicitaram a mudança do regimento da Conferência, visto que a estrutura proposta – formatada na divisão por GT's e em títulos – não contemplava uma participação plena. Contudo, ainda assim, mesmo mediante as exigências de modificação da estrutura participativa do espaço, a PJF se negou de modo unilateral a alterar a estrutura, alegando que a alteração do regimento era uma incumbência da PJF. Com isso o que se visualizou foram desacertos entre os grupos de votação.

A primeira discrepância foi exposta na plenária final da conferência, onde pautas importantes do ponto de vista da regulamentação do solo urbano foram todas reprovadas, como no caso do GT de Uso e Ocupação do Solo. Justamente nesse espaço, se presenciou grande parte de setores da construção civil, que foi favorecido pelo método de divisão dos grupos de votação na conferência, pois eram livres as inscrições nos grupos. Sem um critério mais elaborado e que se equacionasse os atores nos GT's o que se observou foram esses setores compondo de modo acentuado GT's estratégicos para o setor. Com isso houve um desequilíbrio nas votações. Outra ponderação a se considerar era o critério na definição das entidades participantes do espaço, como Carina Folena<sup>33</sup>, questionou em entrevista: “o que capacita o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) ou o Centro Industrial para participarem como atores da sociedade civil, qual a contribuição essas entidades poderiam fazer no âmbito do desenvolvimento urbano”? Esse é um ponto a se problematizar. Para nós, não é o ponto em si, apesar de pertinente, questionar a legitimidade da presença e atuação de um ou outro ator da construção civil no plano, mas precisamos ponderar os distintos pesos políticos que cada uma tem em relação a outros atores, sobretudo os movimentos populares. Deve-se assumir o espaço do plano diretor como um campo de disputa, e assim de diversos interesses e ideologias. Isso é assumir que o espaço se realiza em

---

<sup>33</sup> Carina Folena foi inicialmente representante dos Movimentos Populares através da Associação de Moradores do Bairro Granbery. Após, compôs o GT de habitação e em seguida se transferiu para o GT de Patrimônio, participando como delegada

uma sociedade de classes, desigual. O que se questiona é a postura do poder público em não assumir tais disparidades, porque as pressões exercidas são distintas, de acordo com a influência e com o poder político de cada setor. Isso por si só compromete a proposta dita democrática do plano diretor, que dessa forma reproduzida refletirá os anseios e propostas de uma minoria.

Deve-se partir da premissa que

os debates são de natureza política[...] deveriam ser espaços de manifestação de conflitos de interesses representados por forças razoavelmente equilibradas. Numa sociedade com enormes desníveis de poder político e econômico como a brasileira a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento das necessidades da minoria poderosa, em detrimento da maioria (VILLAÇA, 2005, p. 54).

Durante o processo de votação, percebeu-se como outra contradição uma parceria, entre setores da sociedade civil, como os movimentos populares, com a construção civil, apesar de, a todo o momento engenheiros e construtoras desqualificarem as demandas sociais e os seus representantes. Para Janaina Lawall, pode-se explicar tal fato pela nítida falta de capacitação dos setores populares no processo, que em grande parte seguiam os votos da maioria nas fases decisórias. Isso levanta a hipótese de possíveis convencimentos desses setores por parte de representantes da construção civil e até mesmo a compra de pessoas.

Para Carina Folena, instrumentalizaram a população como massa de manobra. Isso nos mostra que o campo do plano diretor está imbuído das relações políticas que se estabelecem na relação entre o poder público com as camadas populares. A cooptação de lideranças, o clientelismo e a troca de favor foi uma prática que se conformou na política local, sobretudo com algumas entidades como as associações de moradores. Estratégias de convencimento, ofertas imediatas de benesses pontuais e até mesmo contrapartidas financeiras são algumas formas de se convencer determinadas representações para suas vontades (SOUZA, 2004). A nosso ver, isso se instituiu, sobretudo devido há falta de efetividade que o espaço garante às camadas populares, isso esvazia o espaço de sentido e assim de interesse em construí-lo.

A postura da PJJ em ressaltar que a decisão final é do executivo, ou seja, dela mesma, foi outra grave incoerência presenciada. Aqui vemos claramente traços de um planejamento autoritário e centralizado, só discursivamente disposto a dialogar com a sociedade civil. Tomamos por exemplo a mesa da conferência que foi presidida pela própria PJJ e que apresentava propostas de modo não isento. Isso reforçou ainda mais o que já se vem argumentando, a não efetividade da participação popular. Viu-se que decisões tomadas na conferência quanto às emendas não seriam obrigatoriamente acatadas pelo executivo, o que

sinaliza que tal participação serviria somente para a legitimação do processo. Seu caráter é consultivo, mas não deliberativo.

Em determinado momento, foi produzida uma moção de repúdio à PJJ, requerendo que todos os artigos que foram descartados nos grupos de votação fossem novamente votados na Plenária. Isso aconteceu porque artigos importantes de temas específicos foram reprovados por decisão de um grupo minoritário e restrito, não representando a vontade da maioria, principalmente devido a sua tamanha relevância. Contudo, mesmo após ponderações, e uma pseudo-disposição por parte de algumas lideranças do poder público, não se aprovou o retorno dos artigos para serem novamente votados para o texto.

Lamentavelmente, esse foi o saldo predominante da fase da Conferência, obtivemos ganhos no processo com alguns pontos do texto preliminar. Em relação ao Patrimônio, conseguiu se construir uma política de Patrimônio, antes não existente. E muito do que foi discutido no GT de Patrimônio não foi alterado nem escamoteados do texto final. Com relação à habitação, conseguiu-se alinhar sua política ao Plano Municipal de Habitação, e também uma maior delimitação das Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) de Habitação.

### 3.2.3. As alterações arbitrárias no PDP na chegada ao legislativo

Após o texto ter saído da conferência com uma série de emendas e alterações propostas, sobretudo por delegados representantes de entidades científica – como a UFJF por meio da FAU – o texto foi encaminhado à Câmara Legislativa. Nesse movimento de passagem do texto do executivo para a o legislativo, diversos pontos considerados importantes do ponto de vista urbanístico, de regulamentação do uso e gestão do solo urbano, entre outros, foram suprimidos e arbitrariamente retirados, de forma injustificada.

Em audiência pública realizada pela Câmara Legislativa, no dia 15 de março de 2018 o Vereador Roberto (Betão) Cupolillo, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) culpabiliza a PJJF como um todo, alegando que essa é uma prática cultural da municipalidade:

A prefeitura através da Câmara tem a postura de alterar os textos quando estes chegam aqui, vejamos o caso do Plano Municipal de Educação e o Plano Municipal de Mulheres. Todos esses textos quando chegam na casa não chegam da forma como foi amplamente discutido na sociedade, altera-se o texto todo. Diversos segmentos fazem essa crítica<sup>34</sup>.

Em questionamento a postura do poder público, o vereador obteve a alegação que as retiradas se dão por conta de questões jurídicas e constitucionais que não poderiam estar presentes. Para ele, isso aconteceu igualmente com o texto do PDP. Com isso, afirma que

as entidades que ajudaram, estiveram presentes [na construção do plano] começaram a procurar vereadores para entrar com as emendas, para restaurar o plano. Um exemplo, as cotas das habitações sociais não constam, foram retiradas do plano e essa pauta não tem nada de inconstitucional<sup>35</sup>.

Na mesma audiência, Eduardo Lucas, delegado do PDP e ouvinte da assembleia também relatou as modificações feitas no plano: “participei de todos os colóquios, que foram de muita qualidade por sinal, mas na Conferência final já foi totalmente modificada”.

Após o PDP ter passado por apreciações em diferentes comissões na Câmara, debates em audiências públicas sobre as diversas temáticas que o envolve – como o acima, em que podemos retirar as falas – ele foi para votação em 1ª instância e aprovado, e foi encaminhado para votação em 2ª instância, porém postergado devido a pedidos de vistas por parte de vereadores.

Nessa fase em que o Projeto de Lei entra para o Legislativo, a professora Letícia Zambrano, em fala na mesa sobre o plano diretor na Semana de Arquitetura e Urbanismo (SAU) da FAU argumenta:

---

<sup>34</sup>Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9qXRaacGYIk&t=11s>, acesso em: 17/09/2018.

<sup>35</sup>Idem nota 34.

houve um esforço tanto nosso da UFJF através do grupo de extensão, tentando comparar a versão que foi votada no plano diretor que foi encaminhado e o Paulo Gawryszewski fez um trabalho precioso de delinear o que seria o PD se ele tivesse tal qual foi aprovado na câmara.

Essa foi mais uma tentativa de tentar recuperar as emendas perdidas no processo do plano, pois para além dos votos em si, precisava-se garantir que tais temas estivessem presentes no projeto de lei. A prática de alteração às escuras do plano diretor não é um caso isolado. Villaça (2005) mostra que na elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo apareceram as chamadas “emendas noturnas”, feitas sem autoria declarada durante sua tramitação. As estratégias de manutenção de poder e controle do espaço urbano via plano diretor não se manifestaram somente nas resistências à demandas populares, mas no plano em todo seu conjunto. Assim, assumiremos a partir de agora um olhar sobre o projeto de lei em si e as principais contradições vislumbradas nessa análise.

### 3.2.4 Uma síntese das impressões gerais do projeto de lei aprovado

Nesse subcapítulo objetivamos uma compreensão do produto final de todo o processo do PDP, a Lei Complementar Nº 82, de 03 de Julho de 2018. Mediante a leitura de cada capítulo, destacaremos as principais contradições e insuficiências presentes que tencionam a real efetividade do plano, evidenciando a manipulação do processo de construção do PDP e desprezando a participação popular. O projeto de lei, após todo o contraditório processo de finalização, foi votado na Câmara. Este é um projeto de lei que dispõe sobre a política do desenvolvimento urbano e territorial, o sistema municipal de planejamento do território e a revisão do plano diretor participativo, conforme o disposto na Constituição Federal, no Estatuto das Cidades.

O plano em seu conjunto, entre seções, capítulos e anexos – os mapas – totalizou um montante de 112 páginas, divididas em: princípios fundamentais, diretrizes e objetivos; as políticas setoriais; o ordenamento territorial; o macrozoneamento; a gestão do uso e ocupação do solo; os instrumentos da política urbana; da gestão democrática, do sistema de planejamento do território; e das disposições finais e transitórias. Analisaremos por título as incongruências e contradições presentes no PDP, bem como suas implicações para a materialização dos preceitos urbanísticos contidos nos dispositivos legais e tão versados discursivamente na apresentação do plano.



### 3.2.4.1 Dos princípios fundamentais, diretrizes e objetivos

Aqui, os artigos e diretrizes versam sobre uma visão do plano diretor, o que o compete e o que pode vir a ser. Disserta sobre o que consiste a proposta de documento, os princípios regentes de acordo com as normas vigentes – Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Constituição do Estado de Minas Gerais e a Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora.

De início, chama-nos atenção nesse título a forma com que ele ressalta a importância da elaboração do plano de forma participativa. Lança-se mão de prerrogativas democráticas para a construção e consolidação do PDP, no entanto ao se chegar ao final do processo o que se visualiza é uma negligência e irresponsabilidade para com a obrigatoriedade da participação popular, o que já estamos apresentando durante o percurso da pesquisa. Mesmo com a instituição de etapas de caráter participativo e a composição de entidades e instituições referenciadas, como a UFJF, o que se visualiza são todas essas incongruências. Ao contrapormos as sínteses realizadas, ao presenciarmos as alterações arbitrárias da PJP, e ao se identificar um favorecimento de setores econômicos da construção civil, colocamos em cheque o caráter participativo e efetivo do então plano. Outro ponto a se questionar é a falta de instrumentos para a materialização das diretrizes propostas, bastante avançadas do ponto de vista jurídico por sinal.

Em mesa realizada na Semana de Arquitetura e Urbanismo da FAU-UFJF, a professora da FAU Leticia Zambrano afirma que o Art.8º do PDP que prevê “a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização” ressalta que ele se traduz no sentido de “alguém falou hoje que pra ter direitos tem que ter alguém que tá pagando”<sup>36</sup>. De algum modo, alguém está arcando, custeando o que está sendo pensado em âmbito de política. Ao se propor incentivos como a produção de Habitação de Interesse Social, equipamentos sociais e culturais ou outro tipo de ação no urbano que seja, necessita-se de instrumentos que viabilizem isso, e, acima de tudo, recursos. Nesse ponto ela ainda destaca que se tomarmos como exemplo o Fundo Municipal de Habitação para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) possuía até a presente data (07/05/2018) R\$100.000,00 em caixa, saldo irrisório para a implementação de uma política habitacional. Dessa maneira, indaga-se como implementar as diretrizes propostas? E como o poder público está cumprindo os preceitos que assumiu? O plano não contempla medidas concretas, alternativas de financiamento para solucionar essa questão.

---

<sup>36</sup> Gravação em áudio de arquivo pessoal.

Tomamos outro exemplo ao se tratar da Ordenação e controle do uso do solo urbano. Propõe-se utilizá-la de forma a evitar a retenção especulativa do imóvel urbano que resulta na sua subutilização, não utilização e não edificação. No Estatuto da Cidade temos instrumentos que prevêm a taxaço de imóveis nessa situação, vagos ou sub-utilizados, forçando-os a cumprir com sua função social, sua utilização plena. Contudo, a própria municipalidade não assume e incorpora no PD os necessários instrumentos para realizar tal diretriz. Assim, como e de quem exigimos a efetivação dos princípios do Estatuto da Cidade quando os compromissos firmados pelo plano diretor em toda sua legislação não estão sendo cumpridos. Se forem de responsabilidade de execução do poder público municipal, é cidade em si que não está cumprindo sua função social. Então, embora a legislação determine que a cidade cumpra a função social da propriedade, a mesma não a realiza, impedindo assim um acesso pleno da população à cidade.

### 3.2.4.2 Das políticas setoriais

Nesse título, é estabelecido que as políticas “setoriais se relacionam direta ou indiretamente com as questões de ordenamento do território [...] e definem as ações que devem ser implementadas pelo Executivo para cumprir os objetivos deste Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora” (Lei N°82/2018) Elas versam sobre como seriam as diretrizes e instrumentos para diversas políticas como: de Habitação de Interesse Social, Política de Saneamento Básico; Política de Mobilidade Urbana, Política Ambiental, Política de Preservação ao Patrimônio Cultural, Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável; e Política de Prevenção, Proteção e Minimização de Riscos e Desastre.

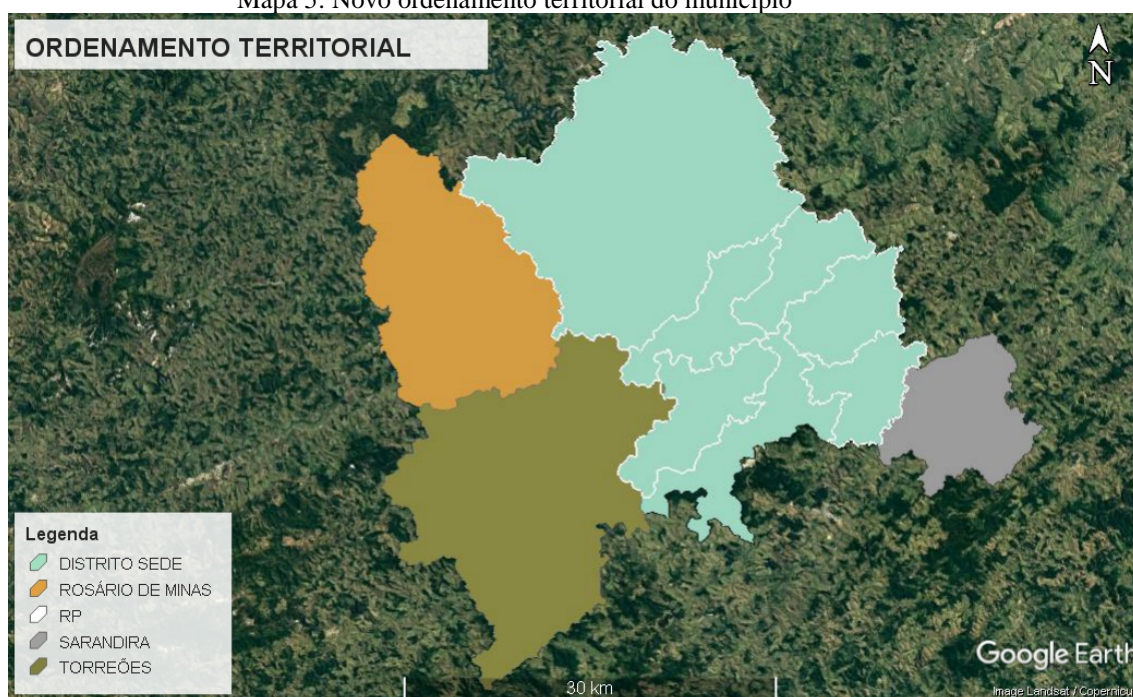
Podemos encontrar nas políticas de habitação a supressão de um ponto importante que promoveria a habitação de interesse social, a Cota de Habitação de Interesse Social. Na Câmara Municipal, ela foi apontada no Art. 13, contudo posteriormente ela foi suprimida, desaparecendo nos instrumentos, apesar de ser totalmente legítima do ponto de vista jurídico, do que prevê os princípios. Porém, o que restou foi apenas sua previsão, mas sem o devido detalhamento demonstrando como irá se materializar, nem nos inciso dos instrumentos.

Sobre a regularização fundiária sustentável, encontramos a ausência de possibilidades de operacionalização de sua promoção. Mesmo com alternativas para a regularização, como os programas de requalificação urbana e a implementação de serviços de assistência técnica gratuita em arquitetura e engenharia, previstos na Lei Orgânica da cidade, não observamos nada semelhante previstos no título de “Instrumentos”.

### 3.2.4.3 O Ordenamento territorial

Nesse capítulo, a PJF aborda o ordenamento administrativo do território, a forma com a qual o divide em um todo, em área urbana, área rural, e nas diversas regiões da cidade. Nessa revisão do PDDU/2000 se realizou um reordenamento das regiões e distritos do município. A partir da atualização definiu-se o município com seu distrito sede, contendo as oito novas RP's e os três distritos.

