PLANOS DIRETORES: EXPERIÊNCIAS NEGATIVAS DE JUIZ DE FORA E SÃO LUIZ

*Ítalo Itamar Caixeiro Stephan**

Resumo

Neste artigo serão apresentadas duas experiências sobre planos diretores. A primeira é sobre São Luiz, com o Plano Diretor e Zoneamento de 1992. O plano expressou como objetivo estabelecer um compromisso com as idéias da Reforma Urbana, mas obteve poucos resultados positivos. O segundo caso é o de Juiz de Fora, com a proposta de 1996, mas aprovado em 2000, com modificações. Depois, o plano foi ignorado.

Figura 1: Juiz de Fora. Ilustração do autor

Introdução

Este artigo trata da experiência de elaboração de planos diretores na década de 1990. Serão apresentados dois estudos de caso sobre planos diretores de cidades de porte médio. São experiências pouco divulgadas, ao contrário do que ocorre com os casos de outras cidades populosas como Campinas (Schneider, 2002), Curitiba (Oliveira,

* Doutor pela FAU-USP, professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. Membro da equipe de elaboração do Plano Diretor de São Luiz (1992-1993).

2000; Souza, 2002) ou Porto Alegre (Krafta, 1992; Souza, 2002). Trata-se do ocorrido em duas cidades que tinham estrutura técnica com capacidade de elaborar e implementar os seus planos diretores, mas obtiveram resultados pouco expressivos. O primeiro caso trata do Plano Diretor e Zoneamento de São Luiz, de 1992. O Plano Diretor foi uma experiência com a intenção de estabelecer um compromisso com o ideário da Reforma Urbana, mas obteve poucos resultados positivos. O segundo caso é o de Juiz de Fora, com sua proposta do Plano Diretor de 1996, cujo texto foi aprovado em 2000, sofrendo modificações e, a seguir, foi praticamente ignorado.

A pesquisa partiu da leitura dos planos diretores das duas cidades, seguidas de entrevistas com os responsáveis pela elaboração dos mesmos. Não foi encontrado outro tipo de bibliografia sobre os dois planos.

Plano Diretor no Brasil: quadro no final da década de 1990

Com a Constituição Federal de 1988, a responsabilidade de elaborar o plano diretor ficou com o município, enquanto houve um “esvaziamento de uma amarração de reforma urbana em nível nacional”, ocorrendo assim “mais que um revés tático”, ou seja, “uma importante derrota estratégica” para o movimento de reforma urbana (Souza, 2002: 161). O autor (*ibid.*: 406) considera acertadamente que a Constituição avançou pouco, uma vez que apresentou apenas os resquícios de um projeto de reforma urbana, sendo “necessário ir muito além dos artigos 182 e 183”. A ancoragem entre os níveis supralocais é muito fraca, assim como acontece no nível estadual, prepondera uma heterogeneidade em quantidade e qualidade no que se refere aos planejamentos locais.

Nos anos 1990, os planos conhecidos como “integrados” estabeleciam princípios organizadores para a maior parte possível das políticas municipais. Eram os planos de diretrizes gerais que precisariam ser posteriormente detalhados em legislação complementar, como as leis de parcelamento, uso do solo, códigos de obras. Cardoso destaca “a ênfase conferida em vários casos à criação ou ao fortalecimento de um sistema local de planejamento”¹ (1997: 97).

¹ Isso pode ser comprovado na maioria dos planos produzidos.

Para Villaça, os anos 1990 marcaram o fim de um período, em que há “o início do processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares” (1999: 244). Recusava-se o diagnóstico técnico como mecanismo “revelador” de problemas: “os diferentes segmentos da população estão cansados de saber quais são seus problemas. Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades são uma questão política e não técnica” (*ibid.*: 244).

Os planos diretores elaborados no Brasil estão longe de formar um número significativo, em relação ao que deveria ter sido feito em obediência à Constituição. Segundo Villaça (1999b: 227), onde houve – raramente – a observância da lei, os planos “podem ter conseguido tudo, menos reduzir o caos e os problemas urbanos”. No período já havia uma reflexão crítica em cima de uma avaliação empírica significativa, a partir dos insucessos obviamente muito mais ligados aos problemas de aprovação de planos que sobre a avaliação da sua implantação. Debatia-se amplamente a questão da função social da cidade que, segundo Cardoso, estava pautada nos princípios, dentre outros, de

(...) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público; de coibir a retenção especulativa da terra; de assegurar a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana, (...) instituir a regularização fundiária e a urbanização específica para áreas ocupadas por população de baixa renda ou ligados à preservação do meio ambiente.
(1997: 99)

No final dos anos de 1990 já havia uma ampla experiência na elaboração de planos diretores no país. Eram conhecidas metodologias diversas e se sabia da importância da participação da população na elaboração e implantação dos planos. Ao mesmo tempo em que o plano diretor já era reconhecido como parte de um processo de planejamento politizado eram conhecidos vários instrumentos urbanísticos de indução ao desenvolvimento urbano, de financiamento e democratização da política urbana como

instância de gestão local.² Muitos desses instrumentos foram incluídos nos planos diretores. Juntamente com a instalação dos conselhos municipais, o orçamento participativo já iniciava uma importante trajetória na gestão dos recursos municipais.

