

JUIZ DE FORA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE INSPIRAÇÃO CATALÃ

LEANDRO FABER LOPES¹

Resumo

A partir dos anos 1980, inúmeras municipalidades na Europa, nos EUA e na América Latina adotaram o planejamento estratégico como uma espécie de caminho único. Jargões como “empreendedorismo e competitividade”, antes comuns à linguagem empresarial, são incorporados pelos gestores municipais, que passam a pensar na cidade como uma empresa. Em parte, os imperativos da economia global têm servido de base para os defensores do urbanismo de resultados. Na cidade mineira de Juiz de Fora, o planejamento estratégico foi adotado em meados da década de 1990, com base no modelo difundido a partir da experiência de Barcelona – vitrine mundial dessa modalidade de planejamento urbano. Este trabalho faz uma breve discussão sobre o plano estratégico e sua implantação na cidade de Juiz de Fora, MG.

Abstract

From the eighties, several cities in Europe, in the USA and in Latin America have adopted the strategic planning as a kind of an only way to move. Jargons such as “entrepreneurship and competitive”, previously common to business language are incorporated by municipal managers, who become to think about the city as a company. Parthy, the imperatives of the global economy have served as base to result urbanism supporters. In Juiz de For a, a city from Minas Gerais, the strategic planning was adopted in mid 1990, based on the model broadcasted from the experience in Barcelona – the world window of this urban planning modality. This work has made a brief discussion on the strategic plan and its implantation in Juiz de Fora, MG.

1. A MUNDIALIZAÇÃO DA ECONOMIA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE CIDADES

Entre o final do século XX e o início do século XXI, a globalização da economia tem imposto às grandes corporações uma concorrência cada vez mais acirrada. Em grande parte, isso decorre da fragmentação e da dispersão dos processos produtivos no espaço geográfico mundial, o que leva à reorganização dos meios de produção e da força de trabalho para atender às novas demandas do mercado globalizado. Graças à conjuntura econômica mundial, esse cenário se intensificou a partir da década de 1980, refletindo-se no aumento da disputa comercial entre países, cujos agentes centrais são as empresas transnacionais. A abertura dos mercados requer a queda gradativa das tarifas

¹ Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Professor do Colégio de Aplicação João XXIII da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

alfandegárias entre países e impulsiona o crescimento dos fluxos de capitais, produtos, tecnologias e serviços em todo o globo.

Com a grande mobilidade adquirida pelo capital, para as multinacionais as fronteiras políticas nacionais não são mais que meras linhas imaginárias. No bojo da guerra fiscal, os empresários se valem da disputa empreendida pelas administrações públicas municipais por investimentos e postos de trabalho, principalmente diante do aumento do desemprego em escala global. Nesse contexto, os governos locais oferecem inúmeras vantagens competitivas, na esperança de inserção no mapa mundial de localidades contempladas pelo grande capital. Em decorrência, os grandes investidores têm à sua frente um sem número de cidades onde implantar novas unidades produtivas, redes de distribuição e de comercialização de produtos, unidades prestadoras de serviços especializados, centros de pesquisa, centros culturais e de entretenimento, entre outros. A partir da década de 1980, num contexto de desindustrialização, desemprego e crise fiscal que emerge da década anterior (desencadeada pela recessão de 1973) os investimentos tomariam “cada vez mais a forma de uma negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais fazem o melhor possível para maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista” (HARVEY, 1996, p. 50). Diante disso, ocorreram mudanças sensíveis na localização da atividade industrial em nível mundial, consolidando a Nova Divisão Internacional do Trabalho (Nova DIT). O esgotamento do fordismo e a emergência da produção flexível, baseada na Revolução Tecnocientífica e Informacional, estimularam a dispersão geográfica da indústria, antes concentrada nas regiões tradicionais.

Recentemente, esse processo se materializou na cidade mineira de Juiz de Fora, com a implantação, em 1996, de uma unidade produtiva da empresa automotiva Mercedes-Benz (alemã), cujo investimento foi da ordem de US\$ 820 milhões. Somente para atender à montadora, foram instaladas em seu Parque de Fornecedores outras 10 empresas, como a Thyssen Budd Automotive, a Lear Corporation, a Magneti Marelli e a Continental do Brasil, como parte do processo de complementaridade industrial. No mesmo período, chegou à cidade uma filial do Carrefour, gigante multinacional do setor varejista, sinalizando a inserção de Juiz de Fora, ainda que timidamente, na disputa global por investimentos produtivos.

O panorama acima descrito tem servido como base para o discurso de que a hierarquia urbana seria redefinida de acordo com a capacidade de concentração e de atração de riquezas de cada urbe. Em continuidade com esse pensamento, a cidade atual estaria diante de novas demandas, cujas necessidades locais estão subordinadas aos condicionamentos globais. A esse respeito, Compans (2004, p. 33) sustenta que “A busca desesperada dos governos locais pelo investimento privado face à crise do financiamento público foi acentuada com a globalização da economia”. De acordo com a autora, na expectativa de inserção nos fluxos econômicos globais, muitos governos locais têm adotado estratégias competitivas, antes comuns à esfera empresarial, para que suas cidades obtenham êxito na disputa por investimentos.