Mapa 5: Novo ordenamento territorial do município



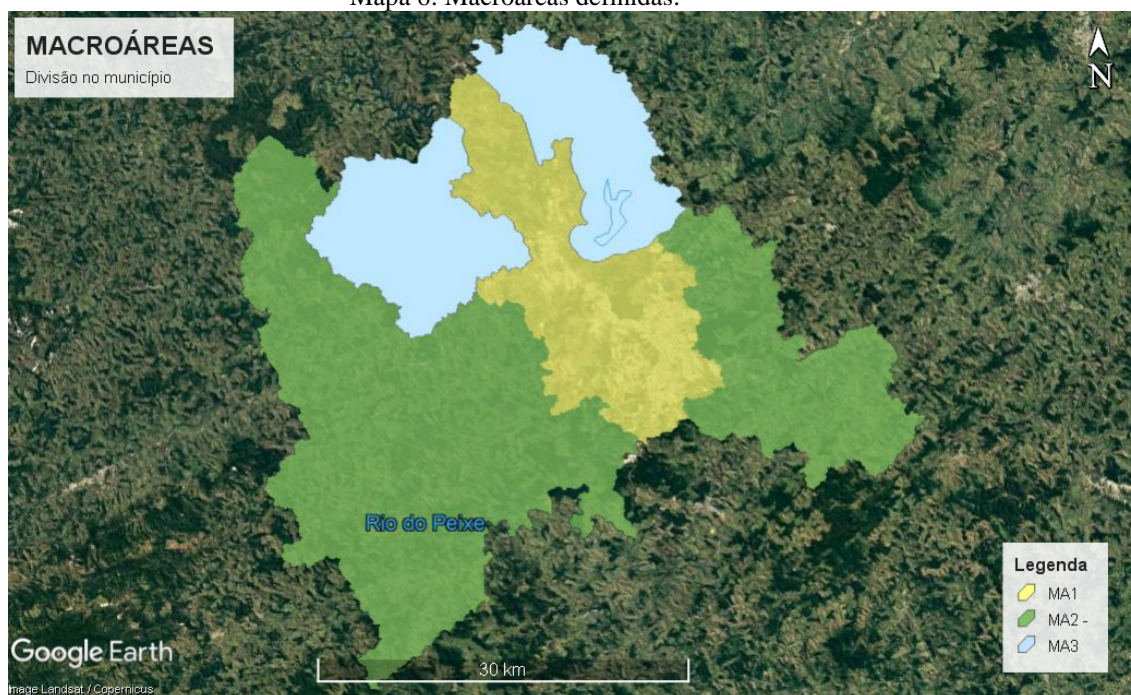
Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.

#### 3.2.4.4 O Macrozoneamento

Essa seção "tem como objetivo geral orientar, ordenar e disciplinar o desenvolvimento urbano, através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, a densificação e a configuração da paisagem urbana no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo". (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2018). Versa sobre diretrizes de desenvolvimento para as diversas regiões, mas, diferentemente do ordenamento territorial, de cunho mais administrativo e físico, ele trata de uma ordenação das políticas, de modo qualitativo e conceitual; expressando como se estruturará as estratégias territoriais do PDP.

Nessa proposta de zoneamento, estabeleceu-se primeiro duas divisões hierárquicas do ponto de vista da extensão, e assim da implementação das políticas, as *macroáreas* e *macrozonas*. Estas consistem em uma regionalização a partir de aspectos históricos, ambientais, geográficos e antrópicos, em suma fatores que guardam semelhanças. As Macroáreas tratarão grandes divisões e macrozonas das divisões menores. Foram definidas três macroáreas para a o município em sua totalidade: a Macroárea de Requalificação, Consolidação e Expansão Urbana - MA1; a Macroárea de Produção e Fomento às Atividades Rurais - MA2; e a Macroárea de Interesse Ambiental e de Preservação dos Mananciais - MA3. Todas elas possuem delimitações e políticas específicas com localidades definidas.

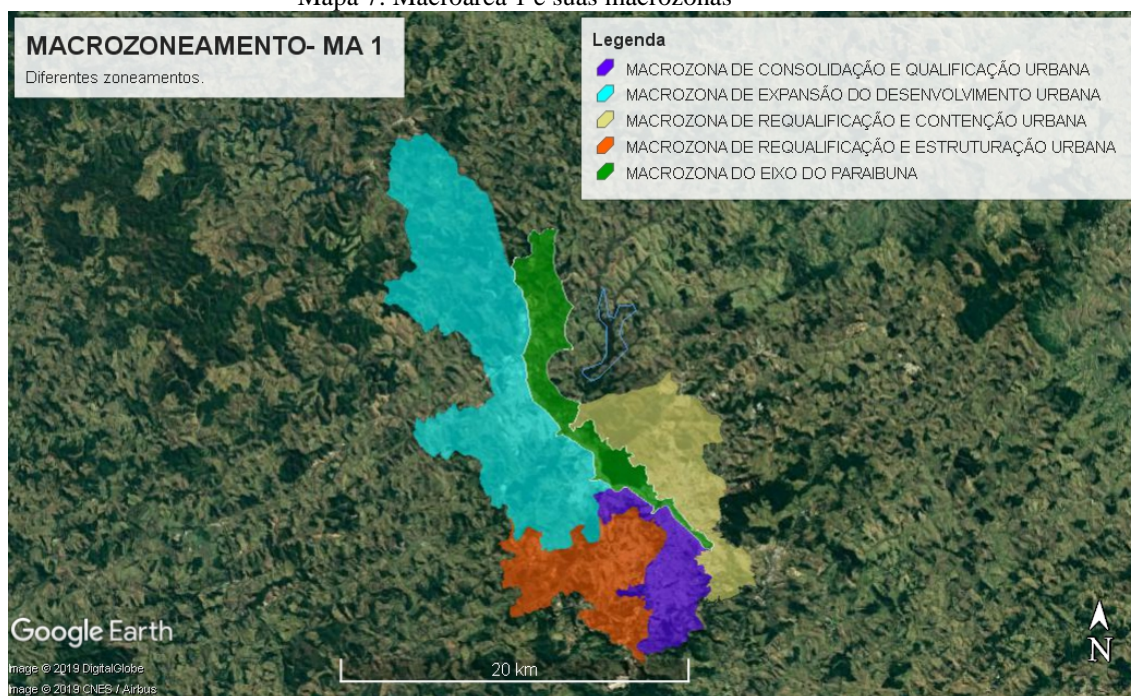
Mapa 6: Macroáreas definidas.



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.

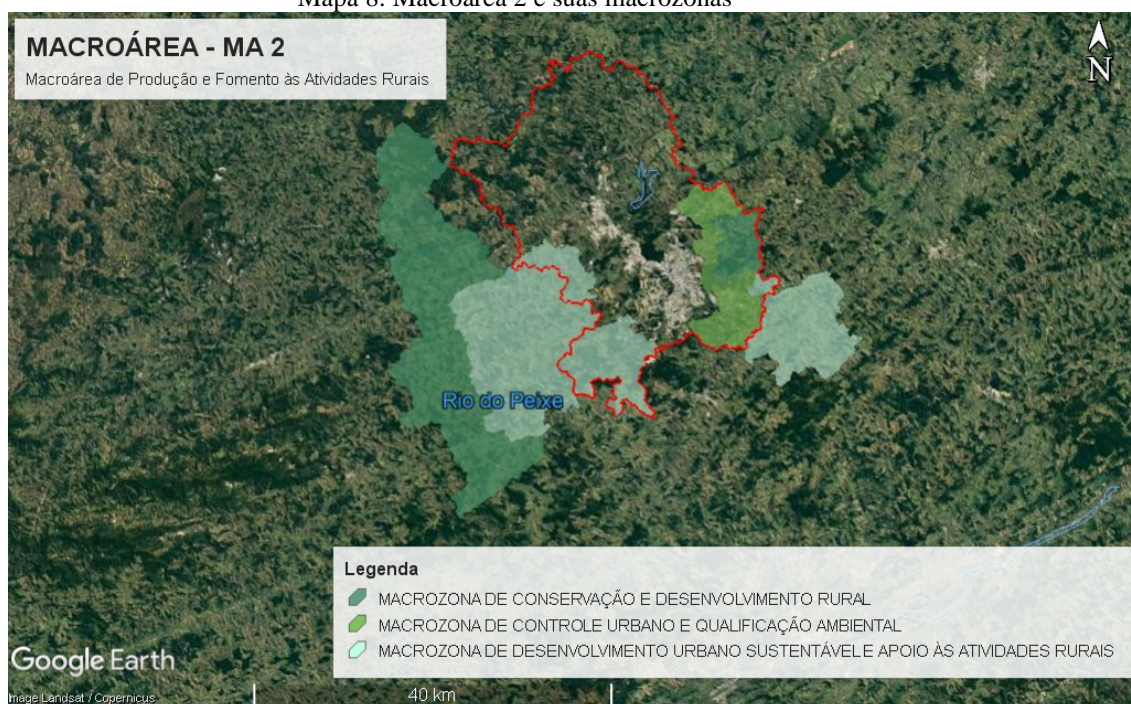
Nas macroáreas irão se inserir as macrozonas, com especificações e assim políticas e diretrizes mais detidas, em uma escala geográfica mais restrita, a respeito dos aspectos comuns. Cada Macroárea terá distintos zoneamentos, macrozoneamentos. Abaixo podemos observar os macrozoneamentos da MA1, MA2 e MA3:

Mapa 7: Macroárea 1 e suas macrozonas



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.

Mapa 8: Macroárea 2 e suas macrozonas



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.

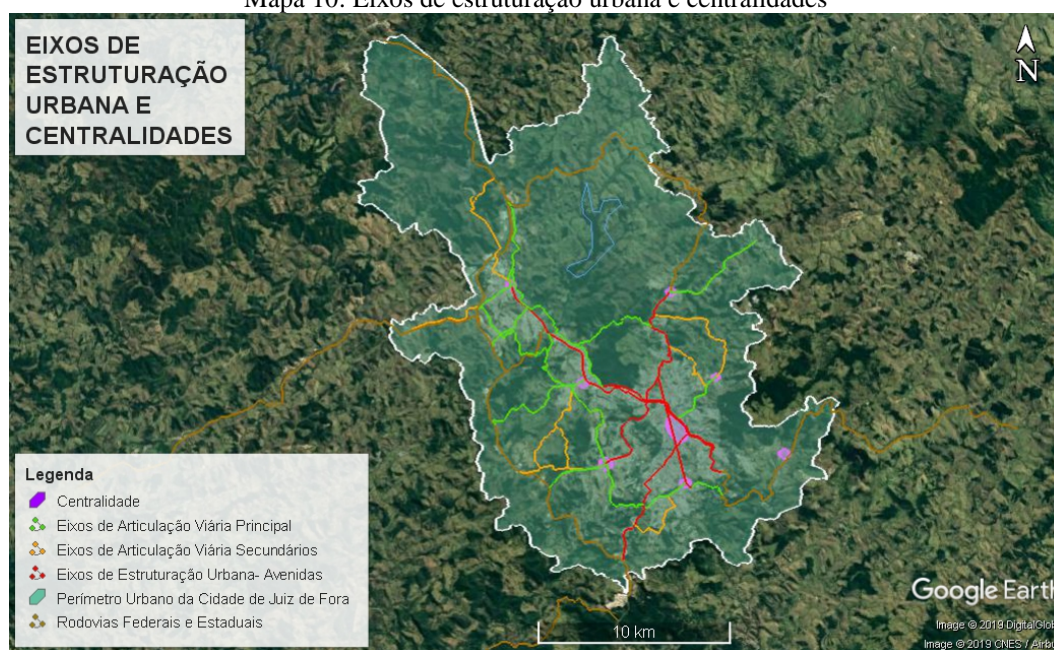
Mapa 9: Macroárea 3 e suas Macrozonas



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.

Enquanto estratégia de territorialização de políticas e diretrizes, temos secundamente a rede de estruturação e transformação urbana, parte em que se incide as transformações estratégicas propostas pelo PDP de Juiz de Fora, composta pelos: eixos estruturação urbana e pelas centralidades. Vejamos abaixo exemplos:

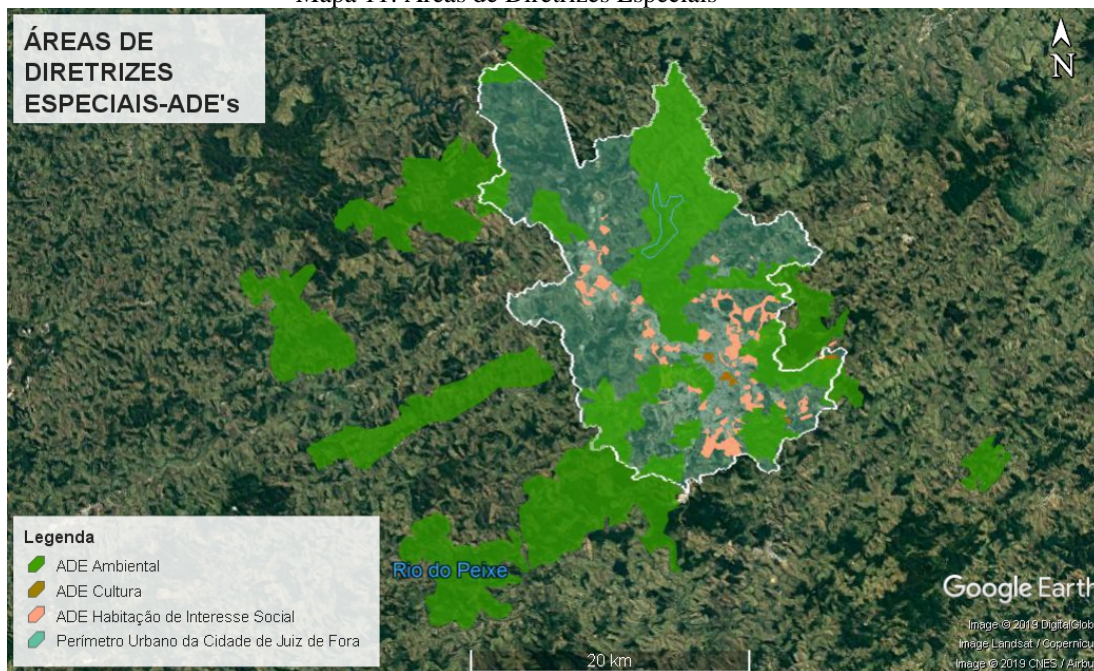
Mapa 10: Eixos de estruturação urbana e centralidades



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.

A terceira estratégia composta no disposto de macrozoneamento consiste nas Áreas de Diretrizes Especiais - (ADEs). Elas são frações do território que demandam políticas e intervenções e parâmetros urbanísticos diferenciados pelas suas especificidades, quais sejam: ADE Ambiental; as ADE HIS ; e Áreas de Diretrizes Especiais da Cultura- ADE Cultura.

Mapa 11: Áreas de Diretrizes Especiais



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.

Nesse título, prevê-se uma rica contribuição através da revisão das políticas, regionalizadas agora em macroáreas e macrozonas. Será nesse novo zoneamento que teremos a possibilidade de aplicação dos instrumentos previstos no estatuto das cidades, e fazer com que efetivamente a gente delimite essas áreas e possa criar um mecanismo efetivo para aplicação dos instrumentos. Porém, cabe ressaltar que a eficácia dessas diretrizes de zoneamento dependerá do que os PEUs deliberarão após sua construção. Portanto sua materialização está condicionada a eficácia destes.

Presenciamos no dispositivo de Macrozoneamento que as centralidades determinarão os eixos de estruturação urbana e articulação viária. De acordo com Tasca (2018), é importante atentarmos sobre como essa estruturação e articulação do território urbano vão acontecer ao longo desses eixos definidos e pelas novas centralidades buscando a qualificação urbanística, redefinindo parâmetros de uso e ocupação do solo, isto é, será necessário chegar a um detalhamento mais apurado e conjugar isso com os PEUs para trabalhar a legislação urbana e também com os instrumentos possíveis do estatuto das cidades, sobretudo no caso de lotes vazios.



### 3.2.4.5 A Gestão, uso e ocupação do solo

Esse inciso ditará as diretrizes do que é passível ou não para cada uma das regiões. Neste tópico do plano ela trará apenas objetivos, conceitos e diretrizes. Seu detalhamento virá posteriormente por meio dos PEUs, abrangerão cada respectiva região de planejamento, por meio das macroáreas, macrozonas e redes de estruturação e transformação urbana. Esse é um conteúdo essencial do PDP, e dos PDs no geral, pois sem ele não temos a possibilidade de efetivar os instrumentos previstos, e assim invalidamos toda construção de uma leitura do espaço urbano.

A proposta nesse inciso é a de revisão da lei de parcelamento e uso do solo vigente na cidade, as leis 6908/86 e 6910/86, promovida perante a responsabilidade dos órgãos de planejamento, com garantia da participação direta da população, por meio de conselhos e outros mecanismos participativos. Cabe fazer um destaque chave diante deste processo, pois a revisão da lei será visualizada, materializada e de forma detalhada nos PEUs. Esse planos regionais serão criados para cada RP da MA1 e também para as áreas urbanas da MA2 e MA3 e irão se materializar via Lei Complementar, via aplicação dos instrumentos urbanísticos. Será por meio dele que se estabelecerá concretamente políticas para os diferentes zoneamentos, para as centralidades, para os eixos de estruturação urbana, para ocupação preferencial, restrita ou moderada, para zonas de especial interesse social, interesse econômico, interesse cultural e patrimonial ou ainda interesse ambiental. Sem eles não temos a possibilidade de um nível de detalhamento satisfatório de definição de tamanho de lotes, coeficientes de aproveitamento, máximo e mínimo, e desse modo limites de adensamento. Enfim, de instrumentos que possibilitem uma gestão e controle do uso do solo.

Pela centralidade que os PEUs tomam no PDP, diversos setores desde acadêmicos até entidades profissionais pautam a agilidade no seu processo de elaboração. Esses são pontos essenciais para se promover a política urbana na cidade e por esse motivo, demanda-se o comprometimento com sua obrigatoriedade, com a criação de um cronograma e que se garanta uma legítima participação popular, para que tanto o PDP, quanto os PEUs não fiquem apenas no discurso. É de extrema importância ter esse cuidado, pois como acompanhando o histórico de tratamento da prefeitura para com as leis de regulamentação do solo, e pelo o já averiguado, parte de importantes instrumentos e dispositivos do PDP foram surrupiados na passagem do processo participativo, após a conferência para o Legislativo.