Segundo Souza (2002: 46), foi sob a égide da ideologia do neoliberalismo que, na década de 1990, se viram “enfraquecer o sistema de planejamento³ e a própria legitimidade do exercício de planejar”. No final da década, apareceu no Brasil, importado de Barcelona para o Rio de Janeiro e depois outras cidades, o Plano Estratégico, um planejamento deflagrado e liderado por empresários e dirigentes governamentais. Tratava-se, segundo Vainer (2000: 116), de um planejamento que reforçava um movimento de despolitização da questão urbana e que favorecia uma “espécie de naturalização da desigualdade”.

A situação do município, no Brasil, no final do século XX e nesses primeiros anos do XXI, não deixa de ser frustrante. A realidade demonstra resultados pífios. São tantas e tão grandes as dificuldades que este encontra em sua gestão, são tão várias as prioridades imediatistas, que as cidades, quase todas, não conseguiram cumprir o que lhes é de direito, o que lhes é atribuído, segundo Carlos Nelson dos Santos (1990), por “Constituição e por tradição”. As cidades permaneceram com seus administradores procurando atender as demandas urgentes, criadas pela classe alta e eventualmente pela média, enquanto persistiu o que Francisco Oliveira (1982: 51) identificou como “(...) desatendimento, na escala mais absurda possível das demandas das classes mais baixas”.

² Ver, dentre outros: Ribeiro (1990), Santos (1990) e Cardoso (1997). Em Brasil (2001: 241-5), no Anexo 2, há uma tabela de aplicação dos instrumentos pelos municípios. Destacam-se a aplicação das ZEIS – zonas especiais de interesse social –, aplicadas em Natal e Diadema (1994), a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, aplicadas em Curitiba e Natal (1990 e 1994), Operações Urbanas em Campo Grande e Belo Horizonte (1995 e 1996) e os Estudos de Impacto de Vizinhança em Campo Grande (1995). Cymbalista (1999: 82) estudou os primeiros efeitos da aplicação dos instrumentos de regulação urbanística para áreas de interesse social em três cidades paulistas (Guarujá, Diadema e Jaboticabal). Concluiu que os resultados não foram muito animadores, pois os “mesmos problemas morfológicos identificados na cidade produzida pela legislação tradicional (...) são produzidos pelos novos instrumentos”.

³ Por Sistema de Planejamento, o autor define “(...) uma articulação institucional eficiente das tarefas e rotinas de planejamento entre os diversos níveis de governo” (Souza, 2002: 405). Os níveis supralocais cuidam dos planos de nível regional ou são responsáveis pela normatização mais genérica.

A partir de 1988, vários planos diretores foram elaborados. A maioria não passou de um conjunto abrangente de boas intenções, com quase nada auto-aplicável. Parte dos planos foi aprovada, mas a maioria teve como destino apenas as gavetas ou sua lembrança restrita a trabalhos acadêmicos.

Figura 2: São Luiz. Ilustração do autor

São Luiz e seu Plano Diretor de 1992: ideário não aplicado

Este texto sobre o Plano Diretor de São Luiz foi produzido com o objetivo de apresentar uma experiência do plano que buscava, no início da década de 1990, estabelecer um forte compromisso com o corrente ideário da Reforma Urbana.

Na capital maranhense, a lei do Plano Diretor, a lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e a lei das Operações Urbanas foram aprovadas simultaneamente, no apagar das luzes do mandato de Jackson Lago (PDT). Jackson elegeu seu sucessor (PSB).

Em 1990, São Luiz já possuía mais de 650 mil habitantes. Discutia-se, sem resultado, a criação da região metropolitana. A cidade possuía inúmeros problemas quanto à ocupação de áreas de mangues, com subabitações na forma de palafitas ou de pau-a-pique, cobertas de folhas de babaçu, e sem qualquer infra-estrutura, bem como a multiplicação de enormes conjuntos habitacionais a 15 km do centro histórico. Praticavam-se invasões na periferia, muitas das quais comandadas por políticos. Com uma malha urbana com alto percentual de terrenos ociosos, formava-se um tecido urbano desconectado. São Luiz possuía um acervo arquitetônico histórico, incluindo uma parte designada pela Unesco como Patrimônio Cultural da Humanidade, formado por cerca de 3.500 prédios, muitos em péssimas condições de conservação. Suas características

de ilha,⁴ com muitos manguezais e praias, deixavam áreas limitadas para expansão urbana e para a expansão de grandes indústrias siderúrgicas que desejavam implantar. Estava em franco crescimento industrial devido à sua posição portuária estratégica com o terminal da estrada de ferro Carajás e seus terminais portuários de Itaqui e Ponta da Madeira. O turismo ainda era uma atividade de pouca relevância, principalmente devido à localização geográfica da ilha, mas já apresentava sinais de expansão.