1.1. Urbanismo de resultados: o planejamento estratégico de cidades

Desde a década de 1980, o plano estratégico de cidades vem se impondo como uma nova modalidade de planejamento urbano, pretensamente capaz de adequar as cidades aos requerimentos da economia mundial. Os pensadores do planejamento estratégico de cidades, Güell (1997), Borja (1996), Borja e Castells (2004) e Forn (1999) o definem como uma forma de lidar com as mudanças e criar o melhor futuro possível para a cidade. Para eles, o planejamento estratégico coloca para as cidades o desafio de reagirem no sentido de se tornarem competitivas e integradas aos espaços econômicos globais.

Diante do exposto, a dinâmica dos fluxos econômicos torna legítima a adoção do planejamento estratégico em diversas cidades norte-americanas, europeias e, mais recentemente, latino-americanas. Nos últimos anos, cada vez mais administrações municipais têm incorporado práticas de planejamento e gestão que revelam a obediência a uma “nova ordem, como se fosse uma necessidade imperativa para que as cidades continuassem presentes no mundo” (SANCHÉZ, 2003, p. 375). A mesma autora destaca que, frente aos novos desafios trazidos pela globalização da economia, o planejamento estratégico e o *marketing* de cidade vêm sendo apresentados como instrumentos capazes de oferecerem aos gestores municipais as melhores respostas.

As bases do planejamento estratégico o aproximam do urbanismo de resultados, empreendedorismo competitivo, empresariamento urbano “ou outro rótulo que identifique uma gestão em que uma variante de algum modelo de planejamento

estratégico de empresas é traduzido e adaptado para a administração pública” (OLIVEIRA, 1999, p. 147). A tônica seria reunir e destacar determinados atributos locais, materiais ou imateriais, no sentido de atrair investimentos capazes de tornar a cidade economicamente competitiva.

No Brasil, “as definições de plano, planejamento estratégico e projeto de cidade mais propagadas são aquelas difundidas através de textos e ações de consultores internacionais catalães como Jordi Borja e Manuel de Forn i Foxà” (OLIVEIRA, 2004, p. 43). Estes participaram do processo de elaboração dos planos estratégicos das cidades de Barcelona e do Rio de Janeiro. Os mesmos atuam também como consultores de muitas outras municipalidades não só no Brasil, mas em toda América Latina. Segundo a metodologia catalã, os resultados do Plano dependem da participação “ativa dos agentes tanto na elaboração e definição de estratégias, quanto no compromisso, financiamento e execução das ações” (FORN, 1993, p. 7).

Güell (1997) define o Planejamento Estratégico de Cidades como uma forma sistemática de lidar com as mudanças e criar para a cidade o melhor futuro possível. E entre suas principais características destaca a identificação das especificidades ou vantagens competitivas de cada cidade, a visão de longo prazo, a visão integral da realidade, a orientação para as ações viáveis, a participação social e a formação de uma cultura de articulação na administração. O mesmo autor ressalta que no plano metodológico o planejamento estratégico deve enfrentar a complexidade dos processos urbanos e a diversidade de seus agentes.

De acordo com Borja (1996), o planejamento estratégico de cidades é uma ação fundamentada na participação de agentes públicos e privados e na busca de consenso social em todas as suas fases.

Plano Estratégico é a definição de um projeto de cidade que unifique diagnósticos, concretize atuações públicas e privadas e estabeleça um quadro coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos. O processo participativo é prioritário para a definição do conteúdo, uma vez que dele dependerá a viabilidade dos objetivos, ações e projetos propostos. (Borja, 1996, pág. 98)

Portanto, seguindo o pensamento de Borja, a mobilização e cooperação dos atores sociais urbanos seria um dos pressupostos para que o plano estratégico tenha êxito. A unificação de diagnósticos de que fala o autor, bem como as ações públicas e

privadas deveriam convergir para um projeto comum de cidade, pois disso dependeria a viabilidade dos objetivos, ações e projetos propostos. Em suma, de acordo com a visão desses especialistas no assunto, esse tipo de planejamento exige tanto uma eficiente estratégia de comunicação, cuja necessidade se justifica pela divulgação do próprio plano e da promoção interna e externa da cidade, quanto uma articulação dos agentes urbanos em torno do projeto de cidade que se pretende erigir.

Concebido, pois, como um projeto de cidade que seja melhor para se viver e trabalhar, o desafio do plano estratégico é dotar a municipalidade de um instrumento capaz de reunir interesses maiores da sociedade. De acordo com a visão local, “com a força suficiente para dar continuidade às ações públicas e privadas de transformação da cidade” (Plano Estratégico de Juiz de Fora – Diagnóstico. PJJ: 1998 p. 9). Como o Plano Estratégico de Juiz de Fora foi idealizado com base na experiência de Barcelona, cujo modelo tem no consenso social uma das condições básicas para sua concretização, coloca-se no documento a necessidade de mobilização e de cooperação dos diversos agentes sociais em torno dos objetivos, estratégias e projetos anunciados pelo Plano. Teoricamente, este consenso estaria ligado àquilo que os atores locais esperam do Plano, uma vez que o mesmo é normalmente apresentado como um modelo de planejamento capaz de construir a cidade desejada, com melhores condições de vida e de trabalho.

Na prática, torna-se inevitável que os agentes da sociedade local tenham diferentes visões, opiniões e interesses sobre as políticas implantadas, pretensamente, para o desenvolvimento da cidade em termos econômicos ou sociais.