### 3.2.4.6 Os Instrumentos da Política Urbana

Riani (2018) ressalta nossa constatação sobre o problemático modo com o qual se produziu o PDP, argumentando que ele é ineficiente do ponto de vista jurídico, é de pouca eficácia e dificilmente mudará a realidade da cidade. O PD apresenta conteúdo genérico e com um alto grau de abstração e generalidade. Para o Riani (2018), essa eficácia vem através de sanções, seja punitiva, taxativa ou premiativa às iniciativas que possam ser tomadas pelos diferentes setores da sociedade. Para isso, são necessários instrumentos, como, por exemplo, a outorga onerosa – ou não onerosa. Estipulam-se diretrizes, mas não sanções, e isso impede o poder público de possíveis cobranças, resguardando desse modo os agentes urbanos que não cumprem o previsto em lei, inclusive o próprio Estado.

Vejamos ainda a questão orçamentária. O orçamento consiste em uma peça poderosa e essencial para a política urbana, e o PDP não se atrela a uma diretriz orçamentária. Dessa forma, como se garante a materialização das políticas propostas sem recursos? Para Villaça (2005), a negligência com questão orçamentária demonstra a essência ilusória do plano diretor, de que será um documento a não ser cumprido. O autor enfaticamente coloca que, ao se visualizar os planos diretores em vigência, predominantemente não se aborda os custos das ações propostas em seu texto. Outro ponto a se sinalizar, por exemplo, é que o poder executivo, por responsabilidade do prefeito, é obrigado a explicitar como e onde gasta seus recursos. Assim, se as diretrizes e princípios preveem que os bônus da cidade devem ser socializados, e o executivo não o cumpre isso por meio dos instrumentos previstos para tais ações – como o coeficiente básico para toda cidade –, e não tem verba para realizar essa socialização, ele pode ser considerado ímprobo. Contudo, não há clareza do órgão ou esfera do poder público que pudesse aplicar as sanções cabíveis quando o Estatuto e seus preceitos não são cumpridos.

### 3.2.4.7 Da gestão democrática e do Sistema de Planejamento do Território

Nesse título, é tratada a participação da sociedade em todo o processo de planejamento e desenvolvimento da cidade. De modo permanente e participativo, no controle, avaliação, revisão e aperfeiçoamento do PDP, e em seus programas e planos setoriais, locais ou específicos, como os PEU's. A implementação desse sistema fica a cargo dos órgãos da Administração direta ou indireta do município.

Será através de um sistema de planejamento; do Conselho Municipal das Políticas Urbanas (COMPUR) que se terá a possibilidade de trabalhar nas diversas áreas urbanas para definir os PEUs. Eles serão definidos por conselho de cada área da cidade e de cada RP. Define ainda o fundo de urbanização que é um fundo para obter recursos para investir nesses elementos do desenvolvimento urbano, para a aplicação específica desses elementos.

Como já comentado anteriormente, é temerosa a expectativa sobre como se dará essa participação posteriormente na elaboração dos PEUs, visto o *modus operandi* que se estabeleceu na condução e construção do PDP no geral. Possuímos um risco de não ter mesmo controle e clareza do processo como se teve com o PDP, que já apresentou todos esses impasses. A PJP foi negligente ao tratar do conteúdo de Gestão, Uso e Ocupação do solo. Temos uma enorme defasagem sobre os dispositivos regulatórios de uso e ocupação, os últimos foram as leis de 1986 – a 6908/86 e 6910/86. Durante a construção do PDDU/2000 a seção do plano que tratava de tais temas foi suprimida, apesar de pronta e revista em relação às leis de 1986. No atual plano, o tema não necessariamente foi ignorado, como anteriormente, mas seus respectivos instrumentos foram tratados de modo genérico, somente abordados conceitualmente, sem apontamentos ou possíveis aplicabilidades. Não tivemos definições nem especificações. Essas ficaram para serem construídas e desenvolvidas nos PEUs, com o argumento de se estabelecerem de acordo com as especificidades de cada área, RP.

Isso é problemático, pois apesar de “teoricamente” os PEUs serem subordinados, alinharem-se ao PDP, tomado nessa perspectiva como um “plano guarda-chuva” que abarca todo conteúdo em si inserido, na prática ele ainda será construído por novos processos. Os PEUs demandam uma complexidade, e de antemão necessitariam de um diagnóstico coeso e aprofundado das determinadas RPs. Para além disso, precisa ainda considerar as subdivisões delas, suas Unidades de Planejamento (UP), para em conjunto com o diagnóstico fundamentar a execução dos instrumentos, as indicações de possíveis intervenções e redefinições de parâmetros de zoneamento. Enfim, um amplo e volumoso trabalho. Outra ponderação é o

tempo de execução para a realização dos mesmos, principalmente considerando as dimensões de algumas RP's, vide a RP Norte.

Considerando ainda o espaço do PDP como um campo de disputa, de conflito, em que interesses distintos estão em jogo, isso pode se tornar um problema. Questiona-se, por exemplo, sua condução como: possíveis mudanças no processo de divulgação e a atuação de setores da sociedade civil. Essa descontinuidade no processo de construção e lapidação das políticas urbanas pode causar uma desmobilização e nos indaga como irá se traduzir o controle social no processo.

#### 3.2.4.8 Das disposições finais e transitórias

Esse título aborda disposições que tratam das transições jurídicas de alguns dispositivos, revogações de pontos anteriores e prazo para vigência de novos pontos, leis, diretrizes e instrumentos.

### 3.3 Contradições gerais do processo

Como síntese dos impasses, presenciamos desde horários que impossibilitavam a participação de parcela da sociedade civil, falta de divulgação, até falta de construção de diagnóstico para basear os colóquios. No desenvolvimento desses espaços, tivemos suas discussões suprimidas pelo “tempo”. Posteriormente, na conferência, presenciamos a estratégia de “emendas noturnas”, mas no caso desaparecendo do texto pontos importantes discutidos. Durante a conferência elas foram novamente pautadas, mas através de artimanhas dos secretários que presidiram a mesa as emendas que foram reinseridas no texto sucumbiram. No presente momento, a PJF se aproveitou da limitação tempo da plenária para não retomar emendas de temas importantes, como HIS, que foram votadas nos colóquios por grupos fechados.

Tivemos ainda o alinhamento dos movimentos populares com as construtoras. Houve interesse desses setores da construção civil em GTs específicos, como os de uso e ocupação do solo, o que influenciou as emendas, como vimos acima. Na passagem para a Câmara Municipal, emendas foram suprimidas pela Procuradoria Geral do Município com justificativas de “inconstitucionalidade”. A partir do presenciado, podemos compreender que o processo dito participativo, ao apresentar o que a primeiro momento definimos como passíveis incongruências constituíram em si características comuns, recorrentes do poder público, desde o levantado nas oficinas e colóquios, e o exposto e proposto no projeto de lei.

Para compreendermos a dimensão da essência que engendrou o PDP e algumas determinantes, relatamos a entrevista<sup>37</sup> do sociólogo e membro da equipe executiva de desenvolvimento do PDP, Helio Coutinho Teixeira. Por meio dela podemos de modo enfático entrever o caráter do plano diretor proposto:

As contribuições dos GT's não foram desprezadas, no entanto, sofreram um processo de filtragem visando sua compatibilização com o desenho da proposta em construção. As contribuições das oficinas e colóquios, grosso modo e infelizmente, não foram consideradas como ingrediente na construção do PDP. Esses meios participativos contributivos foram, mais uma vez, cumpridos para satisfazer, tão somente, exigência legal e acessória e seus resultados não foram postos na linha de montagem do documento [...]. As discussões foram mais ricas que os produtos resultantes. Houve injunções de forças internas e externas no sentido de se construir apenas um documento de princípios, 'light', neutro, inosso e de pífia interferência no ordenamento do território e não uma versão de Lei Urbanística que constituísse no instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão da cidade e efetivo e pleno para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade bem como o bem-estar da coletividade. (Entrevista concedida ao Projeto de Extensão Revisão do

---

<sup>37</sup> Entrevista também concedida ao Projeto de Extensão Revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora: Contribuições da sociedade e os diversos olhares sobre o processo.

Plano Diretor de Juiz de Fora: Contribuições da sociedade e os diversos olhares sobre o processo, no dia 05/04/2016)

Essa afirmação apresentada confirma as inquietações que nos fizeram emergir em uma investigação acerca da participação popular e sua efetiva contribuição. A constatação feita via o projeto de extensão mencionado revelou que as contradições encontradas são mais do que pontuais, e sim basilares, questionando de fato a legitimidade e eficácia do PDP em si.

Na participação do processo, os entrevistados notaram uma deficiência em organizar o levantamento de dados, o que se pretende com eles, e inclusive, um atropelo nos processos de discussões, em que muitas pautas e pontos importantes foram suprimidos por falta de tempo. Isso dificultou a sistematização das informações por parte de setores que não compunham o poder público, como a UFJF por exemplo. A equipe oficial da PJF foi responsável pela tradução das conclusões dos grupos de trabalho no documento oficial. Isso se tornou problemático visto que em alguns momentos não houve uma disponibilização correta de dados publicamente e quando esta era feita, já aparecia no formato de informações, com as interpretações da própria prefeitura. Faltaram dados “puros”. Essa postura é dúbia em diversos momentos do processo, visto que, no levantamento de dados feitos pela PJF na fase de diagnóstico, principalmente nas oficinas comunitárias em urnas coletoras e trabalhos de campo, a PJF pouco tratou esses dados de modo sistemático a fim de produzir diagnósticos mais precisos sobre a realidade de cada localidade<sup>38</sup>. Todavia ao ser solicitada sobre a disponibilização dos dados o que era entregue consistia em exames já analisados com suas devidas interpretações.

Todo esse quadro de imprudência no tratamento dos dados gerou essa ausência de um diagnóstico definitivo, e conseqüentemente uma insuficiência na delimitação de planos de ação. Isso promoveu, o que já se tenciona, um plano diretor genérico e amplo, formatando-se como uma mera carta de intenções. Suas atribuições, capacidades e, sobretudo, responsabilidades foram atribuídas e postergadas para outras leis – vide a questão de Uso e Ocupação do Solo. Isso é prejudicial à cidade, visto que retira do plano sua centralidade no processo e seu potencial como um instrumento de política urbana eficaz, transferindo sua legitimidade de intervenção para outras leis, que podem não ser feitas de forma participativa.

A centralização e prerrogativa da PJF demonstram que a dimensão participativa não seria a esfera que definiria e construiria o plano. Apesar de se cumprir certos protocolos, e grande parte da equipe de técnicos trabalharem seriamente na construção do plano, a postura

---

<sup>38</sup> Fala comentada pelo Professor Frederico Riani, arquivo pessoal gravado em áudio.

da PJJ para com a UFJJ revela um pouco dessa indisposição para com o processo democrático. Inicialmente, houve interesse na composição da UFJJ no processo, vemos isso na capacitação de delegados. Contudo, ela se descontinuou. A administração municipal preteriu o trabalho dos profissionais da UFJJ, os professores entrevistados relataram um grande descaso e um posicionamento descortês! Por exemplo, o trabalho realizado pelo GT de Patrimônio em que a PJJ na primeira minuta enviada para a conferência desconsiderou em sua grande parte conceitos e propostas diferentes das elaboradas pelo grupo. Houve também casos de alterações totais das propostas realizadas pelos GTs, por parte da prefeitura. Presenciaram-se questionamentos para com os professores com relação ao aporte técnico na elaboração de propostas, visualizando-se tentativas de repulsa e desqualificação desses profissionais por parte de cargos de liderança do processo.

Para Monica Olender, uma das professoras entrevistadas, a PJJ se valeu da participação da UFJJ para uma legitimação do processo, mas não permitiu uma abertura para que a equipe pudesse estabelecer um processo pleno. O tempo e conteúdo eram incompatíveis com o que se considerava ideal pelos professores. Ela ainda enfatiza que havia interesses claros da PJJ desde o início, e que o processo participativo consistiu em uma maquiagem.

Todavia, a UFJJ, através de seus delegados, diante de todo cenário estabelecido e compreendendo as reais intenções, manteve a postura de tencionar as contradições encontradas. Os professores da instituição foram importantes atores no processo, na tentativa de se construir um plano diretor democrático dentre os setores participativos. O caráter participativo não se efetivou, a participação popular foi pouco esclarecida, e como observado, o produto gerado dos diagnósticos propositalmente não subsidiaram as etapas de forma correta. Em parte, pode-se atribuir isso ainda a desorganização e negligência da PJJ, inclusive em questões práticas, relacionadas ao funcionamento das etapas, como falta de recursos e parca logística.

A preparação e capacitação nas oficinas e na presença dos movimentos populares nos colóquios se resumiram a uma focalização na escala do micro, e isso devido à falta de instrução dos participantes por parte da PJJ. Em contrapartida, visualizou-se uma organização bem mais contundente, inclusive articulada com a PJJ, por parte de setores da sociedade civil. Setores empresariais da construção civil estiveram presentes e articulados, fortes e numerosos, em todas as etapas do processo. Apropriaram-se não por acaso das lacunas presenciadas na falta de especificidades e detalhamento das regulamentações de uso e ocupação do solo, e de todas as insuficiências e contradições que constituíram um plano diretor em si generalista. De acordo com a entrevistada Carina Folea, na minuta elaborada pela PJJ para a conferência já

se identificavam “sutilezas”, revelando intenções que favoreciam determinados atores. De modo algum foi um processo imparcial.

Presenciam-se os detentores do capital especulativo da cidade se infiltrando nos processos democráticos, de forma organizada surrupiam da população o direito real de um processo participativo. Assim, a cidade se subordina ao capital especulativo, e não a um planejamento democrático, sua lógica se volta ao mercado, descartando possibilidades outras de uma real efetividade. Essa é uma questão recorrente e crucial para entender como são construídas as decisões ditas democráticas de um plano diretor. Temos uma elite minoritária com um excessivo poder político propondo e encaixando suas pautas enquanto por outro lado uma maioria despossuída de poder que não conseguem colocar suas demandas nem pressionar o poder público. Novamente ressaltamos, quando colocamos nossos questionamentos sobre as discrepâncias das requisições não queremos de forma alguma responsabilizar ou culpabilizar os sujeitos participantes do processo de diagnóstico, sobretudo das oficinas comunitárias. Para além do escasso poder político, historicamente somos alijados dos processos decisórios que competem à dimensão da vida cotidiana, para os cidadãos a vida urbana. De acordo com Maricato (2013), somos analfabetos urbanísticos, pois nos é negado compreender a lógica de funcionamento e organização do espaço urbano, desde os agentes que a promovem até as leis e instrumentos que nos permitem agir sobre ele. Especificamente, sabemos ainda que a responsabilidade de chamada, divulgação e inclusão visando uma efetiva participação e efetivação das demandas da sociedade civil é do poder público, visto que é o agente central de promoção e implementação das políticas urbanas, como previsto no Estatuto da Cidade quase que em sua totalidade. Mas este foi tendencioso e enviesado.

A princípio, seria a PJF, através de seu corpo executivo e dos setores responsáveis pela condução do processo, como a SSPLAT, o GTE e a Comissão da Câmara Legislativa, que deveria promover e articular ações que sanem teóricas lacunas e “imperfeições” presentes no processo. Ela deveria melhor estruturar uma plena divulgação, uma capacitação que permita os participantes terem ciência dos temas abordados, como cada anseio pode ser considerado através dos diferentes tipos de temas, e ainda apurar e sistematizar, qualificar adequadamente o diagnóstico realizado com esses dados coletados e informações geradas. Isso porque em última instância o plano deve prever em seus horizontes, seja a curto, médio ou longo prazo, soluções e proposições para a população no âmbito urbanístico, contemplar a dinâmica da vida social dos cidadãos.

Diante do processo, houve avanços pontuais conquistados, apesar das restrições e contradições presenciadas. Nas políticas setoriais, o GT de Patrimônio foi uma das conquistas



mais relevantes relatadas pelos diferentes entrevistados. Primeiramente, foi a conquista do tema como política, pois conseguiu se estabelecer uma política de patrimônio para o município. Diferentemente das políticas setoriais abordadas no PD, há maior especificação e detalhamento com a política patrimonial, sinalizando com isso uma possibilidade mais concreta de efetivação das políticas. Diferente de outros capítulos presenciou aqui artigos e incisos propositivos, dizendo o que se propõem e como materializar; e não apenas verbos genéricos, expressos no início de cada inciso – como “promover”, “incentivar”, “estimular – e ainda com pouco detalhamento de como irá se materializar determinada proposta.

O ponto sobre o uso e ocupação do solo, mesmo com todos os “poréns” e problematizações realizadas no seu entorno – à destinação de seu detalhamento para os PEUs, e ainda acompanhando a “dramática” limitação participativa – ao fim do processo os entrevistados consideraram que o texto base que conceituava e definia os zoneamentos foi bem consolidado. O que se espera a partir de então é que essas diretrizes ganhem instrumentos para uma real efetividade. Cabe ressaltar novamente que até então a legislação urbanística que regia a cidade era do ano de 1986. Nesse sentido, ter uma atualização ou menção sobre o tema foi avaliado como um considerável avanço. A inclusão de áreas de interesse paisagístico e de interesse ambiental também pode se considerar um ponto positivo, pois nunca foi feita antes.

Em síntese, as exposições trazidas e refletidas ao longo do capítulo nos incitam a problematizar o caráter do modo com o qual os agentes públicos e os setores da sociedade civil operaram o plano diretor. Coloca-nos na interface em que o plano diretor em si se apresenta, no âmbito político, não se resumindo a esfera técnica e operativa. Faz-se necessário compreender as determinações expressas no modo com o qual se conduz e constrói o PD, seja no âmbito executivo ou legislativo e jurídico. O PD não é um documento neutro, e no seu processo construtivo ao se desvelar suas intencionalidades, colocamos em questão para que e a quem ele vai servir e porque pautas importantes como a Cota de Habitação Social, Coeficiente Básico para toda cidade, foram negligenciadas, alijadas do texto final. Nos leva ainda a questionar a postergação da definição de padrões e instrumentos regulatórios de uso e ocupação do solo. Essas questões apenas fazem sentido se compreendemos a constituição do planejamento urbano no Brasil e do plano diretor como o instrumento central da política urbana como um campo de tensão ao qual estamos excessivamente em desvantagem. Os debates nos espaços, para além das insuficiências pontuais, não garantem o processo, apesar de indiscutivelmente representarem um aprimoramento democrático para os debates esbarraram nas estratégias do poder público.