O abrangente Plano Diretor do Município de São Luiz (Lei nº 3252 de 29 de dezembro de 1992) foi elaborado por um reduzido corpo de técnicos e assessorado pelo Gabinete da Prefeitura, entre os anos 1991 e 1992. Foi desenvolvido com uma participação limitada na forma de algumas reuniões com alguns setores (Secretaria de Planejamento da Prefeitura, IAB, CREA, UFMA, UEMA⁵). Na Câmara, teve uma tramitação de cerca de três meses, sem discussões prévias à votação.

A Lei, com seus 77 artigos, define claramente o que é Política de Desenvolvimento Urbano e a Função Social da Cidade (art. 3º); entretanto, deixa seus dispositivos na forma não auto-aplicável.

O plano apresenta dentre seus objetivos:

1. Políticos: participação dos cidadãos nas decisões que afetam a organização do espaço; a ampliação do acesso à informação por parte da população; o incentivo e a organização de debates.

2. Sociais: a melhoria das condições de habitação da população de baixa renda; a ampliação e descentralização de equipamentos para a melhoria do transporte coletivo.

3. Físico-ambientais: a proteção dos mananciais hídricos; o equilíbrio das áreas destinadas ao uso coletivo e áreas verdes, como condição ao adensamento e à eventual verticalização de bairros.

4. Administrativos: a participação do Município nos benefícios decorrentes da valorização imobiliária, resultantes dos investimentos públicos realizados.

No plano, ficaram estabelecidas para os três últimos grupos de objetivos propostas como a elaboração de política imobiliária que garanta espaço urbano para a população de

⁴ A Ilha de São Luiz é formada por três municípios: São Luiz (641.000 habitantes e 518 km²), Paço do Lumiar (53.000 habitantes e 155 km²) e São José do Ribamar (71.000 habitantes e 232 km²). Sua população, portanto, correspondia a 84% do total e sua área a 57% (dados de 2000).

⁵ UFMA: Universidade Federal do Maranhão; UEMA: Universidade do Estado do Maranhão.

baixa renda, evitando sua periferização; a elaboração de projetos de vias de interligação de corredores entre bairros e a periferia; o treinamento e atualização técnica dos recursos humanos do município e a criação de Conselhos de Participação da Sociedade Civil em todos os setores administrativos e em todas as regiões da cidade. Prevvia-se a criação de um sistema de planejamento e gestão urbanos encabeçados pelo Instituto de Planejamento e o Conselho de Planejamento Urbano. Foi incluída uma série de instrumentos de caráter Jurídico,⁶ Tributário e Financeiro,⁷ Urbanístico⁸ e Administrativo,⁹ presentes na forma não auto-aplicável.

Um dos seus objetivos presentes no plano era o de garantir a participação da população em todas as etapas do processo de planejamento, de prever a criação de outros mecanismos para sua efetivação, como audiência do poder legislativo e ampla divulgação e informação dos objetivos, diretrizes e prioridades. Foi criado o Instituto de Planejamento Urbano de São Luiz – IPLAN.

O plano previa a divulgação da lei “por todos os meios possíveis ao seu alcance”. Não prevê sua revisão, mas estabelece no art. 76 que “o plano e sua execução ficam sujeitos a contínuo acompanhamento, revisão e adaptação às circunstâncias emergentes, mobilizados para tanto os mecanismos previstos na Legislação Municipal”.

A lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – ZPUOS (Lei n. 3.253 de 29/12/1992), com seus 247 artigos, dispostos em sua grande maioria sob a forma auto-aplicável, dividiu o perímetro urbano em 11 tipos de zona de uso predominantemente residencial, 9 tipos de corredores, além de zonas turísticas, zonas especiais de interesse social, zonas industriais.

A Zona de Preservação Histórica abrangeu as áreas tombadas em nível federal e em nível estadual. Limitou-se a altura máxima de novas edificações e previu-se a intimação dos proprietários de edificações em más condições de preservação para promover sua

⁶ Desapropriação, Servidão Administrativa; Tombamento de Bens; Direito Real de Concessão de Uso; Direito de Preempção; Direito de Superfície, Usucapião Especial de Imóvel Urbano.