1.2. Um olhar crítico

Dentre os pensadores do planejamento estratégico de cidades mais propagados mundialmente estão Manuel Castells, Jordi Borja e Manuel de Forn i Foxà. Em grande parte, esses autores são responsáveis pela difusão, na América Latina, desse modelo de planejamento com base no *marketing* da cidade de Barcelona. Nesse cenário destaca-se também o nome do norte-americano David Harvey, cujas ideias a respeito do empreendedorismo urbano embasam boa parte das práticas de governos municipais que adotaram o planejamento estratégico. Em contrapartida, há autores brasileiros que fazem críticas ao consenso em torno do planejamento estratégico de cidades,

destacando-se entre eles Carlos Vainer, Otilia Arantes, Ermínia Maricato e Fernanda Sánchez. Enquanto aqueles vêm no planejamento estratégico uma espécie de caminho único para a cidade do século XXI, estes o têm como uma alternativa de planejamento que deve ser contestado por razões que destacaremos a seguir.

No âmbito da discussão sobre a adoção do planejamento estratégico pelas municipalidades, ressalta-se a preocupação de governos locais em atrair investimentos privados, numa concorrência em várias escalas (global, nacional e regional) pelas melhores oportunidades de negócios. Diante da necessidade de tornarem suas cidades atrativas, as administrações públicas procuram revesti-las com infraestrutura nas áreas de informática e telecomunicações, mão-de-obra qualificada, universidades, centros culturais, hotéis e centros de convenções, *shopping-centers*, centros de pesquisa, acessibilidade, entre outras vantagens competitivas. Fazendo uso, mais uma vez, do exemplo local, percebe-se na cidade de Juiz de Fora que esse movimento vem ocorrendo sensivelmente. Desde os anos 90, a partir da instalação de grandes empresas, rede de fibra ótica, gasoduto, shopping center, centros empresariais e de convenções, ampliação da rede hoteleira e do número de instituições de ensino superior, desenvolvimento do turismo de eventos, entre outros, a cidade que no século XIX foi apelidada de *Manchester Mineira* tem recebido diversos acrescentamentos em seu espaço urbano.

Entretanto, como sinalizamos anteriormente, a doutrina do planejamento estratégico tem sido questionada por estudiosos em relação a sua concepção e seus objetivos. Alguns autores vinculam esta forma de planejamento tanto aos interesses maiores do grande capital, preocupado em se apropriar das vantagens locacionais oferecidas pelas municipalidades, quanto à espetacularização da cidade, que tem como peça-chave o *city marketing*. Para Carlos Vainer,

...este projeto de cidade implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania (VAINER, 2000, p. 78).

De acordo com esse autor, deve-se contestar a ideia de que o planejamento estratégico urbano é o “*único meio eficaz* para fazer frente às novas condições impostas pela globalização às cidades e aos poderes locais” (idem, p. 78). Em parte, a morte da política e dos conflitos inerentes à vida em sociedade, historicamente movida pelas

diferenças de interesses entre aqueles que a compõem, deve-se às tentativas, muitas vezes bem sucedidas, de imposição do planejamento estratégico como única saída para as cidades, destituída de política por rezar pelo bem-maior, apartidário.

Segundo Ermínia Maricato, “(...) as propostas dos ‘planos estratégicos’, vendidos às municipalidades latino-americanas, combinaram-se perfeitamente ao ideário neoliberal que orientou o ‘ajuste’ das políticas econômicas nacionais por meio do Consenso de Washington (...)” (MARICATO, 2001, p. 57). Prosseguindo, a autora destaca que tanto para os países como para as cidades foram criadas receitas para que se adequassem à reestruturação produtiva mundial, o que corresponderia, mais precisamente, à “(...) subordinação às novas exigências do processo de acumulação capitalista sob o império americano” (idem, p. 58). É verdade que a cidade de Juiz de Fora, que na hierarquia urbana constitui um centro regional, não tem o mesmo nível de inserção na economia-mundo que têm cidades como Curitiba, Rio de Janeiro, Lisboa ou Barcelona (todas estas adeptas ao planejamento estratégico). Isso significa que tanto maior será a sujeição ao grande capital quanto maiores forem os interesses dos grupos detentores dos poderes locais.

As críticas feitas ao planejamento estratégico aplicado em cidades brasileiras, na visão de Oflia Arantes, perpassam pelas imensas desigualdades sociais características dos países periféricos. Em suas palavras, “o que significa falar aqui em crescimento com justiça social?” (ARANTES, 2000, p. 68). A autora critica o caráter excludente, dualista do subdesenvolvimento, que corresponde, nesse caso, à modernização sem desenvolvimento igualitário da sociedade. É bem verdade que em uma sociedade capitalista, sem ter passado por uma ruptura revolucionária, simplesmente o planejamento urbano não seria capaz de minimizar as grandes desigualdades sociais. Aliás, pensar de outra forma seria ilusório. O que se pode esperar, ao menos, é que os modelos de planejamento aqui implantados levem em conta nossa realidade, que em termos sociais difere muito daquela verificada nos países desenvolvidos, nos quais o planejamento estratégico foi inicialmente adequado às municipalidades. Como experiência sensível, pode-se destacar que no decorrer do século XX o modelo de planejamento urbano modernista, oriundo dos países centrais, não conseguiu reproduzir aqui as mesmas condições de desenvolvimento social. A esse respeito, Ermínia Maricato destaca que “a importação dos padrões do chamado ‘primeiro mundo’,

aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente” (MARICATO, 2000, p. 123).