Isso evidencia o que estruturamos e desenvolvemos durante o capítulo dois, e apontamos na estrutura do PDP presentemente. A efetividade do plano é parca frente ao que discursivamente se apresenta. Ela reflete a estrutura social do Brasil, desigual na capacidade de participação e intervenção política e patrimonialista. Esteriliza a participação popular por não dar espaço e possibilidade de atuação de atuação dos segmentos que levantam os interesses das camadas populares. Villaça (2005, p. 50) complementa que,

O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses. Evidentemente num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática – que pressuporia um mínimo de igualdade – é difícil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vistas de síntese, percorremos o histórico e as determinações que regeram o espaço urbano – local e nacional –, e, enfocando as ações de planejamento, conseguimos apresentar uma perspectiva mais ampla dos processos estruturantes da produção do espaço urbano. Remetemos ao primeiro capítulo, quando argumentamos que essa produção do espaço urbano não se restringe a produção no sentido estrito da expressão, produção de matérias, de coisas e consumo. Argumentamos que a produção deve ser compreendida no seu sentido amplo, nas dimensões materiais e imateriais, objetiva e subjetiva; e que se realiza a partir das relações sociais de produção (LEFEBVRE, 1973). É desse modo que o planejamento urbano se apresentou no decorrer do tempo. Na tentativa, de intervir sobre o urbano, ditando a forma como o modo de produção vigente iria produzir o espaço, e estritamente, seu ambiente construído, o planejamento urbano assim o fez de modo objetivo. Mas da mesma forma, quando assim se realizou, também se fez de maneira subjetiva, por meio de seus discursos intencionalmente carregados, embrenhados de visões de mundo, dominantes e excludentes. Discursos que construíram uma concepção de planejamento a qual não condizia com a realidade vislumbrada, e que forjaria novas compreensões e expectativas sobre o mesmo. A aparência obscureceu a essência através de uma dimensão subjetiva construída que intervém objetivamente. Essa é a indissociabilidade da produção do espaço que o planejamento urbano consubstancia. Novamente, não por acaso, Villaça (1999) argumenta que o planejamento urbano no Brasil é discurso e prática amalgamados, de tal forma que se confundem.

Ao vislumbrar sua materialização, confirma-se que a relação entre espaço e sociedade, dialeticamente articulada, presencia-se nitidamente na cidade de Juiz de Fora. A cidade é tomada como força de produção, produzindo uma segregação via ações planejadas sobre o urbano. Nota-se, de mesmo modo, que os períodos de intervenções urbanas e de planejamento diametralmente coincidem com determinadas fases de sobreacumulação do capital, o que revela e confirma a necessidade do capital – em determinados momentos – de se desenvolver e posteriormente se reestruturar a partir do espaço urbano, de sua (re)produção. Fazemos uma recapitulação histórica, desde sua conformação. Já na gênese da cidade, temos a construção da Estrada União Indústria, em que a elite local assume o espaço como prioritário, condição para de realocação do capital excedente da economia cafeeira, e que por sua vez, também possibilitaria o desenvolvimento das bases industriais e o crescimento da cidade. As intervenções urbanas na forma de planejamento urbano na história da cidade demarcam claramente o papel do espaço urbano para a reprodução das classes dominantes.

Na passagem do século XIX para o XX, pela ideologia moderna, uma visão de mundo alicerçada nos padrões de civilidade e progresso social, induziu intervenções, modelações no espaço da cidade, obrigando-o a refletir perfeitamente novos valores de vida. E esses novos valores são higienistas e eurocentrados. Na cidade, os cidadãos que não se adequam ao padrão estabelecido – no caso os pobres e pretos –, devem se adequar. Aqui, os Planos – Dodt e Howyan – servirão de instrumento para tais desígnios. Nesse processo, o espaço urbano segrega, repele os subalternos, diretamente através das remoções, como vemos no Rio de Janeiro/RJ, ou pelas políticas de repressão, via Polícia Sanitária que desqualificavam os cortiços e criminalizavam seus moradores; pelos altos impostos cobrados, pela falta de acesso a serviços básicos, pela valorização de áreas antes habitadas por trabalhadores; ou, pior, pela negação do acesso ao Centro da cidade, como no caso de negros. Ainda no século XX, se persistiram essas bases conservando especificidades, mas com a mesma centralidade. Mudam-se discursos, estratégias, eclode uma nova conjuntura social e econômica, mas ainda assim, as ações sobre o urbano refletem a ideologia da classe dominante. Temos os ideais societários e visões de mundo, sejam elas escusas ou não, ditando regras e valores, intervindo e produzindo o espaço. Este, por consequência – não por inércia, mas expressando as determinantes de um modo de produção – segrega a população pobre, conformando outro espaço e também outros discursos e espacialidades.

Há de se considerar ainda as determinantes da escala global sobre o nosso enfoque. As que atuam sobre o urbano via planejamento estão diametralmente alinhadas às determinações econômicas e ao seu modo de produzir o espaço urbano e isso se comprova em diferentes momentos das intervenções. Primeiramente, no início do século XX, sob as bases ideológicas modernas da Paris de Haussmann conjugadas com a realocação de capitais excedentes. Isso ficou evidente tanto nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, quanto em Juiz de Fora. Em um segundo momento, a partir da década de 1950, na adoção de um modelo urbano-industrial de desenvolvimento, subjugando-se às determinações dos países de capitalismo central, denominando assim o contexto como de urbanização periférica. Não por acaso, Santos (2003) afirma que o planejamento constituiu-se como um instrumento de intromissão do capital sobre os países periféricos. As políticas de planejamento expressarão a lógica de desenvolvimento com ênfase nas indústrias de base. Contudo, ela foi centrada prioritariamente na importação de capitais, dinheiro e equipamentos, dos países centrais. E desconsiderou ainda o contexto social nacional, acentuando ainda mais as contradições.

Na década de 1970, novamente vemos as mudanças globais incidindo diretamente no espaço urbano nacional e local. A reestruturação produtiva provocou uma reordenação do

espaço urbano de uma cidade que caminhava para uma desindustrialização. Alterou sua morfologia e promoveu a implantação de novos fixos. Nesse processo, as políticas de desenvolvimento urbano, sobretudo nacionais, tiveram um preponderante papel, vide o PNCCPM. Na década 1990, por meio de uma intensificação do processo de globalização e de inserção – imposição – do neoliberalismo nos países periféricos, observamos surgir uma nova cartilha, um modelo de gestão urbana: o planejamento estratégico, ou *CityMarketing*. Como proposta, terá o discurso de inserção ao mercado e a escala global através da competitividade, tomando a cidade como uma peça de venda. Tal intromissão, histórica, nos permite compreender o caráter estrutural e global do modo de produção vigente, suas estratégias e formas de reprodução diante das relações sociais, lançando mão do planejamento urbano para tal tarefa.

Por isso, de antemão, assumimos a postura de tomar o planejamento urbano como uma expressão da produção capitalista do espaço, contradizendo as prerrogativas cotidianas dos escritórios e em certa parte do meio acadêmico, que exalta o planejar como um antídoto para as mazelas urbanas. Estruturalmente, não se trata da ausência ou ineficiência do planejamento, mas a sua intencionalidade e a quem tais ações favorecem.

Ao analisarmos Juiz de Fora, compreendemos que sua constituição, desde a virada do século XIX para o XX, foi baseada fundamentalmente no domínio, controle e exercício do aparato público pelas elites locais, sob o patrimonialismo. Essa tradição prevalecente na cidade conformou uma elite econômica e, sobretudo imobiliária que enxerga a cidade como sua, sob uma lógica privatista. Tamanho é o sentimento de posse diante do espaço urbano que tais atores se colocam num direito de intromissão e manipulação de espaços de decisório da política urbana, como o Plano Diretor Participativo. Essa manipulação se constituiu alinhavada à complacência e subserviência de determinados agentes do poder executivo, à animosidade por parte de determinados vereadores em se discutir as propostas e dispositivos retirados do texto final do projeto de lei do plano diretor, e a sua celeridade em aprová-lo da forma que estava. Aos impasses que limitaram a efetivação do plano diretor, soma-se ainda a compreensão retrógrada e conservadora de planejamento urbano por parte de secretários da PJJ, o tomando meramente como uma função de organizar o espaço urbano. A possibilidade de assumí-lo como instrumento promotor de justiça urbana e equidade espacial, por vias da gestão democrática da cidade, se torna ainda mais remota, relegada. A tamanha subserviência do poder público desconsidera até mesmo os efetivos ganhos com a aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade que possibilitariam seu próprio autofinanciamento, como a outorga onerosa ou o IPTU progressivo.

Como previsto constitucionalmente, estabelecido e detalhado pelo Estatuto da Cidade, é do município a obrigatoriedade e responsabilidade construir e implementar seus PDs. Então, se faz necessário a PJF assumir seu papel de mediadora de todo seu processo constitutivo, buscando uma pactuação entre os diferentes segmentos envolvidos no processo. Não se pode assumir o plano diretor como um espaço neutro, isento de tensões. É por isso que ao precisamos imputar o poder público diante de tais impasses. É preciso ter em mente que na construção dos planos diretores, deve ser constituído um pacto pela negociação, assumindo os conflitos, distintas ideologias e intencionalidade para com o espaço urbano. Esse é o papel do poder público: estabelecer uma mediação entre os distintos interesses, propor equacionar as contradições surgidas.

Na construção do plano, enxerga-se ainda, assim como em outros espaços, que há propostas de intervenção e modificação da realidade, e como já discutido, instrumentos legais para promover os preceitos de uma cidade mais justa. Contudo, a força dos agentes do capital, sobretudo os do imobiliário em Juiz de Fora, se tencionam e se articulam em favor de seus interesses. Por esse motivo, uma primeira alternativa seria a construção de políticas educativas que visassem um combate ao analfabetismo urbanístico, ampliando os canais participativos e de divulgação. Através dessa ampliação, poderemos iniciar um processo de estabelecimento de, uma cultura em que os sujeitos debatam a cidade, pois elas vivem os problemas urbanos.

Apesar da dimensão determinante de um planejamento urbano hegemônico, precisamos estabelecer uma ótica de que o PD, na qualidade de instrumento central de promoção de políticas urbanas, deve ser disputado e debatido, combatendo a aparência ilusória tal qual que se apresenta atualmente. Sobrepor o campo da pactuação/negociação ao campo do interesse, pois é a partir da discussão com os diferentes setores que poderemos compactuar o possível. Precisamos ainda, compreender que o PD, mesmo com sua obrigatoriedade e centralidade, sobretudo para se ter acesso a recursos públicos – federais – ,não é o único instrumento de planejamento possível. Assumir isso nos permitirá revisar e reconstruir outro modo de construção e elaboração de PDs, outro modo que não se centralize a força no PD enquanto um produto final, mas sim como um um ponto de partida, uma guisa de uma política urbana permanente.

O que se sinaliza diante do planejamento urbano são alguns desafios perante o futuro. O prosseguimento da política urbana local pode ser realizada por meio da construção dos já mencionados PEUs. Diante desse novo processo, os impasses ocorridos no PDP provavelmente voltarão a se estabelecer. A incerteza sobre a garantia dos processos de

divulgação e condução de modo democrático nos colocarão a necessidade de uma maior articulação e tencionamento entre o poder público e os setores de poder.

Conjuntamente, esses novíssimos tempos sombrios nos sinalizam o recrudescimento das esferas participativas da sociedade civil. O presidente eleito pelo Partido Social Liberal (PSL), Jair Bolsonaro (2019-presente), assinou no dia 11 de abril de 2019 o decreto nº 9759, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2019). Ao menos 35 conselhos participativos da sociedade civil foram atingidos, desnomeados, dentre eles Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap), a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), o Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT) e o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI).

Tal medida sinaliza o prenuncio de um ataque aos princípios democráticos expressos no Estatuto da Cidade, ainda tão incipientes no que tange a sua efetividade. Consiste, ainda, em um obstáculo ao esforço de ampliação dos canais participativos, avançando com o caráter democrático e permanente de suas decisões, ao esforço de se construir uma cultura urbana, de debates e participação ativa da sociedade civil e os setores populares na construção e decisão de políticas urbanas para a cidade, pois “*especialista* (ou *expert*) é aquele a quem o problema diz respeito! (VILLAÇA, 1999, p. 236).

Descontinuidades e permanências assim se apresentam, imbricadas nos discursos que se transmutam ao longo do tempo, com novas fases, roupagens, ações e intencionalidades, mas confirmando a permanência de específicos e restritos grupos sociais na manutenção de um poder diante da cidade, na reprodução de seu espaço urbano e na expropriação, espoliação e dilapidação das condições de vida de grande parcela da população.

Diante desse cenário de retirada de direitos, ocupar e disputar o PD deve ser tarefa e agenda de múltiplos atores: acadêmicos, especialistas, movimentos sociais, entidades civis, e principalmente a população, mesmo entendendo-o como representante de um processo que historicamente mais serviu as classes dominantes. Precisamos garantir que os avanços, mesmo que limitados, que se estabeleceram mediante a politização, organização e movimentação por parte de setores da sociedade civil nas décadas de 1970 e 1980 não se percam. É preciso não negar o potencial dos sujeitos que se articularam para tanto e continuarmos disputando tal espaço, entendendo a condição aberta que o real permite, e que, é na contradição que podemos entrever possibilidades e alternativas para uma cidade menos injusta.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Sustentabilidade e articulação territorial do desenvolvimento brasileiro**. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Mestrado e Doutorado.

ALMICO, Rita de Cássia da Silva. **Fortunas em movimento**: um estudo sobre as transformações na riqueza pessoal em Juiz de Fora (1870-1914). Dissertação de mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. **Cidades médias e organização do espaço no Brasil**. Revista Geografia e Ensino, Belo Horizonte, v. 2, nº 5, 1984, p. 5-34.

ANDRADE, Silvia Maria Belfort Vilela de. **Classe operária em Juiz de Fora**: uma história de lutas (1912-1924). Juiz de Fora: Ed. UFJF, 1987.

BALTTMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BARBOSA, Yuri Amaral. **A determinação dos setores econômicos na produção do espaço de Juiz de Fora – MG**: do caminho novo ao declínio industrial. 2013. 136f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

\_\_\_\_\_, Yuri Amaral. **Espaço, História e Cidade**: Uma abordagem geográfica do processo urbano de Juiz de Fora na última década do século XIX. 2016. Dissertação (Mestrado)- Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. 2016<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_, Yuri Amaral. **A consolidação da esfera municipal em Juiz de Fora**: da execução à dissolução do Plano Howyan. In: Revista Faces de Clio. v.2 n.3 p. 243 – 263, 2016b. Disponível em: [http://www.ufjf.br/facesdeclio/files/2014/09/3.Artigo-D10.Yuri\\_1.pdf](http://www.ufjf.br/facesdeclio/files/2014/09/3.Artigo-D10.Yuri_1.pdf) Acesso em: 24/03/2019.

BASSUL, J. R. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, set. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 13 nov. 2018.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. A aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar** – Vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

BONDUKI, N. **As origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Fapesp, 1998.

\_\_\_\_\_, N.; KOURY, A. P. **Das reformas de base ao BNH**. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Arquitectos, São Paulo, 10.120, Vitruvius, maio 2010.



Disponível em: < <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação: Política de base e democracia no Brasil**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1997

BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, julho de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em <http://www.estatutodacidade.org.br>.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Da “organização” a “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico**. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs). *A Produção do Espaço Urbano: agentes e escalas, processos e desafios*. 1ª ed., 4ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A virada espacial**. In: Mercator, Fortaleza, v. 14, n. 4, Número Especial, p.7-16, dez. 2015

\_\_\_\_\_, Ana Fani A. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 2ªed. São Paulo, Brasiliense, 1981.

DAVIDOVICH, Fany. **Considerações sobre urbanização no Brasil**. In: BECKER, Berta et al. (Org). *Geografia e meio ambiente no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1995, p. 79-96.

de Grazia, G. **Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas**. Osório, L. M. (org.), *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor: 15-37, 2002.

DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999

DUARTE, Cristovão Fernandes. **A dialética entre permanência e ruptura nos processos de transformação do espaço**. In: Denise Barcellos Pinheiro Machado. (Org.). *Sobre urbanismo*. 1 ed. Rio de Janeiro: Viana & Mosley / Ed. PROURB, 2006, v. 1.

\_\_\_\_\_, Cristovão Fernandes. **Forma e movimento**. Rio de Janeiro: VIANA & MOSLEY EDITORA e Editora PROURB, 2006.

GERALDO, Watuse Mirian de Jesus. **Novas Dinâmicas Sócio-espaciais na Cidade Alta de Juiz de Fora – MG**. Juiz de Fora: UFJF/DEPTO. GEOCIÊNCIAS, 2011. 125. Monografia. (Bacharelado em Geografia).

GOODWIN JUNIOR, James William. A **“Princesa de Minas”**: A construção de uma identidade pelas elites juizforanas. 1850-1888. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 1996.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Maquiavel: Notas sobre o Estado e a política. Volume 3/ Antônio Gramsci; edição e tradução; Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luis Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

HARVEY, David. **Paris: capital da modernidade**. Ed. Boitempo, São Paulo, 2015.

HOWYAN, Gregório. **Saneamento e expansão da cidade de Juiz de Fora**: águas e esgotos; retificação dos rios e drenagem. Juiz de Fora: Ed. FUNALFA, 2004.

JUIZ DE FORA. **Plano Audio-Visual – Projeto Especial Cidades de Porte Médio (COM/BIRD)**. Juiz de Fora: Prefeitura Municipal, 1979.

\_\_\_\_\_. **Código de Obras** (Decreto Lei n. 23 de 06 de setembro de 1938). Eng. José Márcio L. Guedes. Juiz de Fora: Editora Mineira S/A, 1938.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. 1 ed. Editora 34, 2000.

LEFEBVRE, Henri. A relação das relações de produção. Porto: Publicações Escorpião, 1973.

\_\_\_\_\_, Henri. **La producción del espacio**. traducción: Emilio Martínez Gutierrez. 1ª edición en español: 2013. Ed. Capitán Swing Libros, S.L. Título original: La production de l'espace (1974).

\_\_\_\_\_, H. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Península, 1978.

\_\_\_\_\_, Henri. **A Revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG; tradução Sérgio Martins, 1999.