⁷ Contribuição de Melhoria; Fundo de Preservação e Revitalização do Patrimônio Histórico e Cultural da cidade de São Luís; Taxas e Tarifas diferenciadas em função de Projetos de Interesse Social e Econômico.

⁸ Urbanização Consorciada; Solo Criado, Operações urbanas; Transferência do Direito de Construir; Parcelamento, Remembramento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo.

⁹ Regularização fundiária, reservas de terras para utilização pública.

estabilização e correção dos problemas. Havia duas práticas muito comuns na área tombada: primeiro, proprietários deixavam o “inverno” maranhense acelerar o processo de deterioração ao ponto de perda total da edificação e segundo, obras de final de semana, onde a principal intervenção era a de abertura de vãos de garagem, aproveitando os porões altos das edificações, alterando significativamente as fachadas dos padrões típicos como “porta e janela”, “meia morada” (uma porta e duas janelas) e “morada inteira” (uma porta central e duas janelas de cada lado).

A Zona de Proteção Ambiental estabeleceu a proteção de uma faixa de 50 metros das margens na maré mais alta, dos cursos de água e de mangues. Reduziu-se drasticamente (em cerca de 75%), na região industrial, as áreas de expansão destinadas à construção de lagoas de decantação dos dejetos produzidos pela gigantesca indústria de alumínio Alumar.¹⁰

As operações urbanas foram detalhadas e postas na forma auto-aplicável na Lei 3.254. Denominavam os procedimentos onde tanto a área total máxima de edificação¹¹ (ATME) ou o gabarito (em número de pavimentos) poderiam ser “adquiridos” (em alguns casos até 90% ou 5 pavimentos) aos coeficientes vigentes em algumas zonas, mediante a contrapartida de dinheiro ou o financiamento de infra-estrutura e melhoramentos urbanos.

Segundo Gustavo Marques,¹² o IPLAN permanece com suas atribuições, apesar de seu quadro técnico ter sido reduzido (chegou a ter mais de trinta funcionários e atualmente

¹⁰ A Alumar é a subsidiária da Alcan. Transforma, com energia subsidiada de Tucuruí, a bauxita retirada da Serra de Carajás em lingotes de alumínio, exportados nos terminais portuários de São Luís. A redução da área aprovada e delimitada na lei foi causadora de um episódio que denunciou a falta de interesse e conhecimento sobre o plano, por parte, pelo menos decisiva, dos vereadores e da grande parte da sociedade civil. Apenas no dia seguinte à aprovação das leis os representantes da indústria multinacional de alumínio foram reclamar efusivamente com o Secretário de Planejamento sobre a drástica redução da área destinada às lagoas. Atualmente dois lagos antigos estão aterrados, cobertos com vegetação, que foi plantada em cima, mais dois estão em operação e outro está em construção.

¹¹ ATME: relação máxima entre a área de construção da edificação e área do terreno (Plano Diretor de São Luís, 1993: 20).

¹² Em opinião expressa verbalmente ao autor. Gustavo Martins Marques (arquiteto, Secretário Municipal de Planejamento Urbano no período de elaboração e aprovação do Plano Diretor e Lei de Zoneamento). Foi coordenador da equipe do Plano Diretor (1991-1992) e o primeiro secretário do IPLAN (1993 a 1996).

conta com cerca de um terço do número inicial). Sua estrutura tem se rendido às pressões das elites locais. A elaboração de projetos de cunho social foi preterida por projetos desnecessários (grandes praças). Para Marques houve uma substituição de um planejamento consistente por uma coleção de projetos urbanísticos de “duvidosíssima” utilidade social. O Conselho de Planejamento Urbano não foi instalado, por decisão dos diretores posteriores do IPLAN. A participação popular não se tornou uma prática comum. Órgãos profissionais locais (CREA e IAB) são omissos quanto aos problemas. O Solo Criado foi o único instrumento utilizado; entretanto, os melhoramentos não passaram de asfaltamento de ruas no entorno do edifício em obra ou do empreendimento em construção, ou seja, nada de contribuição social para áreas pobres ou na periferia. Na área de interesse histórico, segundo Marques,¹³

(...) há uma parte com boa recuperação física e de infra-estrutura, porém, há ainda muitos prédios abandonados e sempre caindo alguns durante os períodos das chuvas, ou seja, deterioração por falta de interesse da população e dos empresários e excesso de controles e regulamentações absurdas e descabidas das autoridades. Há uma outra parte com ocupação muito acima do tolerável, é um vale-tudo e a depredação é resultado de uso e ocupação inadequada das edificações e logradouros, a deterioração é em função de excesso de interesse da população e dos comerciantes e da falta de regulamentação e ação das autoridades.