Na visão de Fernanda Sánchez (2003), com o intuito de tornar suas cidades competitivas na escala mundo, muitos governos locais têm incorporado práticas e instrumentos antes restritos ao âmbito empresarial. A autora destaca o esvaziamento político da ação pública e a redução das demandas sociais à sua dimensão técnica. Para ela, “os projetos de cidades associados ao planejamento estratégico favorecem a direta apropriação do espaço por interesses empresariais globalizados” (SÁNCHEZ, 2003, p. 379). Obviamente, essa apropriação privilegia os atores diretamente ligados a esses interesses. Em continuidade com esse pensamento, os agentes sociais considerados menos relevantes ou menos empreendedores não se enquadrariam como forças vivas nos projetos de planejamento estratégico urbanos.

Contudo, Sánchez destaca também a importância da “reestruturação material e gerencial das cidades e seus governos” (SÁNCHEZ, op. cit. p. 262), como condições que seriam necessárias à nova fase de acumulação capitalista. Nesse sentido, ainda de acordo com a autora, ganham relevância as estratégias de *marketing*, as quais visam à projeção interna e externa da cidade, engajando governos municipais numa disputa para favorecer capitais globais, nacionais ou locais em prol do desenvolvimento e da inserção das cidades no mundo globalizado. O próximo capítulo apresenta, inicialmente, alguns dos principais aspectos da recente urbanização brasileira, destacando-se a importância que adquiriram as cidades médias nesse contexto. Em seguida, analisa algumas das características da cidade de Juiz de Fora, especialmente no que concerne à condição de centro regional da Zona da Mata Mineira. Com isso, espera-se contribuir para o entendimento de que cidade era esta na década de 1990, quando no governo do Prefeito Tarcísio Delgado teve início o processo de implantação de seu Plano Estratégico.

2. JUIZ DE FORA: CENTRO REGIONAL DA ZONA DA MATA MINEIRA

2.1. AS CIDADES MÉDIAS NO CONTEXTO RECENTE DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Como em outros países da América Latina, a urbanização no Brasil processou-se, de forma intensa, somente a partir da segunda metade do século XX. Trata-se,

portanto, de um recente e grandioso processo de transferência de pessoas do meio rural para o urbano, o que implicou num “gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades” (MARICATO, 2001, p. 16).

Diante da rapidez com que ocorreu, nossa urbanização caracterizou-se, entre outros aspectos, pelas desigualdades sociais extremas, pela grande expansão horizontal das cidades, pelas irregularidades de uso e ocupação do solo e pela degradação ambiental. Inicialmente, houve extrema concentração populacional em um número relativamente reduzido de cidades, especialmente nas Regiões Metropolitanas, as quais concentraram importante parcela da população total do país, especialmente até a década de 1970. Não obstante a esse destacado papel concentrador, a partir da década de 1980 tem-se registrado um decréscimo relativo das taxas de crescimento demográfico das maiores metrópoles brasileiras. Em contrapartida, tornou-se maior o poder de atração dos fluxos populacionais das cidades médias, que passaram, cada vez mais, a desempenhar funções de centros submetropolitanos e capitais regionais. De acordo com Santos (1993, p. 121), “aumenta o número de cidades locais e sua força, assim como os centros regionais, ao passo que as metrópoles regionais tendem a crescer relativamente mais que as próprias metrópoles do Sudeste”.

As aglomerações com mais de 100 mil habitantes eram apenas 12 em 1940, alcançando 101 em 1980, 145 em 1991 e 175 em 1996. As localidades com mais de 100 e menos de 200 mil habitantes passam de seis em 1940 para noventa em 1996. Aquelas com população entre 200 mil e 500 mil habitantes pulam de quatro em 1940 para 61 em 1996. As cidades com mais de meio milhão de habitantes eram somente duas em 1940 e somavam 24 em 1996. (Santos e Silveira, 2002, p. 205)

Os números acima revelam um crescimento importante do número de cidades médias brasileiras. Contudo, em continuidade com o pensamento de Milton Santos, isso não significa dizer que as metrópoles tenham parado de crescer, mas que o ritmo de seu crescimento foi superado pelo das cidades de porte médio. Segundo ele, “as aglomerações com mais de 1.000.000 de habitantes continham 51,35% da população urbana em 1950 e somente 38,31% em 1980” (SANTOS, 1993, p. 122). Porém, Santos lembra que isso não significa uma redução no tamanho das metrópoles, mas sim um aumento da participação das cidades médias na distribuição da população urbana do país.

Localizada na Zona da Mata Mineira a 272 km de Belo Horizonte, a cidade de Juiz de Fora possui atualmente 517.872 habitantes (IBGE, 2010), e exerce papel de polo regional no sudeste de Minas Gerais e em parte do estado do Rio de Janeiro. Nas últimas décadas, essa cidade esteve afinada com o contexto nacional acima descrito em dois aspectos principais: o de crescimento do poder de atração exercido pelas cidades médias; e o de crescimento demográfico acima da média alcançada pelas principais metrópoles do país. Em termos regionais, isso se refletiu no crescimento da cidade e na consolidação de seu papel de centro regional.

2.2. JUIZ DE FORA – CIDADE POLO

Localização geográfica

A cidade de Juiz de Fora está situada na Zona da Mata Mineira, no sudeste de Minas Gerais, a 272 km da cidade de Belo Horizonte, 184 km da cidade do Rio de Janeiro e 506 km da cidade de São Paulo. Está, portanto, localizada entre as três principais metrópoles do país (mapa 1).