\_\_\_\_\_, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_, Henri. **Espaço e política**. Tradução: Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LEME, Maria Cristina da Silva (coordenadora). **Urbanismo no Brasil - 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel, FAUUSP, FUPAM, 1999. p.363.

LÖWY, Michael. Ideologias e Ciências Sociais: elementos para uma análise marxista. 16.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta**. Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 309-325, 1997.

\_\_\_\_\_, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1 Ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MENDES, Ana Gláucia. **A Experiência de Planejamento Econômico do Brasil**. In: CINTRA, Antônio Octávio e HADDAD, Paulo Roberto (org). Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

MENEZES, Maria Lucia Pires. **Aeroporto regional e business Pak**: logística e negócios na geografia urbano regional de Juiz de Fora, Brasil. In: Scripta Nova [Online], Barcelona v. VIII, n. 170, ago. 2004. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-170-23.htm>>. Acesso: 15 mar. 2019.

MIRANDA, Sônia Regina. **Cidade Capital e Poder**: Políticas Públicas e questão urbana na Velha Manchester Mineira. Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF, 1990.

MIZUBUTI, Satie. **Uma releitura do associativismo de bairro**. Território Territórios. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2002.

MORAES, A. C. R. **Geografia crítica**: a valorização do espaço. São Paulo: Hucitec, 1984.

MOREIRA, Ruy. Geografia e práxis: algumas questões. Revista de cultura vozes, Petrópolis, v. 74, n. 4, p. 19-30, maio 1980. (Geografia e sociedade: os novos rumos do pensamento geográfico).

\_\_\_\_\_, Ruy. **O Espaço e o Contra-Espaço**: as dimensões territoriais da sociedade civil e dos Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: Território Territórios. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2002.

\_\_\_\_\_, Ruy. **Geografia e práxis**: a presença do espaço na teoria e na prática geográficas. São Paulo: Contexto, 2012.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo. **Pequena História da Ditadura Brasileira (1964-1985)**. 1. ed. atual. São Paulo: Cortez, 2014. v. 1

OLIVEIRA, Paulino. **História de Juiz de Fora**. 2.ed. Juiz de Fora: Editora UFJF, 1966.

OLIVEIRA, Francisco de. **Acumulação monopolista, Estado e urbanização**: a nova qualidade de conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro et al. Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. Rio de Janeiro, CEDEC / Paz e Terra, nº 1, 1977, p.65-76.

ORTIGOZA, S. A. G. **O tempo e o espaço da alimentação no centro da metrópole paulista**. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Rio Claro, 2001.

\_\_\_\_\_. **As possibilidades de aplicação do método de análise regressivo-progressivo de Henri Lefebvre na Geografia Urbana**. In: GODOY, P. R. T. (Org). História do pensamento geográfico e epistemologia em Geografia. São

Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 289 p. ISBN 978-85-7983-127-0. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

PAULA, Maria Carlota Souza. **As vicissitudes da industrialização periférica: o caso de Juiz de Fora (1930-1970)**. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1976. Dissertação (mestrado).

PEDON, Nelson Rodrigo. **A participação popular na produção do espaço urbano da cidade de Araçatuba - SP: o caso do Bairro Alvorada**. 2005, 181.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Código de Obras** (Decreto Lei n. 23 de 06 de setembro de 1938). Eng. José Márcio L. Guedes. Juiz de Fora: Editora Mineira S/A, 1938.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6909: dispõe sobre as edificações no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 31 de maio de 1986a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6910: **dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo no Município de Juiz de Fora**. Juiz de Fora, 31 de maio de 1986b.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **A reforma e o plano: algumas indicações gerais**. In: Grazia, Grazia De. (org). Plano Diretor. Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 14.

\_\_\_\_\_, Ana Clara Torres. **Reforma urbana nos limites da modernização**. Texto apresentado no III Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Rio de Janeiro, 1993.

RIBEIRO, Maria Angélica Mojaes. **Urbanização e Loteamentos Irregulares em Juiz de Fora**. Orientador: Prof. Dr. Evaldo Amaro Vieira. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC – SP, 1988. Dissertação.

RODRIGUES, Andréia de Souza Ribeiro. **A produção do espaço urbano de Juiz de Fora/MG: dinâmicas imobiliárias e novas centralidades**. 2013. 292f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2013.

ROLNIK, R., “**A Construção de Uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País - Avanços e Desafios**”. In: IPEA Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. fev. pp.199 – 210, 2006. Disponível em: < [http://ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_12/ensaio1\\_raquel.pdf](http://ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio1_raquel.pdf)> Acesso 3 junho. 2011.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R., NAKANO, K., **Solo Urbano e Habitação de Interesse Social**. A Questão Fundiária na Política Habitacional e Urbana do País, 2008. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/solo-urbano-e-habitacao-de-interesse-social-a-questao-fundiaria-na-politica-habitacional-e-urbana-do-pais/>. Acesso 10 de janeiro de 2019.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para novos temas . In RIBEIRO, Luis C. de Queiroz & SANTOS JR. Orlando Alves dos, orgs. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª ed. São Paulo. Editora: Universidade de São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_, Milton. **Economia Espacial**, críticas e alternativas. São Paulo: Editora: Edusp, 2003.

SILVA, José Borzacchiello. **Planejamento e crise das cidades**. In: Revista Terra Livre, Presidente Prudente. Ano 24, v1, nº30, p.83-96, 2008.

SILVA, Maíra Carvalho Carneiro. **Lugar de trabalhador é na área de serviço: a moradia popular em Juiz de Fora (1892-1930)**. 2008.186f. Dissertação de Mestrado em História – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2008.

SILVA, Ricardo Antônio dos Santos. **GEOGRAFIA E HABITAÇÃO SOCIAL: A política habitacional e os expedientes da (re) produção da cidade capitalista em Juiz de Fora – MG**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Juiz de Fora: PPGeo/UFJF, 2014.

SOUZA, Albert Milles. **O que as associações de moradores podem dizer sobre a questão habitacional?** Uma leitura a partir do Bairro Conjunto JK em Juiz de Fora – MG. (Trabalho de Conclusão de Curso- Bacharelado em Geografia). Universidade Federal de Juiz de Fora – Juiz de Fora – MG, 2018.

SOUZA, Alessandra Ribeiro. **Associações de Moradores: Uma reflexão de suas intervenções na realidade do município de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: Faculdade de Serviço Social, 2007. Monografia.

SOUZA, Ana Lúcia Fiorot de. **Metáfora de Modernidade: as imagens da cidade na imprensa de Juiz de Fora: (c. 1891 - c.1922)**. (Dissertação de Mestrado) Rio de Janeiro: PPHIS/UFRJ, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento Urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

STEHLLING, Luiz José. Juiz de Fora. **A Companhia União e Indústria e os alemães**. Juiz de Fora: Instituto Histórico Geográfico de Juiz de Fora - IHGJF, 1979.

TANAGINO, Karina Dias. **Planejamento urbano e segregação sócio-espacial na cidade capitalista: Um estudo de caso do Conjunto Habitacional Jardim Caiçaras em Juiz de Fora – MG**. Dissertação de Mestrado em Geografia, Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande – PPGeo – FURG. 2013.

VAINER, CARLOS. **Pátria, empresa e mercadoria Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). O processo de urbanização no Brasil. 1. ed. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 171-209

## GLOSSÁRIO

**ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL - AEIS:** São áreas do território que agrupam Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) onde se objetiva, prioritariamente, a requalificação urbanística, a regularização fundiária, a inserção de serviços e comércio de caráter local, equipamentos sociais e culturais, e espaços públicos e infraestrutura urbana, bem como a recuperação de imóveis degradados.

**COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO:** É a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote, podendo ser:

- a) básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos;
- b) máximo, que não pode ser ultrapassado;
- c) mínimo, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado.

**COTA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:** Contrapartida obrigatória nos empreendimentos de grande porte, operações urbanas consorciadas, ou implantação de planos e projetos urbanísticos para a produção de habitação de interesse social.

**ESTRUTURA URBANA:** É o conjunto das infraestruturas que constituem o espaço da aglomeração urbana e do conjunto das instalações dos processos individuais de produção e reprodução - uso do solo - que ocupam as localizações daquele espaço.

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA:** Atributo a ser alcançado pela propriedade urbana e que será considerado preenchido quando o uso e a ocupação do solo atender às exigências mínimas previstas nesta legislação.

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - HIS:** Moradia urbana e rural, nova ou usada com o respectivo terreno, provida de infraestrutura básica e atendida por equipamentos públicos no seu entorno, destinada à faixa de renda familiar de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos que se subdivide em dois grupos de atendimento, considerando a situação de vulnerabilidade social de cada grupo e as demandas específicas por políticas públicas:

Grupo 1 - famílias com renda bruta de até 1 (um) salário mínimo;

Grupo 2 - famílias com renda bruta maior que 1 (um) a 3 (três) salários mínimos.

**Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo:** A ideia central deste instituto é punir com um tributo de valor crescente, ano a ano, os proprietários de terrenos cuja ociosidade ou mau aproveitamento acarrete prejuízo à população. Aplica-se aos proprietários que não atenderam à notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

**MACROÁREA:** É uma divisão territorial do Município, de acordo com critérios pré-estabelecidos, que consideram características urbanas, ambientais, sociais e econômicas similares em relação à política de desenvolvimento urbano.

**Macroárea 1: Macroárea de Requalificação, Consolidação e Expansão Urbana,** destinada ao uso urbano diversificado, está situada integralmente na Área Urbana e contém grande parte da mancha urbana da cidade, excetuando-se porções onde apresentam-se condições específicas de ocupação, tais como a região da Represa Dr. João Penido, da Fazenda do Yung, do Retiro e de Graminha, bem como contém, ainda, áreas desocupadas destinadas à expansão urbana, apresentando padrões diferenciados de urbanização e desigualdade socioespacial.

Macroárea 2: Macroárea de Produção e Fomento às Atividades Rurais, comporta a quase totalidade da área rural do Município, as Vilas, Núcleos Urbanos e inclui a Área de Urbanização Específica, sendo marcada por uma ocupação rarefeita, de característica rural, entremeada por manchas urbanas de dimensões reduzidas e contingente populacional baixo.

Macroárea 3: Macroárea de Interesse Ambiental e de Preservação dos Mananciais, abrange a porções do território correspondentes às bacias de contribuição dos mananciais de abastecimento público da Represa Dr. João Penido, do Ribeirão Espírito Santo e da bacia do Ribeirão Estiva, sendo caracterizada pela existência de esparsos fragmentos de vegetação nativa, entremeados por atividades agropecuárias, sítios e chácaras de recreio que impactam, em graus distintos, a qualidade dos recursos hídricos e da biodiversidade, que demandam critérios específicos para ocupação, representadas no Anexo 8.

MACROZONA: É uma divisão territorial do Município interna a macroárea, de acordo com critérios preestabelecidos, que considera as características ambientais e geológicas relacionadas à aptidão para a urbanização.

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: É um instrumento de política urbana previsto na Lei nº 10.257/2001. O art. 32, parágrafo único, da Lei define a operação urbana consorciada como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

OUTORGA ONEROSA: É a concessão, pelo Poder Público, de potencial construtivo adicional acima do resultante da aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico, até o limite estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo, de alteração de uso e parâmetros urbanísticos, mediante pagamento de contrapartida financeira.

ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL - ZEIS: Caracteriza-se pela presença de assentamentos informais, precários e irregulares, com deficiências de oferta de infraestrutura, equipamentos e serviços, com presença de riscos geológicos, ocupada por população predominantemente de baixa renda, socialmente vulnerável, com baixos índices de desenvolvimento humano. A declaração de especial interesse objetiva sua regularização fundiária, requalificação urbanística e atenção social mediante a elaboração de projetos específicos.

ZONEAMENTO: É o instrumento através do qual a cidade é dividida em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos.

## ANEXOS

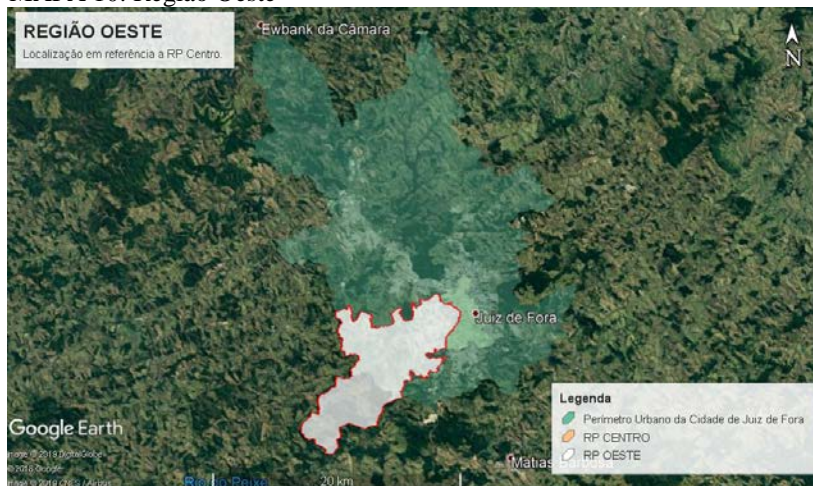
### Anexo A - Material produzido pelo “Workshop- Estudo Dirigido do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora”

Material produzido pelo “Workshop- Estudo Dirigido do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora”, realizado na Semana de Arquitetura e Urbanismo (SAU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da UFJF. Data: entre os dias 8 e 11 de maio de 2018. Os materiais contêm algumas partes incompletas. Deixamos seu conteúdo na íntegra, somente o formatamos e acrescentamos mapas de localização.

#### Região de Planejamento Oeste:

A região de planejamento Oeste pode também ser reconhecida como Cidade Alta e ganha essa denominação devido sua localização estar em cotas altimétricas mais elevadas em relação à área central da cidade. Situa-se na escarpa do platô que divide às bacias do Rio do Peixe e o Rio Paraibúna. Sua extensão se orienta no sentido leste-oeste, do Morro do Imperador até a Bacia do Córrego São Pedro. Na RP estão localizados importantes equipamentos de porte regional, como a Universidade Federal de Juiz de Fora, o Aeroporto da Serrinha, O Estádio Municipal Radialista Mario Heleno, a Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (EMBRAPA), dentre outros. A RP se encontra em processo de crescimento, sobretudo no setor imobiliário, devido à polarização que a UFJF exerce, demonstrando que a RP possui uma relevância estratégica para a cidade.

MAPA 10: Região Oeste



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.



**As demandas apresentadas na região:**

Ao empregarmos o material produzido pelo Workshop, sintetizando as propostas apresentadas pelas **Oficinas Comunitárias** vemos que:

- Enquanto desenvolvimento a Cidade Alta é vista como potencial de crescimento da cidade, eixo de desenvolvimento, como via de articulação. Acerca do transporte e acessibilidade os problemas que se destacam são as péssimas condições de transporte, “comboio”, a construção da BR-440 piorou a mobilidade, deve-se transformá-la em avenida local. Cobra-se ciclovias e sinalização na Avenida Senhor dos Passos e na Pedro Krambeck. Falta acessibilidade nos passeios para idosos. Há uma necessidade de asfaltamento nas vias do bairro Caiçaras. Um grande questionamento é a mudança no modo de vida do bairro devido a um crescimento excessivo. Por potencialidade na temática se busca novas propostas para reverter à situação da BR-440, melhoria da qualidade de vida; Revitalizar a BR 440- geração de emprego, turismo, Boulevard - complementação da UFJF como área de lazer; boulevard; despoluição córrego; área lazer; arborização; iluminação; tráfego leve. Deixar de ser BR e virar avenida local. Sobre saneamento, resíduos e meio ambiente, compreende-se que todos são importantes. Precisa-se de mais drenagem em determinadas vias, principalmente a BR-440, falta saneamento básico- mais ETEs; o Córrego São Pedro - esgoto a céu aberto (Neo Residencial + Caiçaras). Há esgoto jogado em curso d’água. Os condomínios poderiam ter suas próprias mini ETEs. Há uma devastação de florestas, não preservação dos lençóis freáticos, falta mananciais, e a represa São Pedro está acabando devido às instalações de condomínios. Falta arborização nos equipamentos públicos/ escolas; e precisa-se recuperar a represa. Precisa-se territorializar a saúde, pois esta tem uma abrangência muito grande; criar uma Unidade de Saúde no bairro Caiçaras. Sobre esporte e cultura: reforma da praça - bairro Caiçaras (arborização /capina /equipamentos). Há uma grande potencialidade cultural na RP. No bairro Borboleta às raízes e cultura germânica promovem a festa alemã. Sobre a segurança, requer-se melhorias para o bairro Caiçaras. Na educação há falta de ensino médio na cidade alta; faltam escolas para as crianças do bairro (MCMV) + condomínios. Sobre Uso e Ocupação/Infraestrutura necessita-se capina e ponto de ônibus. Necessita-se ainda equipamentos públicos, quando da implantação de novos loteamentos. Há problemas na implantação (social) da população - não pertencimento da população ao bairro - equipamentos de saúde, educação e assistência saturados em virtude da

implantação dos novos condomínios (MCMV) falta de infraestrutura e equipamentos públicos. Impele-se um Uso e Ocupação onde haja regulação do adensamento. Passa-se por uma perda da qualidade de vida: há condomínio luxo e populares, mas falta de planejamento e de medidas mitigadoras para diminuir impactos de tais empreendimentos. Falta uma ampliação dos serviços públicos e infraestrutura para suportar o crescimento, pois este não impactou em melhoria para os moradores. Necessita-se maior participação, há desigualdades de acesso ao território. Falta política pública para a juventude. Enquanto potencialidade vislumbra-se uma Federação dos condomínios - articulação com os antigos moradores

Nas sínteses do **Projeto de Lei** temos:

- Área de expansão muito maior que a malha urbana existente;
- Transporte, estimular sistema de transporte coletivo público, sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres; desestimular uso de transporte individual. Mas não diz sobre como melhorar os problemas do transporte coletivo na RP. Exemplo: comboios.
- Promover a qualificação urbanística dos espaços públicos.
- Ampliar a oferta de habitação de interesse social. Exemplo: Inter, MRV
- Desenvolvimento.