Ainda segundo Gustavo Marques, as revisões da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo estão sendo feitas conforme interesses do setor imobiliário, com a alteração para cima do gabarito, inclusive nas áreas de região ambiental de dunas, próximas às praias e da implantação de indústrias de grande porte como a Usimar¹⁴ e um novo pólo siderúrgico, que teve rejeição nas audiências públicas, mas também há interessados mais poderosos.

¹³ Em opinião expressa por escrito ao autor.

¹⁴ Usina Siderúrgica do Maranhão, que se tornou um escândalo que lesou o BASA (Banco da Amazônia) e a SUDAM em mais de 40 milhões e cujo local é hoje apenas um terreno abandonado.

O zoneamento foi aprovado como devia. Mas a região oeste da cidade, prevista como área para sítios e chácaras, está cheia de condomínios “que, na realidade, são vilas industriais pioradas, uma rua no meio e montes de pombaizinhos de ambos os lados, praticamente sem afastamento lateral. As casas são quentes e a região está apresentando problemas de drenagem e de transporte, entre outros”. A Zona de Proteção Ambiental conseguiu cumprir sua função de preservar a faixa de 50 metros das margens na maré mais alta, dos cursos de água e mangue apenas onde não há interesse especulativo.

Juiz de Fora: dois “quase-planos” e um “modelito” importado

Este texto sobre Juiz de Fora trata de algumas iniciativas para atender a Constituição Federal de 1988, no tocante à elaboração de plano diretor numa fase em que a prefeitura já possuía uma atuante estrutura de planejamento. Ao mesmo tempo trata do encantamento do Poder Executivo pelo Planejamento Estratégico “à la Barcelona”, ideologicamente adequado ao processo de globalização e à submissão ao neoliberalismo imposto à América Latina, sob o ideário do Consenso de Washington.

Juiz de Fora, uma cidade de porte médio, localizada na Zona da Mata de Minas Gerais, com um crescimento demográfico mediano, possui um bom índice de qualidade de vida, uma arrecadação menor dentre as cidades do seu porte e um percentual de cerca de 6% de sua população favelada. O município teve seu Poder Executivo investindo pesadamente, na década de 1980, na implantação de duas grandes indústrias na cidade (uma siderúrgica e uma indústria de metais não-ferrosos) para alavancar a economia combalida. Os resultados econômicos colhidos na década seguinte foram aquém da expectativa gerada. Novamente, outra investida, plena de incentivos fiscais, foi feita para garantir a implantação de uma indústria automobilística (Mercedes Benz), com resultados econômicos também não satisfatórios.¹⁵

Juiz de Fora passou, no período 1992-1998, por duas iniciativas para elaboração de um Plano Diretor, sendo que a última conviveu com a “onda” do planejamento estratégico. Dentre as consequências de sua adoção, conseguiu-se desmontar uma estrutura de

¹⁵ No início da gestão Aécio Neves, foi necessário um esforço do Governo do Estado para que a empresa decidisse fabricar uma nova linha de automóveis, caso contrário pairaria no ar a possibilidade de a planta ser fechada a partir de 2004.

planejamento eficiente, que funcionou durante quase três décadas e que contribuiu para manter a cidade com um padrão de qualidade de vida bastante razoável. Durante a maior parte desse período, a maioria da população ficou alienada da participação e da discussão dos rumos tomados, ditados pelos interesses ligados ao poder executivo.

O Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora – IPPLAN – foi um órgão municipal que conseguiu fazer planejamento urbano sob a forma de um processo contínuo, num longo período entre o governo militar e o fim da década de 1990. O IPPLAN foi criado como autarquia, na década de 1970, pelo prefeito Melo Reis. Foi uma estrutura bem equipada e capacitada tecnicamente, que gerou e geriu um conjunto de Leis Urbanas de 1986 (Zoneamento, Uso do Solo e Parcelamento e Obras) aplicado até os dias atuais.¹⁶ Coube também a este órgão, além de exercer as atividades de planejamento urbano, a responsabilidade de elaborar o orçamento municipal, de tratar da regularização fundiária. Elaboraram-se e implementaram-se as ações advindas do programa Cidades de Porte Médio – CPM – na década de 1980. Do IPPLAN, surgiram setores que posteriormente se transformaram em secretarias municipais: Desenvolvimento Econômico, Habitação, Transportes e Agropecuária e Abastecimento.

¹⁶ Ao final do mandato de Tarcísio Delgado, em 2004, essa lei sofreria modificações alterando significativamente os índices urbanísticos, tornando-os mais favoráveis às construtoras, que ganharam vários bairros próximos ao centro, para adensamento e verticalização.