LEGENDA

Sem escala

- ★ Capital federal
- Capital estadual
- Outras cidades
- Ferrovias
- Rodovias principais

Fonte: IBGE/GeoMINAS – Nathan Belcavello de Oliveira. Março de 2005.

A presença de importantes vias de acesso, como a BR-040, que liga Juiz de Fora às cidades do Rio de Janeiro e Belo Horizonte, entre outras de Minas Gerais como Barbacena, Conselheiro Lafaiete, Congonhas, Contagem e do estado do Rio de Janeiro, como Três Rios e Petrópolis; a BR-267, que liga Juiz de Fora ao Sul de Minas e, no sentido contrário, faz sua conexão com a BR-116, na altura da cidade de Leopoldina, levando ao Norte do estado e à Região Nordeste do país; a MG-353, que conecta Juiz de Fora à BR-120, a nordeste, e à RJ-151, a sudoeste; além da estrada de ferro (antiga Central do Brasil) para o transporte de cargas, que conecta o interior mineiro aos portos de Sepetiba (RJ) e de Santos (SP) constitui um dos fatores de sua privilegiada localização geográfica e infraestrutura de transportes. A cidade conta ainda com um pequeno aeroporto a 6 km do centro (Aeroporto da Serrinha), com uma Estação Aduaneira do Interior (EADI - porto seco) e um aeroporto regional, ainda inoperante, a 46 km de distância, na cidade vizinha de Goianá-MG.

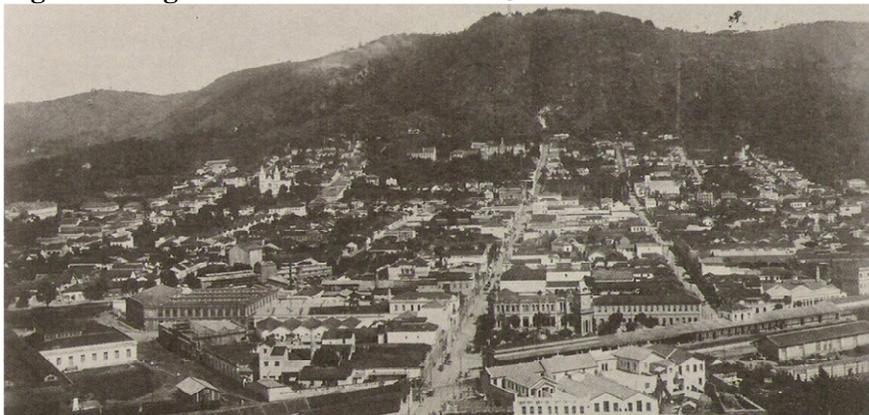
A consolidação da cidade como centro regional

Na fotografia abaixo (figura 1), em primeiro plano, destaca-se o centro histórico da cidade de Juiz de Fora em 1906, onde se vê, em primeiro plano, a Praça da Estação, na Área Central. Ao fundo, o Morro do Cristo, importante elemento físico da paisagem urbana da cidade. A próxima fotografia (figura 2) revela a mesma área da cidade no presente, com aspecto moderno, marcada pela forte verticalização da região central. A importância do centro da cidade é ímpar, pois comporta uma infraestrutura completa: em seus limites há grandes supermercados, agências bancárias, teatros, salas de cinema, escolas, galerias e centros comerciais, lojas de departamentos, bares e restaurantes, serviços públicos, escritórios em geral, postos de gasolina, prédios residenciais, consultórios médicos, clínicas etc. Essa diversidade de funções é importante não apenas para Juiz de Fora, mas também para as cidades da Zona da Mata Mineira, além de inúmeras cidades fluminenses.

A área entendida como centro tradicional da cidade situa-se em uma parte plana do Vale do Rio Paraibuna, cercada por encostas de declividade acentuada. Conforme Carvalho (2006), os fatores geográficos foram determinantes para a escolha do traçado das ruas paralelas e perpendiculares derivadas da Estrada do Paraibuna (atual Av. Barão do Rio Branco), bem como para a definição da União e Indústria (atual Av. Getúlio

Vargas), ambas importantes na definição da área central, com destaque para a primeira. Por fatores diversos, nos últimos cento e cinquenta anos, nenhuma outra área superou em primazia e importância esse núcleo que se consolidaria como região central da cidade.

Figura 1. Região Central da Cidade de Juiz de Fora - 1906



Fonte: Arquivo da Prefeitura de Juiz de Fora.

Figura 2. Região Central da Cidade de Juiz de Fora – Hoje



Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora, década de 2000.

De acordo com os censos demográficos do IBGE, de 1950 a 1991, a população do município de Juiz de Fora teve um acréscimo de 237,02%. No mesmo período, sua microrregião (composta por outros 32 municípios) apresentou um incremento populacional médio de apenas 10,42%². Esses municípios são sediados por cidades de pequeno porte, com poucos atrativos para importantes investimentos produtivos e sem

² Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora/PDDU, 2004, p. 308.

condições de sustentar uma economia próspera. Como resultado, significativas parcelas de suas populações migram para áreas mais dinâmicas, destacando-se como centro regional de atração a cidade de Juiz de Fora, cujo crescimento demográfico acima citado foi, em grande parte, condicionado por esses fluxos migratórios regionais.