Sobre as **convergências**:

- A compreensão da cidade alta enquanto potencial de crescimento da cidade, eixo de desenvolvimento, vias de articulação;
- Possibilitar a inserção de outros modais de transporte, principalmente através de ciclovias e calçadas; Priorizar o sistema de transporte coletivo de média e alta capacidade, através da adoção preferencialmente de faixas exclusivas de ônibus; a conectividade nas vias da Cidade Alta foi requerida nos colóquios;
- Saneamento Básico/Resíduos/Meio Ambiente.
- Nos colóquios se propôs restringir a aprovação de projetos de habitação de interesse social em áreas sem infraestrutura, equipamentos e serviços públicos instalados; nas diretrizes se propõe integrar os projetos habitacionais com investimentos complementares nas áreas de saneamento, transporte e mobilidade.

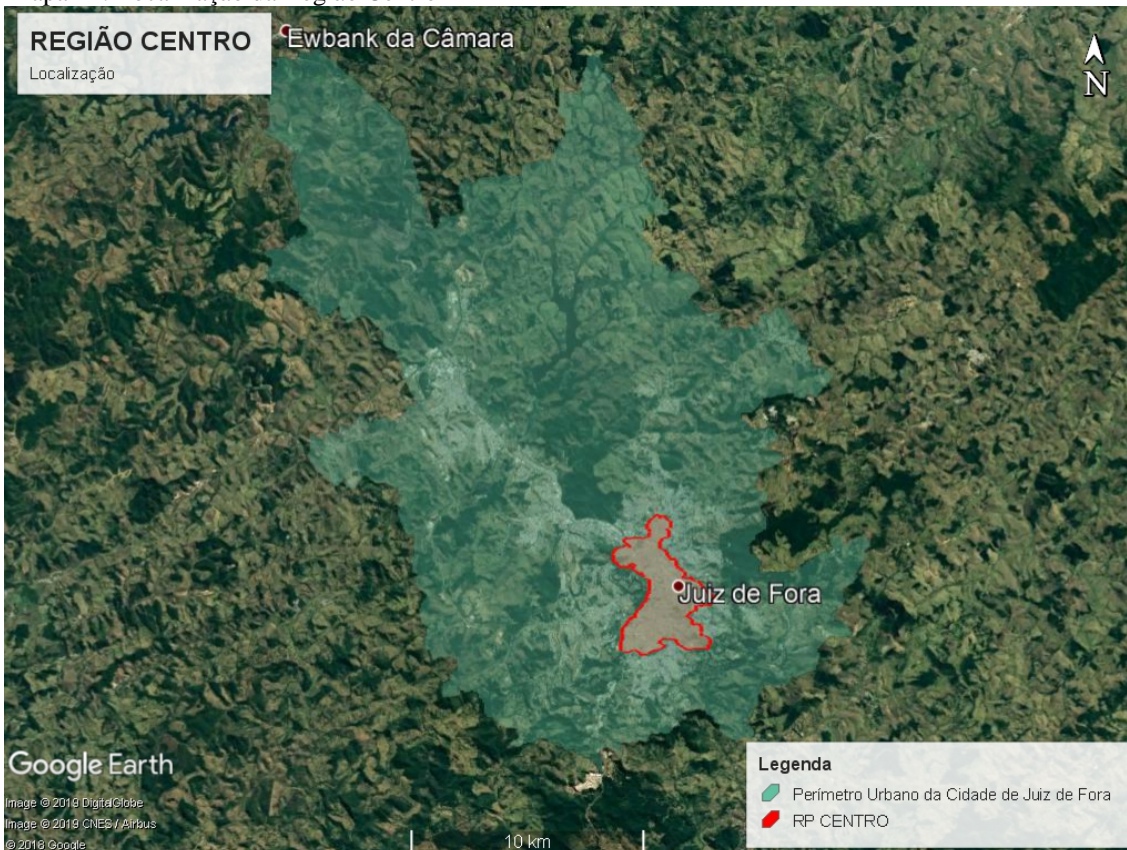
Sobre as **divergências**:

- BR-040: No colóquio, mitigar os impactos; e no projeto de lei, promover a infraestrutura logística de forma a consolidar o município como pólo econômico regional.
- Saúde e segurança garantir a saúde e segurança. Não diz como garantir essa saúde e segurança.
- Está no projeto de lei “Promover a qualificação urbanística dos espaços públicos”, mas não se diz como.

## II A Região de Planejamento Centro:

- Descrição não preenchida.

Mapa 11: Localização da Região Centro



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.

### As demandas da Região de Planejamento Centro:

Na Região de Planejamento Centro vemos que os principais pontos levantados nas oficinas comunitárias são referentes à:

- Indústria: ampliação da infraestrutura para a indústria.
- Mobilidade: maior articulação entre bairros (norte-centro), melhoria nas linhas e horários de ônibus (muito espaçados e comboios), melhoria nas passarelas sobre a linha férrea, pontos de ônibus desestruturados.
- Infraestrutura: insegurança na BR-267, problemas relativos à drenagem e esgoto, faltas de áreas de lazer, renovação das UAPS e a instalação de empreendimentos Minha Casa Minha Vida (MCMV) em bairros com capacidade de suporte esgotada.

**Nos colóquios técnicos vemos que:**

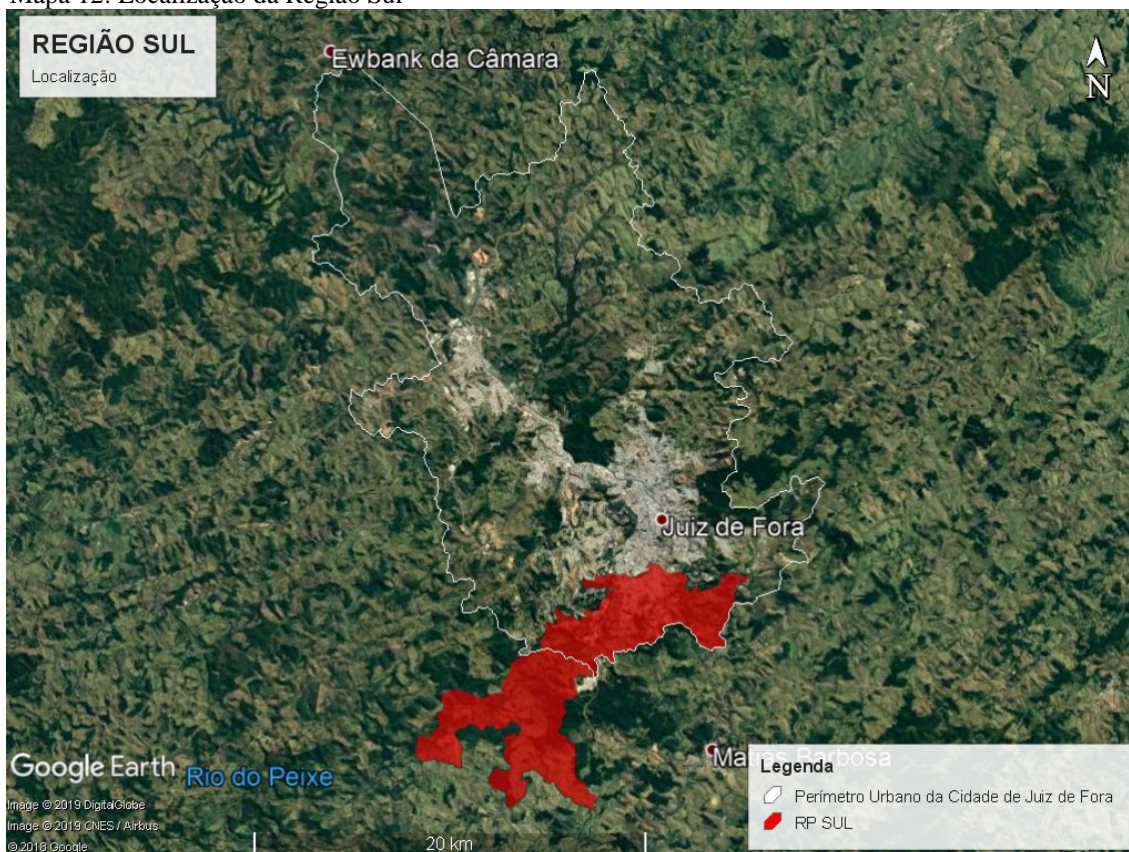
- Adensamento: em regiões ainda não saturadas e segundo as peculiaridades do recorte, levando-se em conta a infraestrutura disponível, e os reflexos na qualidade de vida e mobilidade.
- Descentralização: redistribuição das funções urbanas para outras RPs a fim de fortalecer novas centralidades.
- Patrimônio: revisão das taxas de ocupação com o objetivo de proteger o patrimônio.
- Coeficientes urbanísticos: estabelecimento de coeficientes que mitiguem problemas relacionados ao conforto, mobilidade e infraestrutura.
- Habitação: consolidação do uso residencial na RP e direcionar habitações sociais (aproveitamento dos vazios urbanos e edificações sem uso).
- Mobilidade: solucionar estrangulamentos; introduzir alternativas de transporte coletivo, além de um corredor exclusivo em todas as regiões; onerar o transporte individual; possibilidade do uso da linha férrea para o transporte de massa e melhoria de sua infraestrutura de segurança.
- Saneamento, meio ambiente e áreas verdes: questão da permeabilidade do solo, da drenagem eficiente, da adoção de um sistema de separador absoluto para as redes de coleta de esgoto e água pluvial.
- Pontos de interesse: potencial urbanístico do eixo do Rio Paraíba e fomento das atividades turísticas.

**Sobre a síntese do projeto de lei, convergências e divergências não se apresentaram preenchimento.**

**III A Região de Planejamento Sul**

A Região de Planejamento Sul é um território composto por Macroáreas distintas com variadas demandas. É bastante adensada, possui unidades de planejamentos que podem ser vistas como pólos centralizadores e apresenta como principais demandas, questões relacionadas à moradia digna principalmente no que tange a infraestrutura e ocupações localizadas em áreas de riscos e desastres. Quanto à mobilidade algumas regiões são bem atendidas e outras já se tornam caóticas e com horários reduzidos. Vê-se a necessidade de requalificação e criação de espaços públicos e desenvolver a economia local, apesar de notar que esta se encontra bastante avançada em relação a algumas RP's.

Mapa 12: Localização da Região Sul



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018

### **Demandas da Região de Planejamento Sul:**

**Ao voltarmos o olhar para as oficinas comunitárias visualiza-se que:**

- As oficinas comunitárias levantam questionamentos sobre o trânsito caótico da RP e a falta de mobilidade urbana, moradias em situação inadequada, a demanda por habitação de interesse social, os impactos causados por empreendimentos de grande porte que não se adequam a infraestrutura atual, precária drenagem das vias, falta de coleta seletiva, necessidade de manutenção e limpeza dos córregos e da rede de esgoto. Ainda sobre sensação de insegurança advinda do tráfico de drogas e da falta de áreas destinadas à prática de atividades esportivas e de lazer e a ausência de equipamentos urbanos, como creches e escolas.

### **Sobre os colóquios técnicos:**

- Os grupos de trabalho dos colóquios técnicos convergem em pontos que tangem: a flexibilização do uso do solo na RP, estímulo à permeabilidade do solo (como incentivos fiscais), compatibilização das possibilidades de verticalização de acordo

com a infraestrutura, promoção da ocupação no eixo da Av. Deusdedit Salgado com padrão de adensamento consistente e usos diversificados, requalificação urbana e ambiental do eixo da Av. Ibitiguaia, adequação das vias para o uso concomitante de transporte público e bicicletas, implementação de ciclofaixas e arborização das vias, promoção de acessibilidade nas calçadas.

**As sínteses dos projetos de lei nos mostram que:**

- O Plano Diretor, aqui denominado Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora - PDP/JF, é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, dele originando as diretrizes, princípios, objetivos e demais dispositivos que visam orientar o processo de planejamento territorial do município, assim como estruturar o sistema de planejamento municipal integrado.”

**Em síntese, incidentes na RP-Sul tem-se como diretrizes:**

- Garantir a função social da cidade e da propriedade, com a universalização do acesso ao trabalho, à cultura, à moradia digna, ao transporte, às infraestruturas, equipamentos e serviços públicos e ao lazer;
- Incentivo à produção de Habitação de Interesse Social, de equipamentos sociais e culturais e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes, proporcionando acesso e inclusão aos cidadãos;
- Melhorar as condições de habitabilidade, salubridade e segurança, através da reforma, ampliação ou melhoria em habitações;
- Reduzir a exposição da população a riscos e desastres.
- Combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- Promover a articulação das centralidades através da complementação e requalificação do sistema viário e de transporte;
- A eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano.

Promover a regularização fundiária sustentável de interesse social e a

- requalificação urbana em assentamentos precários.
- Garantir a universalização dos serviços de saneamento básico de qualidade à população;
- Desenvolver programa de arborização urbana.

**Por convergências apresentam-se:**

- Oferta de habitações de interesse;
- Preservar as áreas verdes;
- Disponibilizar orientação técnica gratuita;
- Arborização urbana;
- Promover a permeabilidade do solo, compatibilizando-a com modelos de ocupação favoráveis e com arborização;
- Infraestrutura adequada para atender e suprir as necessidades da população;
- Fomento ao comércio;
- Gestão democrática.

**Por divergências apresentam-se:**

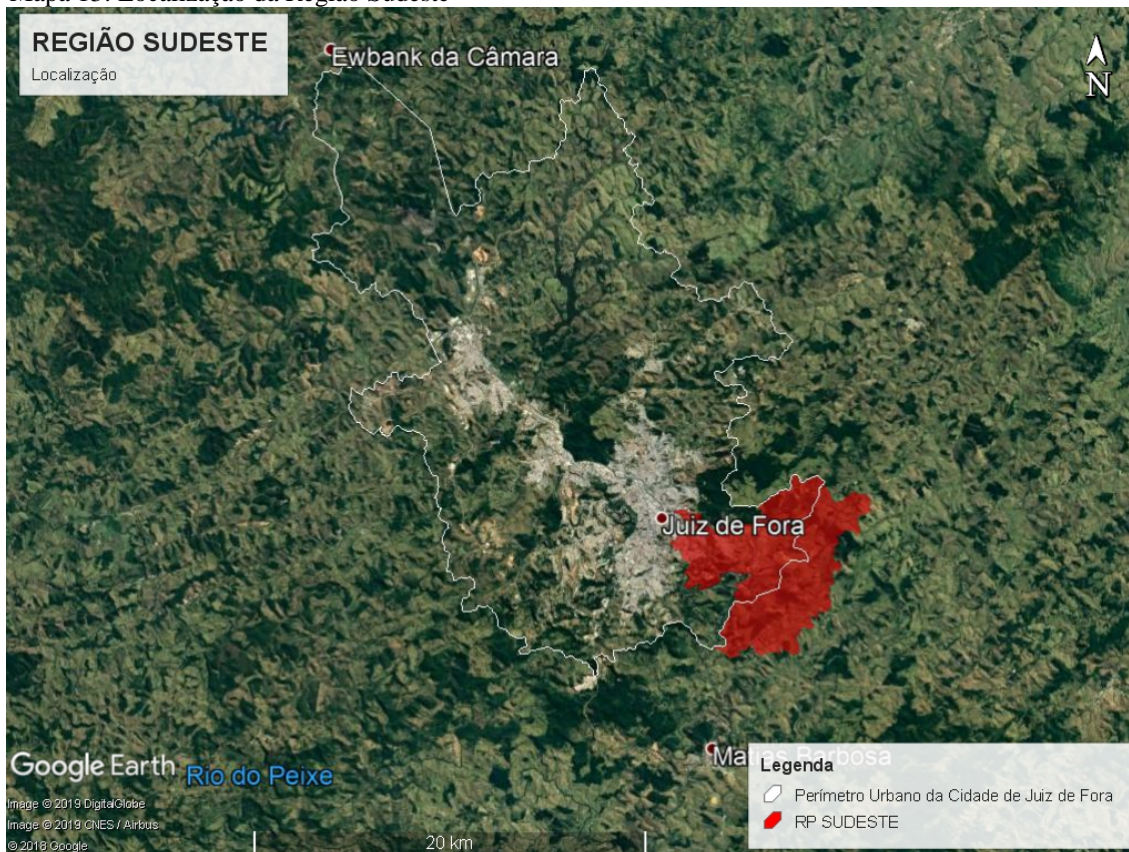
- Definir o modelo de ocupação ideal para a Av. Deusdedith Salgado face ao seu potencial de crescimento e às transformações que ali vem se estabelecendo;
- Manter, para o futuro, níveis de densidade ocupacional estabilizados, considerando as limitações existentes de infraestrutura na ocasião;
- Promover a regularização fundiária
- Alocar empreendimentos de interesse social em eixos viários, como a Av. Deusdedith Salgado e em suas adjacências;
- Construir terminais de transporte intermodal, com bicicletários;
- Implantar o transporte circular intrabairros, através de veículos de menor porte.
- Repensar o sistema de transporte coletivo urbano da RP, considerando a implantação de terminal de transbordo com estacionamento para bicicletas e a adoção de meios de transporte complementares, através de micro-ônibus;
- Direcionar as UPs 1 e 5 para preservação ambiental.



#### IV. Região de Planejamento Sudeste:

A região analisada é denominada **Região de Planejamento Sudeste - RP Sudeste**. Tem como característica baixa densidade demográfica, topografia acidentada, solo frágil, concentração de áreas de risco e vulnerabilidade.

Mapa 13: Localização da Região Sudeste



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.

#### As demandas da região

##### Ao se analisar as sínteses dos Colóquios Técnicos:

- Uso e Ocupação do Solo: Promover serviços e equipamentos públicos; utilizar a verticalização como meio de conter a expansão urbana, protegendo as APPs e liberando áreas para equipamentos de uso e interesse coletivo; estimular a utilização do potencial turístico/cultural; reafirmar a ocupação no bairro Nossa Senhora de Lourdes e outros, dada a declividade do relevo.
- Habitação: Coibir a ocupação irregular das encostas.

- Transporte e Mobilidade: Melhorar o acesso dos moradores e a articulação da RP com o restante da cidade; compatibilizar a caixa e a sinalização das vias locais; implantar passeios e faixas de travessia ao longo de trecho urbano da BR-267 e da Estrada União e Indústria.
- Saneamento, Meio Ambiente e Áreas Verdes: Implementar política de replantio de árvores ao longo dos cursos d'água; melhorar o abastecimento de água nas partes altas, preservar a concentração de fragmentos de mata.