Juiz de Fora teve duas iniciativas para elaborar seu plano diretor na década de 1990. Uma primeira em 1992, no mandato de Alberto Bejani (PJ, depois PRN), pouco detalhada, que não passou de um diagnóstico preliminar. A segunda iniciativa foi no período 1995-96, no mandato de Custódio Mattos (PSDB), que produziu um plano de caracterização e propostas detalhadas, desenvolvido com ampla participação da sociedade. Juntamente com ele foram encaminhados três projetos de lei: um referente à Transferência do Potencial Construtivo e outros dois referentes à proteção de dois dos três principais mananciais de água da cidade. Os trabalhos de elaboração do plano diretor foram desenvolvidos por uma grande equipe técnica e com todos os recursos técnicos disponíveis. Técnicos da época proclamavam orgulhosamente que o Plano Diretor seria o símbolo da “maioridade do IPPLAN”, que completaria seus 18 anos de existência.¹⁷

Figura 3: Juiz de Fora, Plano Diretor 1996

¹⁷ Luiz Ernesto Bernardino Alves Filho, Diretor Geral do IPPLAN na época, em opinião expressa verbalmente ao autor.

O ano de 1997 foi marcado pelo entusiasmo de alguns técnicos da prefeitura, que contagiaram o prefeito com a excitante experiência do planejamento estratégico, de moldes catalãos, o qual estava amplamente difundido no país. Planejamento urbano e plano diretor passaram para um segundo plano. O diagnóstico e as propostas do PDDU de 1996 forneceram material para o desenvolvimento do plano estratégico. O plano passou por um período de “estudos” para as “melhorias” e só veio a ser aprovado em 2000, basicamente com o mesmo conteúdo. Nesse período, o “todo-poderoso” IPPLAN foi extinto e sua estrutura desmembrada e diluída pela Reforma Administrativa, feita com inspiração nos moldes do planejamento estratégico. Foi o “embarque na onda” do planejamento estratégico o ajuste necessário para que Juiz de Fora “fizesse parte do seleto grupo das cidades globais competitivas”. A qualidade e a eficiência se tornaram lemas fundamentais num novo e moderno modelo gerencial¹⁸ “em busca da inclusão”.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU – chegou a ser encaminhado à Câmara Municipal ao apagar das luzes do mandato do prefeito Custódio de Mattos (dezembro de 1996), mas foi retirado pelo recém-empossado prefeito Tarcísio Delgado (janeiro de 1997) para que fosse revisto. Sua revisão ficou relegada a segundo plano, enquanto crescia o encantamento com o planejamento estratégico. Dentre as propostas previstas pelo PDDU de 1996 podem-se citar: a de transformar o Conselho Municipal de Planejamento em Conselho Municipal Permanente de Política Urbana; criar Conselhos Municipais Permanentes de Política Urbana regionais ou locais; e fortalecer o IPPLAN como órgão executivo de planejamento.

Do Plano Diretor de Juiz de Fora, depois de retirado da Câmara para algumas revisões, foram retirados itens importantes como o macrozoneamento ambiental; o zoneamento,

¹⁸ A divulgação na imprensa escrita local, sobre os assuntos Plano Diretor de 2000 e Plano Estratégico de 1997-98, praticamente não existiu. Nos jornais não há matéria, artigo ou uma nota sequer sobre o Plano Diretor nos seus momentos marcantes. Há matérias grandes nas capas e nas seções internas dos dois jornais sobre os momentos iniciais do Plano Estratégico (estabelecimento de convênio com a Prefeitura do Rio de Janeiro e contratação de empresa de consultoria catalã). Nas outras etapas (apresentação e homologação do diagnóstico e apresentação do Plano JF) não há qualquer menção nos dois jornais. Foram pesquisados os dois jornais de Juiz de Fora – *Tribuna de Minas* e *Diário Regional* – cinco dias antes e dez dias depois das datas: 1. Aprovação do Plano Diretor de 2000 – 27/06/2000; 2. Início dos trabalhos do Plano JF – 20/08/1997; 3. Aprovação do diagnóstico do Plano JF – 24/09/1998; e 4. Apresentação do Plano JF – 28/12/1998. A TV Panorama, associada à Rede Globo, não informou se seria veiculada alguma matéria.

uso, ocupação e parcelamento do solo; o projeto de lei da Transferência do Direito de Construir; e o projeto de lei de proteção de dois mananciais (ribeirões São Pedro e do Espírito Santo).

No PDDU de 2000, o IPPLAN ainda preserva sua estrutura e atribuições,¹⁹ sem as regulamentações e as revisões legais necessárias. Nem o Conselho Municipal Permanente de Política Urbana nem os Conselhos Municipais Permanentes de Política Urbana regionais ou locais, mantidos no texto do PDDU, foram regulamentados. Portanto, o PDDU 2000 encontra-se inaplicável, ainda depende de várias regulamentações previstas,²⁰ que, apesar de prazos definidos ultrapassados, ainda não há previsão de serem levadas a termo. Outros projetos surgiram para ocupar inadequadamente as áreas de proteção dos mananciais.²¹ Tudo indica que o plano continuará ignorado.