Segundo os números da contagem populacional do IBGE, no ano de 1996, o Município de Juiz de Fora já contava com 424.479 habitantes, totalizando aproximadamente 68% da população de sua microrregião. Entre o censo de 1991 e a contagem de 1996, enquanto Juiz de Fora teve um incremento demográfico de 9,96%, a população dos demais municípios de sua microrregião cresceu em média pouco mais de 2,5%. De acordo com o Plano Diretor, isso se explica porque

A maior parte dos municípios desta microrregião vem, há algum tempo, sofrendo um processo de diminuição sensível de suas populações. Poucos são aqueles que conseguiram aumentá-la no último intervalo censitário. O que ocorre, na verdade, é que esses municípios mal conseguem “repor” suas populações “perdidas” para o “Core” regional (Juiz de Fora). (PDDU, 2004, p. 309)

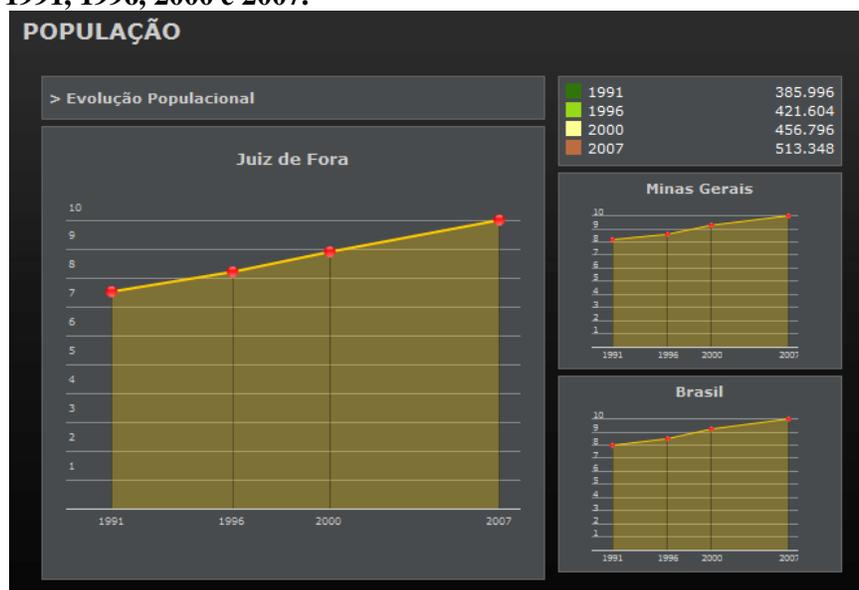
As considerações acima demonstram o aspecto concentrador, em termos populacionais, de Juiz de Fora em relação à sua microrregião, sendo a migração o principal fator de seu crescimento demográfico no período considerado. Os gráficos a seguir (Figura 3) revelam dados comparativos da evolução populacional de Juiz de Fora, Minas Gerais e Brasil, entre 1991 e 2007.

Analisando as informações gráficas, percebe-se que, entre os anos de 1991 e 2007, em termos percentuais, a taxa de crescimento demográfico de Juiz de Fora esteve ligeiramente acima daquelas verificadas no estado e no país. Os números indicam um incremento populacional de quase 33% em menos de 2 décadas no município, quando a população saltou de 385.996 para 513.348 habitantes. Segundo Menezes, “(...) há uma história de fluxos centrífugos comum a toda cidade que se destaca como polarizadora de uma região face à consolidação de uma economia de aglomeração baseada em atividades industriais e na ampliação da oferta de serviços” (MENEZES, 2003, p. 13).

De acordo com o Plano Diretor (2004), a área de influência de Juiz de Fora não se limita a Minas Gerais, mas estende-se pelo estado fluminense, abrangendo o número de 184 cidades (mapa 2). Em continuidade com o pensamento de Menezes, tamanha

polarização fundamenta, em parte, o significativo crescimento demográfico verificado no município nas últimas décadas.

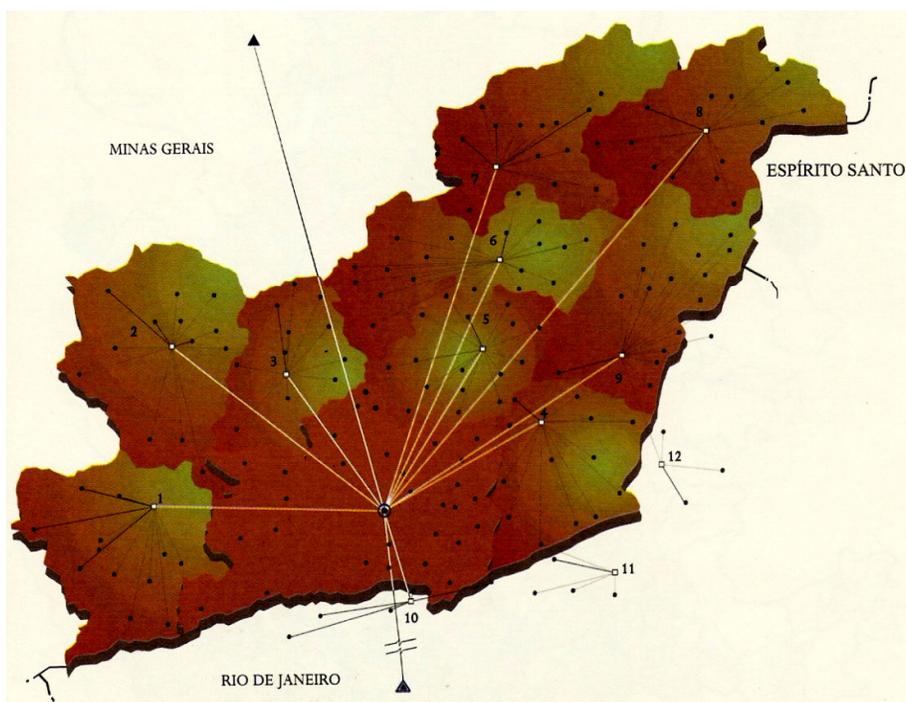
Figura 3. Gráficos da evolução populacional de Juiz de Fora, Minas Gerais e Brasil; 1991, 1996, 2000 e 2007.