## GRUPO 2

- Uso e Ocupação do Solo: Explorar os elementos turísticos diversos da RP; construir pórticos nos acessos à cidade; assegurar a posição de liderança de Juiz de Fora no contexto da Zona da Mata; demover Juiz de Fora da estagnação; flexibilizar/diversificar usos na RP; dispensar atenção especial à ocupação das periferias de modo que se dê de forma compatível com a infraestrutura existente; Criar mecanismos legais que impeçam parcelamentos com características rurais, em área urbana; fomentar a criação de subcentro na RP como forma de favorecê-la pela sua proximidade com diversos municípios próximos; criar o Observatório Municipal com atenção e olhar focados no Planejamento Territorial; desenvolver política para resgatar Juiz de Fora do ostracismo político-econômico.
- Habitação: Conter processos de ocupação irregular em áreas de risco; compatibilizar habitação de interesse social com a oferta de serviços de saneamento; criar marco legal que estimule a implantação/oferta de parcelamentos populares pela iniciativa privada; desenvolver ação sistemática e sustentável de regularização fundiária nas áreas de ocupação irregular; remanejar famílias ocupantes do Alto Santo Antônio; atentar para a precarização nas áreas de habitação e de saneamento.
- Transporte e Mobilidade: Criar meios que facilitem o acesso das pessoas à parte alta do assentamento JK; Adaptar o serviço de transporte coletivo ao relevo irregular e à sinuosidade e estreiteza das vias, adotando-se os micro-ônibus; duplicar a BR-267; implantar o rodanel; melhorar a ligação de Juiz de Fora com os municípios vizinhos; implantar o rodanel; melhorar a ligação de Juiz de Fora com os municípios vizinhos; implantar a Via Carrefour; (Matias Barbosa); viabilizar o transporte ferroviário de passageiros.
- Saneamento, Meio Ambiente e Áreas Verdes: Desenvolver política protetiva para áreas públicas e de preservação de áreas verdes; arborizar as vias do bairro Nossa

Senhora de Lourdes; fortalecer o uso das margens do Rio Paraibuna pela população local; despoluir o Rio Paraibuna.

Acerca das sínteses do Projeto de Lei:

#### SUBSEÇÃO I

Art. 61. São objetivos específicos da Macrozona de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Apoio às Atividades Rurais:

I - estimular o uso sustentável da terra com atividades ligadas ao agronegócio, em especial o agroturismo, à produção local e à agricultura familiar;

II - regularizar e regulamentar o uso e ocupação nas vilas e núcleos urbanos;

III - promover melhorias na infraestrutura, espaços e equipamentos públicos nas vilas e povoados de forma a dinamizar a economia local buscando a fixação de seus habitantes na área rural;

IV - controlar a ocupação e expansão urbana, em especial as destinadas ao uso residencial esporádico, buscando a compatibilização de usos e tipologias de parcelamento do solo com as condicionantes geotécnicas, de relevo, com a legislação de proteção e recuperação dos recursos hídricos e com a preservação;

V - proteger e requalificar as margens dos cursos d'água, em especial, do Rio do Peixe e Rio Monte Verde;

VI - garantir o acesso público ao Rio do Peixe e Rio Monte Verde.

#### SUBSEÇÃO III

Art. 65. São objetivos específicos da Macrozona de Controle Urbano e Qualificação Ambiental são:

I - controlar a densidade demográfica e a expansão da mancha urbana;

II - qualificar as ocupações urbanas, conservando a ambiência e modo de vida de seus habitantes;

III - recuperar as áreas degradadas;

IV - preservar, recuperar e ampliar as áreas verdes;

II - reduzir as ocupações em áreas de risco e as situações de vulnerabilidade social;

III - promover, onde não houver risco, a requalificação urbana e regularização fundiária sustentável e de interesse social dos assentamentos precários e irregulares, ocupados pela

população de baixa renda, com oferta adequada de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas;

V - promover a recuperação ambiental de áreas degradadas;

V - conter a expansão e crescimento urbanos;

VI - melhorar a mobilidade e acessibilidade;

VII - garantir a criação de espaços públicos e áreas verdes e de lazer e espaços para manifestações culturais, estimulando o convívio e o fortalecimento da identidade de bairro.

### **Sobre as convergências dos documentos:**

Os três documentos têm em comum:

- A necessidade de melhoria dos equipamentos públicos;
- Diminuição de ocupação de áreas em risco;
- Requalificação urbana; contenção da expansão urbana;
- Melhoria da acessibilidade e mobilidade;
- Criação de espaços de lazer, convivência e permanência

### **Sobre as divergências:**

- Os colóquios dão ênfase na melhoria do transporte e da mobilidade mais voltados a melhorar os acessos e vias, enquanto as oficinas demonstraram que a principal demanda da comunidade está ligada ao transporte público (horários, linhas, qualidade, etc.).
- No que tange ao saneamento, as necessidades da comunidade se mostraram muito maiores do que aquilo que os colóquios abrangem: obras incompletas, problemas de drenagem, limpeza, etc.
- Acerca de transporte, lazer, cultura, segurança e educação, os colóquios não abordam, mas a comunidade manifestou carência de locais de permanência e convivência; necessidade de reativar o posto policial existente; incentivo a projetos sociais para diminuir a violência e a ociosidade dos jovens; aumento de vagas em creches e escolas; melhoria na saúde e assistência social e parcerias com setores públicos.

## V. Região de Planejamento Leste

A Região de Planejamento Leste compreende um grande território, que em parte, possui uma topografia acidentada com solo frágil e com intensa ocupação (fatores que concorrem para a concentração de áreas de risco e vulnerabilidade social), e outra parte caracterizada pela baixa ocupação e produtividade rural, tendo um importante papel de proteção das áreas limítrofes.

Mapa 14: Localização Região Leste



Fonte: WorkShop. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018.

### As demandas da região:

#### Ao se verificar as sínteses das oficinas comunitárias vemos que:

- Mobilidade: Melhoria no transporte público (disponibilidade de horários, Linhas de ônibus de circulação inter-regional), Calçadas em estado que dificultam o caminhar;
- Habitação: Regularização de edificações não cadastradas no sistema, assistência técnica para ocupações em área de risco;

#### Nas sínteses dos colóquios técnicos:

- **Uso e Ocupação do Solo:** Assistência técnica gratuita, estudo dos impactos para empreendimentos abaixo de 1200 unidades, construir áreas de lazer e convívio, fiscalização ambiental, atentar para que o processo de renovação urbana não atinja bens imóveis de interesse cultural, buscar a verticalização sem adensamento, tirar a RP do isolamento e da segregação urbana, criar taxa de permeabilidade do solo.
- **Habitação:** Remoção e relocação das famílias ocupantes de áreas de risco, recuperar as áreas degradadas habilitando-as para a construção de pequenos núcleos de moradias populares, regularização fundiária, exploração da agricultura familiar.
- **Mobilidade:** Promover transporte público integrado, apropriar e utilizar o leito da ferrovia para transporte de passageiros, criar linhas circulares interbairros sem que passem pelo centro, viabilizar a ligação da RP com a MG-353, implantar ciclovia ao longo do Córrego Yung.
- **Saneamento/Meio Ambiente:** evitar ocupações irregulares em áreas de APP's, implantar sistema de drenagem de águas pluviais, adotar alternativas de pavimentação que possibilite ganhos na permeabilidade do solo e na amenização do calor, fiscalização efetiva, educação ambiental, limpar e dragar com regularidade curso d'água da RP - Córrego Matirumbide, oferecer incentivos tributários visando o aumento de áreas permeáveis no interior dos imóveis.

**No projeto de lei o que estava previsto era:**

- Estimular as atividades rurais, à agricultura familiar, ao agronegócio e atividades de lazer e turismo sustentável;
- Promover a regularização fundiária sustentável e diminuição das situações de vulnerabilidade social.
- Proteção às áreas limítrofes municipais;
- Promover a requalificação ambiental, através da gradativa substituição de áreas de pastagem por áreas vegetadas e recuperação das áreas em solos expostos;
- Controlar a ocupação e expansão urbana, em especial as destinadas ao uso residencial esporádico.

**Enquanto convergência das propostas pode presenciar:**

- Buscar o equilíbrio entre o crescimento urbano e a conservação ambiental e do patrimônio cultural, preservando e melhorando as condições de vida dos moradores;

- Inibir a ocupação em áreas de risco;
- Promover, onde não houver risco, a requalificação urbana e regularização fundiária sustentável e de interesse social dos assentamentos precários e irregulares, com oferta adequada de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas;
- Melhorar a mobilidade e acessibilidade;
- Garantir a criação de espaços públicos e áreas verdes e de lazer e espaços para manifestações culturais, estimulando o convívio e o fortalecimento da identidade de bairro.
- Compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção da biodiversidade, do patrimônio cultural e natural, dos recursos hídricos e das áreas “geotecnicamente” frágeis;
- Estimular as atividades rurais, à agricultura familiar, ao agronegócio e atividades de lazer e turismo sustentável;
- Controlar a ocupação urbana compatibilizando o parcelamento e o uso do solo com a preservação dos recursos naturais.
- Controlar a densidade demográfica e a expansão da mancha urbana;
- Recuperar as áreas degradadas.

**Sobre as divergências:**

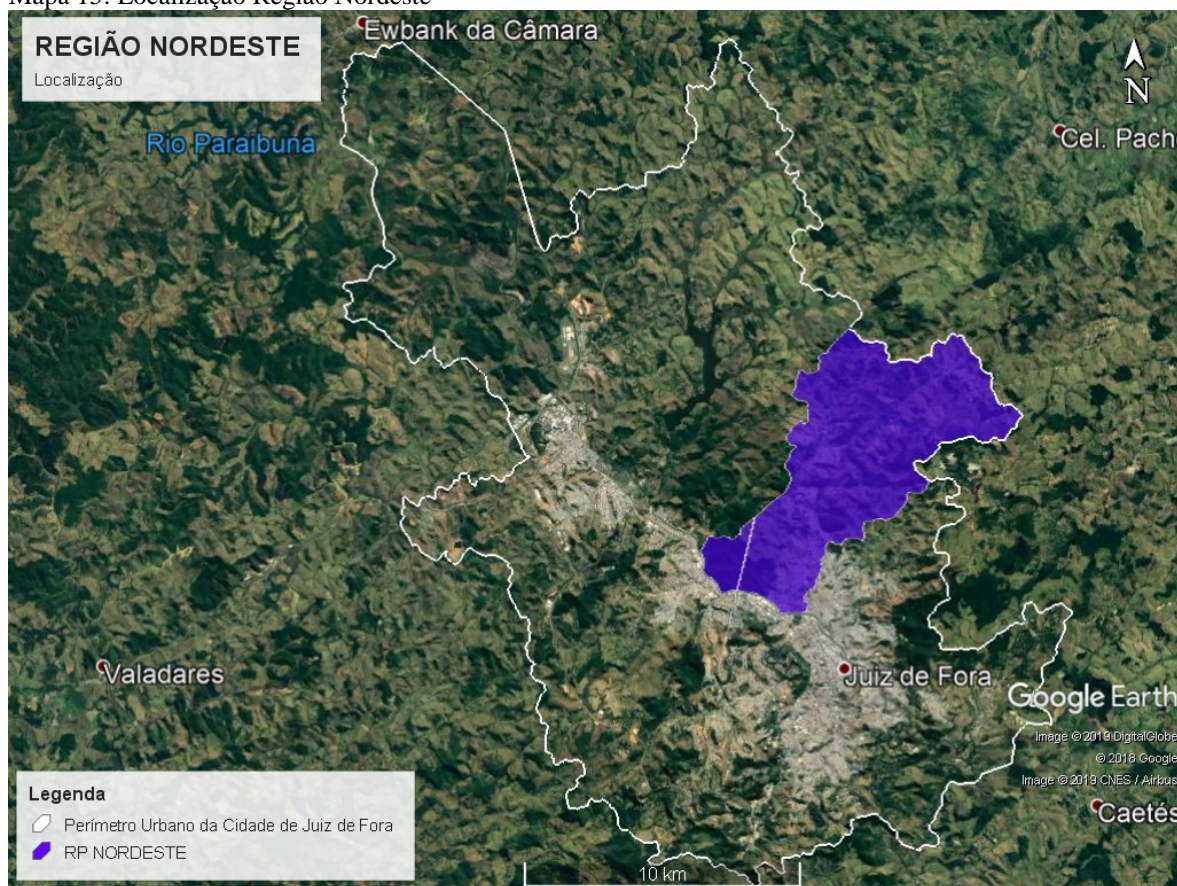
- Segurança nas vias locais “Trânsito/transporte - via perigosa que precisa de quebramolas (Rua Barão do Retiro) - principalmente em frente a escolas.”
- Linha de ônibus de circulação inter-regional, reduzindo a necessidade de ir ao centro;
- Falta de água “pouca cultura de captação da água da chuva e utilização - faltam políticas públicas para incentivo de uso destas práticas.”
- Assistência técnica gratuita;
- Estudo dos impactos para empreendimentos abaixo de 1200 unidades;
- Instrumentos que gerem recursos para investimentos: “Prever na lei do Plano Diretor Participativo instrumentos de intervenção urbana cuja aplicação possam gerar recursos a serem investidos no desenvolvimento urbano.”
- Promover transporte público integrado e utilização do leito da ferrovia para transporte de passageiros de alta capacidade;

- Dar tratamento adequado às vias que, nos bairros, oferecem alternativas de circulação em relação às vias principais sobrecarregadas.

## VI. Região de Planejamento Nordeste:

Segundo o IBGE/2003, na Região de Planejamento Nordeste de Juiz de Fora é formado por 26 bairros (Centenário, Santa Terezinha, Eldorado, Bom Clima, Bandeirantes, Granjas Betânia, Grama...) sendo um total de 2774 hectares área com uma população de 38.454 habitantes. É uma área de constante expansão urbana e, ao mesmo tempo, de características rurais e de desertificação. A região é cortada pela MG-353 importante rodovia para a ligação de Juiz de Fora com pequenas cidades vizinhas (Coronel Pacheco, Goianá, Rio Novo, Piraúba).

Mapa 15: Localização Região Nordeste



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018



### As demandas da região:

#### Nas sínteses da Oficina Comunitária:

- Transporte comunitário: sem acessibilidade; caótico; estrada Grama/Filgueiras (perigosa, necessita ciclovia e passeio -pessoas transitam na via pública); trânsito pesado (caminhões); engarrafamento.
- Habitação: sem política de assistência técnica; loteamentos irregulares com taludes desmoronando na estrada; sem intersetorialidade nas políticas de habitação.
- Saneamento e meio ambiente: deficiência por conta da falta de poder aquisitivo da população; entulho em cima da mina de água na estrada Filgueiras; nascente
- de Granjas Triunfo (ponto de drogas); drenagem no bairro Grama para não alagar outros bairros; demanda água potável e rede de esgoto; áreas de risco.
- Esporte/lazer/cultura: falta de equipamentos públicos de esporte e lazer
- Educação: Jardim Emaús: necessidade de escola.
- Infraestrutura: necessidade de equipamento de saúde; em horário de pico a luz cai; Unidade Básica de Saúde: falta médico e atendimento;
- Outros: Na época da eleição há muita promessa sem efetividade; indefinição quanto a que bairros determinadas ruas pertencem; João Penido: reforma desnecessária; Discordância quanto à regionalização: Sta Terezinha e Centenário pertencem à Região NE e há uma contestação quanto à alteração dessa condição para a Região Centro.

#### Nas sínteses dos colóquios técnicos visualiza-se que:

- **Uso e Ocupação do Solo:** Implantar áreas de lazer e equipamentos sócio-comunitários; infraestruturar os bairros para diminuir a necessidade de deslocamento para busca de bens, serviços e trabalho; fortalecer o desenvolvimento econômico, promover a ocupação, segundo modelo que favoreça e garanta a maior permeabilidade do solo; permitir a instalação de indústrias limpas e não poluentes; preservar os bens públicos tombados.
- **Habitação:** Disponibilizar serviço público de assistência técnica a fim de garantir direito à moradia digna; permitir a implantação de empreendimentos residenciais populares de grande porte em locais com equipamentos e serviços públicos; implementar ação pública para regularização de habitações em áreas de risco.
- **Transporte e Mobilidade:** Implantar a Via Interbairros como alternativa de ligações interregionais e diminuição do trânsito na Avenida Brasil; buscar solução para a

sobrecarga do fluxo circulatório de veículos, buscando acesso à MG-353 ou à cidade; concluir a ligação entre as rodovias BR-040 e MG-353; realizar a manutenção nos passeios ao longo do trecho urbano da MG353; reestruturar a rotatória de acesso ao bairro Parque Guarani; melhorar o transporte público para os bairros.

- **Saneamento Básico:** Despoluir o Rio Paraibuna e córregos urbanos; implantar fossas sépticas com filtros anaeróbicos nas áreas não atendidas por redes públicas de esgoto; exigir para os hospitais e condomínios fechados a obrigatoriedade de tratar seus esgotos; melhorar a limpeza urbana; preservar a Mata do Krambeck de qualquer intervenção viária.