O Planejamento Estratégico de Juiz de Fora, embora tenha respeitado a proposta do plano diretor, com poucos pontos conflitantes, atendeu perfeitamente aos interesses ideológicos da política local, que relegou o planejamento dito “tradicional” a um segundo plano, restrito aos gabinetes de setores técnicos diretamente envolvidos. O Plano JF seguiu a trajetória do Plano Estratégico do Rio de Janeiro, cabendo a ele as mesmas críticas levantadas por Vainer (2000: 118):

Penso ser possível afirmar que estamos diante do processo de construção de uma nova hegemonia urbana. E o PECRJ é parte deste processo.

¹⁹ Ex.: “Art. 41. Os PGUs (Projeto Geral de Urbanificação) (...) deverão ser desenvolvidos e detalhados pelas equipes técnicas dos órgãos competentes do Poder Executivo, coordenadas pelo IPPLAN (...). Art. 59. Para implementação das ações preconizadas no presente PDDU e seus desdobramentos será criado o Fundo Municipal de Urbanização (...) vinculado ao IPPLAN/JF (...).”

²⁰ Ex.: “Art. 62. O Poder Executivo apresentará Projeto de Lei, dentro do prazo não superior a 1(um) ano (...) para adequar as competências dos órgãos municipais aos objetivos e diretrizes do Plano Diretor, bem como encaminhará ao Poder Legislativo Municipal proposta – garantida a participação democrática de toda a sociedade em sua elaboração – de alteração das leis urbanas (...) para adequá-las às determinações desta Lei.”

²¹ As recomendações para uma ocupação da área do manancial da bacia do São Pedro foram desrespeitadas, com parcelamentos inferiores aos 3.000 m² e com mais de uma edificação residencial por lote. A mais recente investida na área compreende um loteamento travestido de Alphaville (com lotes de 400 m²).

Despolitizado e despolitizador, ele constrói o consenso porque o supõe como instaurado previamente. Na verdade, não se trata de construí-lo no processo político, mas simplesmente de reconhecê-lo, identificá-lo e enunciá-lo. O plano é, pois, o mero enunciado da cidade que todos nós queremos e simplesmente ainda não sabíamos. Mais que consensual, ele é o ponto de convergência que viabiliza a conscientização de que todos os cidadãos vêem e vivem a mesma crise da mesma cidade.

Juiz de Fora se tornou uma mercadoria para ser vendida, enquanto o planejamento “tradicionalista” perdeu a força que teve até o final da década de 1990. O PDDU e o Plano JF perderam expressão, e o último se limita aos bastidores políticos focados em uns poucos projetos (construção do Centro de Convenções, do Aeroporto Regional, do eixo viário centro-cidade alta).

Uma estrutura atuante e capacitada como o IPPLAN, em Juiz de Fora, que se manteve por mais de duas décadas, foi estrategicamente extinta, e suas atribuições e técnicos divididos. O planejamento adotado se dirige aos interesses políticos, ideológicos e econômicos daquilo que pode ser competitivo. Enquanto se promove uma cidade “competitiva” uma grande parte da população vive em condições sócio-econômicas precárias. Relega-se à maior parte da cidade, onde vivem os insolventes, o planejamento restringido forçosamente aos gabinetes, sem a participação democrática, sem informação fundamental. Segundo a opinião de um vereador de Juiz de Fora,²² “no geral, o PDDU não saiu das boas intenções”.

Enquanto o Plano Diretor, aprovado, também permanecia esquecido, a bacia do córrego São Pedro sofreu intervenções urbanas sérias, por conta de ações do Executivo Municipal. Com 13,9 km² em cerca de apenas 1% da área do município, capaz de abastecer, por gravidade, cerca de 45 mil habitantes (10% da população), foi feita uma terraplanagem e compactação para a construção do centro de convenções (CONEX Minas), às margens

²² Flávio Chequer, vereador pelo PT, em opinião expressa verbalmente ao autor, em uma palestra proferida em 14 de outubro de 2002, no auditório da CEMIG, em Juiz de Fora, MG.

da BR-040, para atender aos caprichos do Plano JF.²³ Estudos recentes indicam que as bacias vizinhas estão contaminadas com metais pesados provenientes de um aterro sanitário aprovado na marra e construído em dissonância e desobediência com inúmeras exigências, como com a legislação municipal que vedava a construção de lixões.