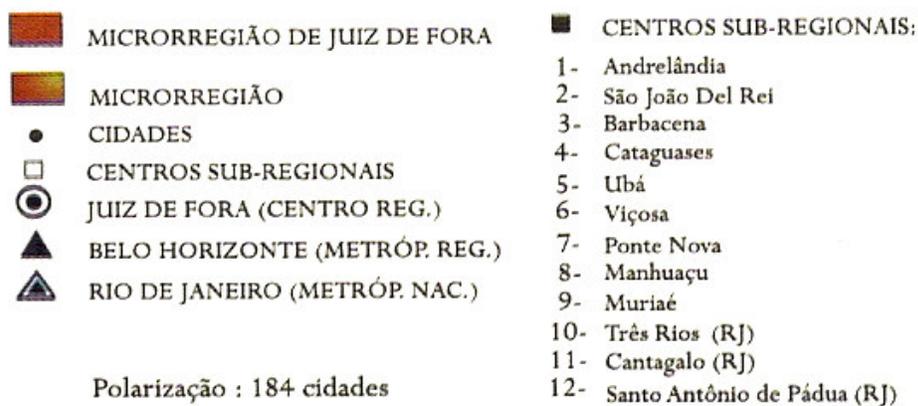
Fonte: IBGE (2010).

Atualmente, a polarização exercida por Juiz de Fora em uma grande área pode ser explicada, principalmente, pela presença de bens e serviços na cidade, com destaque para o setor terciário, sobretudo nas áreas de saúde, educação, comércio e uma grande diversidade de serviços especializados. A cidade conta ainda com transporte coletivo de boa qualidade, além de segurança pública e qualidade de vida que se destacam no estado de Minas Gerais. Além disso, há importante presença de atividades industriais e da construção civil. Em particular, no campo da educação, a cidade conta com muitas instituições de ensino públicas e privadas, de ensino básico e superior, com destaque para a Universidade Federal de Juiz de Fora, que oferece 37 cursos de graduação e 29 programas de pós-graduação, sendo 29 cursos de mestrado, 14 de doutorado e vários de especialização. A partir do final da década de 1990, houve a multiplicação de faculdades particulares na cidade. Embora comum aos centros urbanos brasileiros de mesmo porte, esse fenômeno reforça a importância regional de Juiz de Fora na área da educação.

Mapa 2. JUIZ DE FORA – ÁREA DE POLARIZAÇÃO



Sem escala



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento de Juiz de Fora, 2004, p. 355.

Entretanto, essa centralização não é recente, pois remonta ao século XIX com reflexos na atualidade. De acordo com Menezes (2003, p.13), desde o século XIX a cidade se configurava como polo regional, pois concentrava o capital proveniente do café. Com o advento da indústria, ainda naquele século, a cidade consolida-se como um dos principais centros urbanos do estado. Ao longo do século XX, apelidada de

Manchester Mineira, se sobressai na hierarquia urbana do Sudeste Oriental como cidade de porte médio e polo prestador de serviços e de mercado de trabalho.

3. PLANO ESTRATÉGICO DE JUIZ DE FORA

Por uma iniciativa do poder público municipal, o Plano Estratégico de Juiz de Fora (PlanoJF) começou a ser elaborado no ano de 1997. O projeto foi definido como uma ação “intencional e organizada” que conta com a participação coletiva em todas as suas fases. Segundo seus idealizadores, não se trata de um “plano de governo”, mas da concepção de um “modelo de cidade” ideal para se viver e trabalhar. Assim, o plano se afirma e busca credibilidade na ausência de vínculo político-partidário, ensejando continuidade, inovação, factibilidade e consenso (Prefeitura de Juiz de Fora/Relatório Final do PlanoJF, 2000 – PJF/2000).

A ideia de desenvolver um processo de planejamento estratégico para esta cidade ganhou contornos em março de 1997, durante o seminário “As Cidades Latino-Americanas e do Caribe no Novo Século”, realizado na cidade catalã de Barcelona, Espanha. Participaram deste encontro o Prefeito, Tarcísio Delgado, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, João Carlos Vítor Garcia e o Diretor do IPPLAN (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano), Jean Kamil. O seminário foi organizado pelo CIDEU (Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano)³. O PlanoJF tem, portanto, sua matriz conceitual no modelo de planejamento estratégico catalão, como procuraremos sinalizar mais à frente. Contudo, é importante lembrar que há significativas diferenças entre os cenários que serviram como panos de fundo para a implantação dos planos estratégicos nas duas cidades.