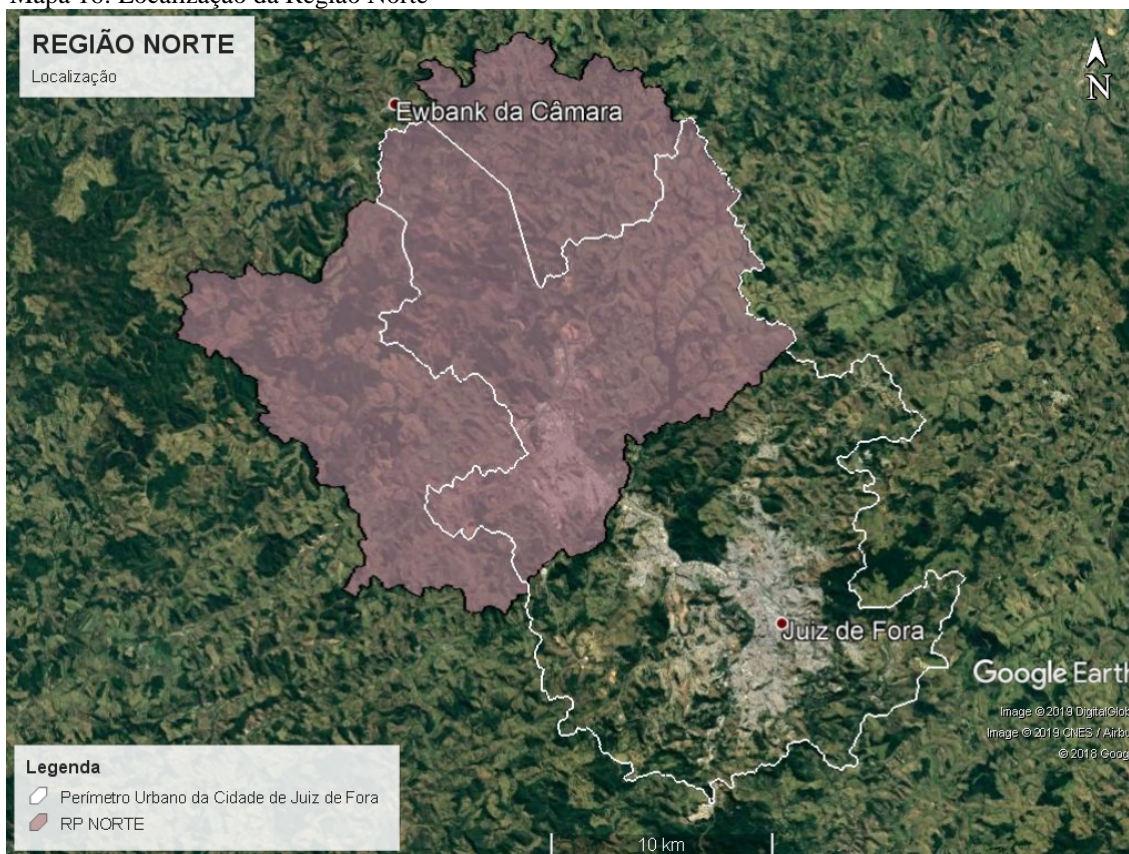
Nas sínteses do projeto de lei:

- Buscar equilíbrio entre o crescimento urbano e a proteção ambiental e cultural;
- Disciplinar o uso do solo;
- Reestruturação e requalificação urbana;
- Diminuir a desigualdade social;
- Controlar a ocupação urbana;
- Reduzir e inibir a ocupação em áreas de riscos;
- Recuperar, conservar e proteger mananciais e bacias hidrográficas;
- Recuperar e aumentar as áreas florestadas;
- Preservar, recuperar e ampliar áreas verdes e culturais;
- Redefinições dos parâmetros do uso do solo;
- Melhorar a mobilidade e acessibilidade com as diferentes regiões da cidade.

## VII. A Região de Planejamento Norte:

A RP Norte abrange, dados de 2010 do IBGE, 12% da população do município, 46% da área territorial, no entanto 10% dos domicílios. Possui 8 unidade de planejamento, sendo a principal delas Benfica com 86,4% da população. 18% de sua área é ocupada por mata nativa e contribui com 90% do abastecimento de água da cidade (Ribeirão Espírito Santo e Chapéu D'Uvas e Represa Dr. João Penido). Possui grande importância no cenário econômico – 8% dos comércios e serviços e 20% da distribuição das indústrias-, localização estratégica com os eixos viários, concentrando atividades não residenciais e possuindo muitas áreas vazias com disponibilidade para habitação e áreas verdes. Difícil conexão com centro no tange transporte público e pouca conexão entre os bairros da RP.

Mapa 16: Localização da Região Norte



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018

### **As sínteses das Oficinas comunitárias:**

- A reunião das oficinas comunitárias foi em Benfica, porém só a abrangência de Benfica não é suficiente para um diagnóstico de uma região de planejamento inteira como a RP Norte. Mobilidade: passarelas linha férrea, ligação transporte público interbairros, falta de prioridade ao pedestre, pontos de ônibus precários, pavimentação de vias, congestionamentos, superlotação de linhas, estrutura ciclo viária, carros de apoio a pessoas com enfermidades, uso do leito ferroviário, ligação centro zona norte. Segurança: assaltos, a falta de câmeras, o uso de drogas em áreas públicas, falta de postos de policiamento, muita violência. Habitação: inserção de grande número de moradores sem adequar infraestrutura, ocupações informais, regularização fundiária, Miguel Marinho e Loteamento Irregulares.
- Saneamento Ambiental: inundações em várias áreas e redes de água (pluvial?) e esgoto unificadas. Equipamentos urbanos: falta de centros sociais e postos de saúde e obras paradas. Estrutura Urbana: falta de iluminação e falta de drenagem. Lazer: falta de cultura, espaços de lazer, praças e abandono das mesmas. Indústrias: Ampliar a capacidade de absorção das demandas causadas por elas. Cidadania Ativa: Falta campanha educativa acerca da coleta de lixo. Articulação: comunicação deficiente entre secretarias, vereadores cobrarem efetividade do plano diretor, falta planejamento de projeto de futuro, falta de atendimento das secretarias e procedimentos para pintura de vias.

### **Sobre os colóquios técnicos:**

- Uso e Ocupação do Solo: muitas propostas para incremento e incentivo para assentamento de indústrias na região. Habitação: Canalizar para a RP - Norte empreendimentos habitacionais voltadas para outros estratos sociais e outras faixas do Programa Federal MCMV; Desconcentrar os empreendimentos existentes (?). Coibir ocupações irregulares e prover de infraestrutura os empreendimentos existentes. Transporte e Mobilidade: expressa bastante de ligação logística para transporte de cargas em ligação ao RJ, Aeroporto Regional e Porte Seco da Cidade. Incentivo ao transporte de massa – sistema troncalizado ao centro, ligação interbairros da RP Norte

e infraestrutura cicloviária. Saneamento, Meio Ambiente e Áreas Verdes: proteger mananciais e prover saneamento básico.

#### **Sobre a síntese do projeto de lei:**

- Sobretudo: Grande incentivo ao assentamento e atratividade industrial; Nova ligação viária ao aeroporto regional e porto seco da cidade; Proteção dos mananciais e recuperação de áreas verdes; Inserção de habitação de interesse social; Incentivo ao turismo ecológico.

#### **Sobre as convergências:**

- Acessibilidade, Ausência de equipamento público devido à nova demanda dos empreendimentos habitacionais (porém o plano diretor fala mais de novos empreendimentos, para que seja adequada a infraestrutura necessária para seus assentamentos), Ausência de áreas de lazer, Saneamento, Mobilidade (transporte público, ciclovias e semelhantes), Mobiliário (pontos de ônibus), Interligação entre bairros.

#### **Sobre as divergências:**

- Nas oficinas: Programas de educação ambiental e Segurança. Nos colóquios: Estrada de acesso ao aeroporto de Goianá, Diretrizes de prevenção impactos causados pelos condomínios fechados, Preservação de fragmentos de mata atlântica, Matriz para industriais de produção limpa, Desconcentrar empreendimentos habitacionais, Faixa do leito da linha férrea, Margem represa João Penido como área de interesse ambiental e turística (No plano diretor como verificamos nas análises dos mapas, não existe área de interesse cultural na RP Norte e nos colóquios foi exposta a necessidade de área de interesse turístico na margem da Represa João Penido). A população reclama da dificuldade de absorver os impactos causados pelas indústrias e os colóquios e plano diretor expressa em incentivar mais indústrias. O plano não aborda segurança, tratamento de inundações existentes, ausência de equipamentos urbanos, programas de educação de cidadania ativa e gestão interna eficiente da prefeitura.

#### **VIII. A Região de Planejamento Centro-Oeste:**

Não houve definição da região preenchida.

**Nas sínteses dos colóquios técnicos temos:**

- Adotar o coeficiente básico 1;
- Reservar áreas para construção de equipamentos públicos na RP;
- Desconcentrar e redirecionar os empreendimentos habitacionais de interesse social, previstos para RP, destinando-os para outras RPs da cidade.
- Territorializar a oferta de habitações de interesse social;
- Viabilizar o contorno ferroviário utilizando, posteriormente, a linha férrea para transporte de massa;
- Aplicar o instrumento da contribuição de melhoria para os imóveis valorizados pela execução de obras de mobilidade;
- Atender a demanda da RP por ciclovia;
- Restringir a implantação de empreendimentos de qualquer natureza em áreas de nascentes. Executar de forma cuidadosa a implantação da Via Remonta para que a qualidade ambiental existente na RP não seja afetada.

**Sobre as convergências entre os diagnósticos (Oficina e colóquios) e o Projeto de Lei:**

- Acessibilidade
- Ciclovia
- Equipamentos públicos
- Áreas de Lazer
- Áreas de amortecimento
- Consolidar centralidades
- Regular o adensamento.

**Por divergências temos:**

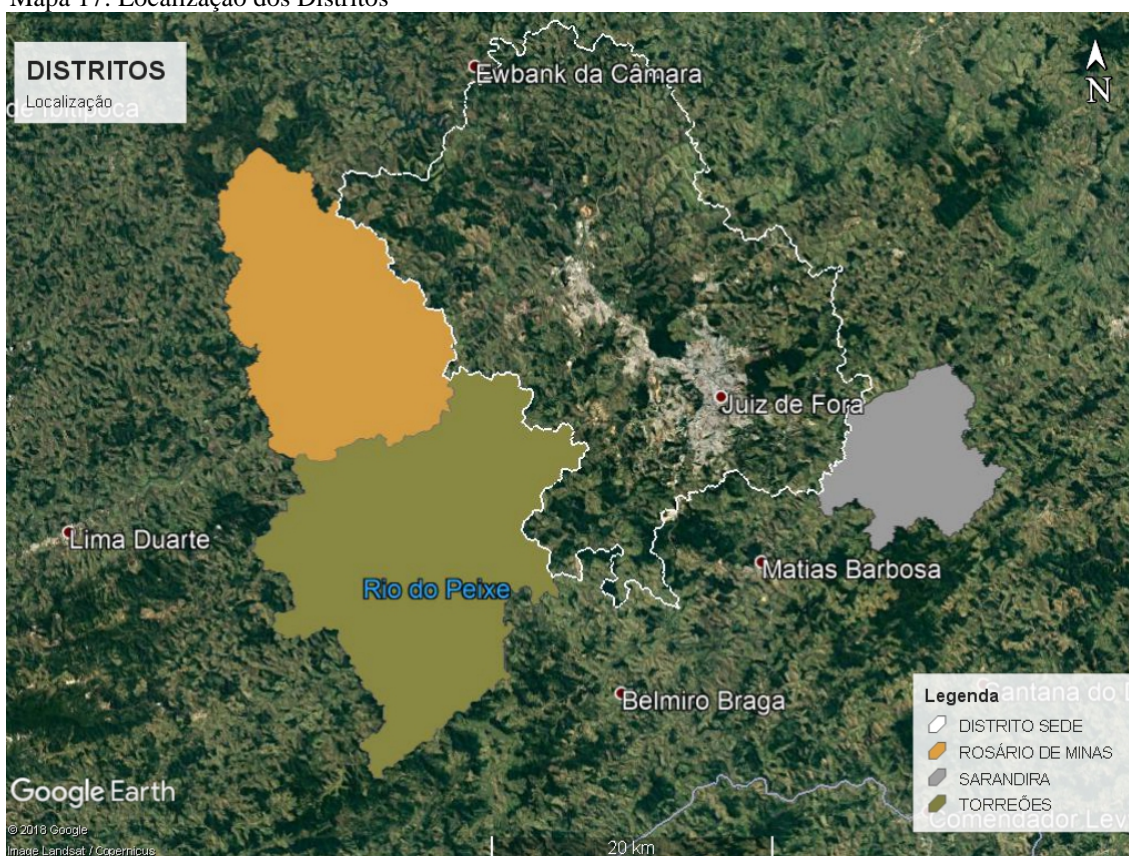
- Linha férrea
- Habitação + infraestrutura

Contribuição de melhoria.

## IX. Os Distritos:

O território do Município de Juiz de Fora é constituído pelo Distrito-Sede de Juiz de Fora, o Distrito de Sarandira, o Distrito de Torreões e o Distrito de Rosário de Minas. Os instrumentos, diretrizes, projetos e ações previstos neste PDDU aplicam-se, exclusivamente, para as áreas urbanas do Município. Além da Área Urbana do Distrito Sede, são áreas urbanas os Núcleos Urbanos de Caetés e Sarandira, no Distrito de Sarandira, Valadares, Penido e Rosário de Minas, no Distrito de Rosário de Minas, e Humaitá, Torreões, Toledos, Pirapitinga e Monte Verde, no Distrito de Torreões.

Mapa 17: Localização dos Distritos



Fonte: elaborado pelo autor. Dados disponibilizados pela Prefeitura de Juiz de Fora, 2018

### Sobre as sínteses das Oficinas Comunitárias:

- Transporte/ acessibilidade:
  - Estradas: Necessidade de asfalto, Alargamento, Melhorias em geral (dificuldade maior em épocas de chuva). Execução de pontes e quebra-molas.
  - Ônibus: Superlotados e precários, Horário limitado e incompatível, Revisão do percurso e implantação de pontos de apoio.

- Saneamento básico/resíduos/meio ambiente:
  - Lixo: Melhoria na coleta, Conscientização da população.
  - Esgoto: Implantação de rede de coleta e tratamento (quase inexistente).

#### **Sobre as sínteses dos colóquios técnicos:**

- Uso e ocupação do solo:
- Romper o ciclo de descaso com o território rural, provendo políticas e investimentos efetivos para seu desenvolvimento. Qualificar os núcleos distritais em infraestrutura, comércio e serviços públicos, especialmente saneamento. Possibilitar a inclusão social da população rural e seu acesso aos benefícios urbanos. Concluir o processo de implantação das antenas de telefonia móvel.
- Evitar o espraiamento da cidade, inclusive para a área rural. Criar condições para fixar a população no campo e favorecer a atração de pessoas, especialmente o retorno daqueles que se afastaram. Viabilizar a criação de agrovilas através de uma reforma agrária municipal e incentivar o cooperativismo.
- Solucionar a situação dos parcelamentos rurais e granjeamentos irregulares com ônus para proprietários e loteadores) e aplicar as exigências da Lei às áreas dentro do perímetro urbano com atividades caracteristicamente rurais. Restringir empreendimentos em áreas onde haja interesse de preservação. Intensificar a fiscalização na implantação dos granjeamentos imobiliários e quanto aos desmatamentos de áreas verdes delas resultantes. Instituir cursos de capacitação ligados à proteção ambiental.
- Fomentar a produção agrícola de pequena escala e a produção de leite, frutas e hortigranjeiros, com incentivo aos orgânicos. Facilitar a comercialização com a Prefeitura e com redes de hospitais e de restaurantes. Utilizar o turismo como elemento propulsor da economia dos distritos. Atentar para a tendência para a favelização dos aglomerados e comprometimento do seu potencial turístico.
- Habitação: Desenvolver projeto habitacional de interesse social (MCMV) em áreas rurais de propriedade da Prefeitura, evitando o acesso de famílias rurais aos empreendimentos viabilizados na cidade. Características diferenciadas para possibilitar a criação de animais. Regularizar condomínios/granjeamentos e a posse da terra para solucionar o conflito entre legislação ambiental e direito de propriedade dos moradores. Obrigar loteadores a se adequarem à legislação própria e efetuarem as compensações.



- Transporte e mobilidade:
- Favorecer mobilidade dos usuários e o escoamento da produção rural.
- Melhorar a condição das estradas (patrolamento periódico / asfalto) e conservá-las periodicamente. Reformar “mataburros” e pontes. Efetivar o anel viário interdistrital.
- Melhorar o transporte público.
- Saneamento, Meio Ambiente e Áreas Verdes
- Prover infraestrutura básica de água e esgoto nas localidades distritais para que seja possível a viabilização do turismo.
- Utilizar fossas sépticas e biodigestores para tratamento dos esgotos. Exigir tratamento de efluentes domésticos provenientes dos granjeamentos e da suinocultura.
- Mapear as áreas de interesse ambiental, elegendo as que devam ser protegidas e utilizadas. Disciplinar e regulamentar a implantação de empreendimentos impactantes.
- Desenvolver campanha de preservação das nascentes. Desobstruir plantas aquáticas.
- Exercer controle sobre o reflorestamento dando preferência ao plantio de espécies nativas.

#### **Sobre as sínteses do Projeto de lei que versam sobre a macroárea dos distritos:**

- Compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção da biodiversidade, do patrimônio cultural e natural, dos recursos hídricos e das áreas geotecnicamente frágeis;
- Estimular as atividades rurais, à agricultura familiar, ao agronegócio e atividades de lazer e turismo sustentável;
- Melhorar as condições urbanas e ambientais dos assentamentos por meio do atendimento às necessidades habitacionais, de comércio e serviços, priorizando o suporte às atividades rurais;
- Controlar a ocupação urbana compatibilizando parcelamento e uso do solo com preservação dos recursos naturais.
- Regularizar e regulamentar o uso e ocupação; Controlar a expansão urbana, em especial as destinadas ao uso residencial esporádico;
- Estimular o uso sustentável da terra com atividades ligadas ao agronegócio, em especial o agroturismo, à produção local e à agricultura familiar;

- Promover melhorias na infraestrutura, espaços e equipamentos públicos de forma a dinamizar a economia local buscando a fixação de seus habitantes na área rural;
- Proteger e requalificar as margens dos cursos d'água; Garantir o acesso público aos rios; Conservar a ambiência e o modo de vida rural;
- Conservar e manter as matas e ecossistemas naturais; Substituição de áreas de pastagem por áreas vegetadas e recuperação das áreas em solos expostos;
- Proteger e requalificar as margens dos cursos d'água; Garantir o acesso público aos rios; Conservar a ambiência e o modo de vida rural;
- Conservar e manter as matas e ecossistemas naturais; Substituição de áreas de pastagem por áreas vegetadas e recuperação das áreas em solos expostos;

**Sobre as convergências entre as sínteses:**

- Atividade agrária e turismo, apontados como potenciais fontes de desenvolvimento tanto nas oficinas, como nos colóquios e na legislação.
- Necessidade de mais infraestrutura, comércio e serviços apontada também em todos os distritos.
- 

**Sobre as divergências:**

- Oficinas com demandas básicas e essenciais. Grande foco na questão da mobilidade e do saneamento básico, assuntos pouco desenvolvidos nos colóquios.
- Colóquios com visão mais técnica e impessoal. Grande foco nas questões do uso e ocupação e do desenvolvimento econômico, que quase não foram citados nas oficinas.
- Legislação de certo modo ignora a área ao traçar pouquíssimas diretrizes. Isso pode se dever ao fato dela não ser considerada urbanizada, mas também demonstra descaso.