Para finalizar, vale parafrasear Souza (2002: 504), que criticou o que ocorreu no Rio de Janeiro: a mesma situação se encaixa no caso de Juiz de Fora, o mesmo desleixo para com a adoção de uma coerente visão de longo prazo em favor de um *city marketing* que dá a ilusão de costurar amplos consensos (...), a substituição de um planejamento consistente por uma coleção de projetos urbanísticos de duvidosíssima utilidade social (...) com as administrações do prefeito Tarcísio Delgado (1997-2000 e 2001-2004).

Figura 4: São Luiz. Ilustração do autor

Conclusão

Juiz de Fora e São Luiz apresentam experiências negativas sobre os seus respectivos planos diretores e sistemas de planejamento da década de 1990. Estruturas de planejamento perderam sua capacidade de atuação enquanto as forças ligadas aos setores imobiliários e construção civil continuam a ditar as regras, ou as aceitam apenas enquanto não lhes criam problemas. O planejamento urbano passa para segundo plano, enquanto

²³ Foram gastos cerca de R\$ 2 milhões nos serviços iniciais e, em 2002, as obras foram interrompidas. O CONEX, localizado a 10 km do centro de Juiz de Fora, às margens da BR-040, recebe inúmeras críticas, principalmente quanto aos questionáveis argumentos de que desenvolveria o comércio e o turismo na cidade.

modismos perduram o tempo suficiente para comprometer a gestão urbana e as ações liberalizantes adiam ações transformadoras e ampliam as dimensões dos problemas futuros. Os dois planos são frágeis em suas estruturas plenas de boas intenções e compostos por artigos que dependeram de regulamentações ignoradas. Os dois planos sucumbiram aos sucessores de quem os elaborou. Enquanto em São Luiz não há sinais do início da revisão do plano, a poucos meses do prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, autoridades municipais de Juiz de Fora declararam que o plano de 2000, por ter previsto sua revisão em dez anos, não estaria obrigado a fazê-lo até outubro de 2006 (para atender ao prazo estipulado no Estatuto da Cidade). O artigo que define tal revisão será o único artigo obedecido do plano.

Abstract

In this article will be presented two experiences about master plans. The first is São Luiz, with the Master Plan and Zoning from 1992. Its plan expressed as objective to establish an compromise with the ideas from the Urban Reform, however with few positive results. The second case is about Juiz de Fora, with the proposal from 1996, but approved in 2000, with modifications. Then, the plan was ignored.

Referências bibliográficas

- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- CARDOSO, A. L. *Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente*. Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro: 1997, Ano XI, n. 1 e 2, , p. 79-111.
- CYMBALISTA, R. *Estatuto da Cidade*. Instituto Pólis. Disponível em: <www.polis.org.br/publicacoes/dicas>. Acesso em: 10 out. 2002.
- JUIZ DE FORA. Lei nº 9.811 de 27 de junho de 2000. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora.
- _____. Lei nº 6.910 de 31 de maio de 1986. Dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo do Município de Juiz de Fora.
- _____. Prefeitura Municipal. Plano Estratégico: Diagnóstico. Dezembro de 1998.

- _____. Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora. Diagnóstico, análise e propostas diretrizes. Uma primeira aproximação. Juiz de Fora, agosto de 1992.
- _____. Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. 1996.
- KRAFTA, R. Os (maduros??) frutos da crise. In: PANIZZI, W.M. e ROVATTI, J.F. (orgs.). *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: UFRGS/ PMPA, 1992.
- OLIVEIRA, F. de. O Estado e o urbano no Brasil. In: *Espaço e Debates* n. 6, 1982, p. 35-54.
- OLIVEIRA, D. de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: UFPR, 2000. 204 p. (Pesquisa n. 48)
- RIBEIRO, L. C. Q. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: *Revista Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 196, p. 8-20, jul. 1990.
- ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 2 ed. p. 351-60.
- SANTOS, C. N. F. dos. *O uso do solo e o município*. Coleção Textos de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, 1990, 47 p.
- SÃO LUIZ. Lei nº 3.252 de 29 de dezembro de 1992. Plano Diretor. In: *Diário Oficial do Município*. São Luiz, Ano XIII, n. 88, 32 p., 15 de abril de 1993.
- SCHNEIDER, I. E. *Confrontos e dificuldades na implementação dos instrumentos urbanísticos propostos nos planos diretores municipais de Campinas na década de 90*. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 556 p.
- STEPHAN, Í. I. C. *A aplicação dos planos diretores e leis de controle do uso e ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico, em Minas Gerais, no período 1988-1998*. 2005. 381f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil In: CSABA, D.; SCHIFFER, S. R. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999a, p. 169-243.

_____. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM & Correios. *O município no século XXI: Cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM & Correios, 1999b, p. 237-47.