A experiência catalã

Oliveira (2004, p. 51) destaca que “A narrativa da elaboração do Plano Estratégico de Barcelona é a grande alegoria da cidade-empresa na América Latina”. O

³ “El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano -CIDEU- es una asociación de más de ciento ocho socios, de los cuales noventa y dos son ciudades vinculadas por la planificación estratégica urbana (PEU). Se constituyó en Barcelona en 1993 para compartir en red los beneficios derivados del seguimiento de procesos de PEU. [...] CIDEU impulsa el desarrollo económico y social de las ciudades iberoamericanas a través de la PEU. Promueve la reflexión en torno a las estrategias urbanas y facilita su circulación. Estructura una red de ciudades para mejorar el posicionamiento estratégico de las mismas. Promueve el cambio cultural para la incorporación de tecnologías digitales en el entorno de la PEU y para construir comunidades virtuales.” Fonte: <http://www.cideu.org/site/index.php>, acessado em 08/11/2008.

planejamento estratégico de Barcelona foi implantado a partir de 1988 num contexto de crise econômica mundial – com efeitos profundos numa Espanha atrasada em seu projeto de modernização – e de forte instabilidade política, própria de um momento pós-transição democrática.

De acordo com Moura (1997, pp. 93-5), a adoção do plano estratégico em Barcelona teve como principais motivações a preparação da cidade para os Jogos Olímpicos e a intenção de adequá-la à nova configuração econômica no âmbito do Mercado Comum Europeu. O autor destaca que havia, também, motivações de ordem política atreladas à necessidade de fortalecimento do Partido Socialista da Catalunha (PSC) que chegara ao poder em 1979, após anos de luta contra o regime de Franco, e de aproximar o governo de setores médios da sociedade. Nesse contexto, a coalizão de forças e de interesses, bem como o consenso em torno dos enunciados do plano foram ingredientes essenciais para afirmarem novos rumos para a Espanha, a Catalunha e em particular para a cidade de Barcelona.

Barcelona, cidade-sujeito-ator-empresa-empresário-político, por seu próprio esforço empreende uma mobilização interna e externa que culmina na nova Europa e no mundo globalizado, graças à conquista das Olimpíadas de 1992 e à construção de um projeto de cidade de consenso. (OLIVEIRA, 2004, p. 51)

Oliveira ressalta que o dramático apelo de um povo que sofrera a opressão de Franco, uma vez liberto para disputar pelas Olimpíadas e se inserir competitivamente na Europa, “é uma das histórias recentes de cidade mais conhecidas entre os técnicos e estudiosos do planejamento urbano e da gestão de cidades” (OLIVEIRA, op. cit., p. 52). Em continuidade com o pensamento desse autor, Barcelona tem a história mais competente para contar, do ponto de vista da apresentação e da divulgação dos resultados obtidos com o planejamento estratégico aplicado em uma cidade.

A experiência local

Qual foi o contexto de implantação do Plano Estratégico na cidade de Juiz de Fora? No passado, tempos áureos consagraram esta cidade como uma das mais importantes de Minas Gerais, dada sua vocação industrial no setor têxtil entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Após um período de desaceleração de seu crescimento industrial, entre as décadas de 1930 e 1970, foram empreendidos

esforços na implantação de grandes projetos de metalurgia e siderurgia. Duas décadas mais tarde, em parceria com o Estado de Minas Gerais e com a iniciativa privada, na tentativa de atrair investimentos capazes de dar novo fôlego à economia local, novas ações e estratégias foram desenvolvidas pelo poder público municipal. Destacou-se nessa época a vinda da montadora de automóveis alemã, instalada na cidade no ano de 1996. Diante desse quadro, Bastos - em estudo recente sobre as estratégias de desenvolvimento econômico de Juiz de Fora pós-anos 70 - destaca que:

Juiz de Fora se caracterizou como o maior centro urbano-industrial do Estado de Minas Gerais até os anos 30 do século XX. A cidade foi aos poucos entrando num processo de declínio industrial e desaceleração econômica. Objetivando reverter esta tendência, Juiz de Fora foi palco de três políticas de intervenção do Estado na economia, a partir dos anos 70. As políticas de desenvolvimento referem-se à atração das empresas Siderúrgica Mendes Júnior e Companhia Paraibuna de Metais, nos anos 70, atração da montadora de automóveis Mercedes-Benz, em meados dos anos 90 e implantação do Plano Estratégico de Cidades no final da década de 90.

Contudo, tanto os projetos desenvolvidos na década de 1970, quanto aqueles da década de 1990 não geraram os efeitos de sinergia esperados, principalmente porque não foram capazes de atrair muitas empresas encadeadas aos processos produtivos locais e de gerar muitos empregos. Diante disso, buscando seguir exemplos de cidades como Barcelona, Lisboa e Curitiba, vitrines mundiais da nova concepção de planejamento urbano, o governo local tenta retomar o crescimento econômico em uma nova fase de sua história.

Guardadas, portanto, as diferenças em relação aos contextos históricos, econômicos e sociais das cidades de Barcelona e de Juiz de Fora, quando da adoção de seus planos estratégicos, o desta última não foge à perspectiva de um modelo de planejamento consensual, ou seja, que requer o apoio irrestrito de toda a sociedade em torno de seus objetivos e propostas anunciados. Como condição para sua elaboração o plano de Juiz de Fora enuncia a participação público-privada, assim como a transparência e a comunicação, tanto para divulgação do plano como para afirmação de seus compromissos.

Embora um pouco longo, o fragmento a seguir é importante porque resume parte das condições definidas pelos teóricos do planejamento estratégico como necessárias às “cidades empreendedoras”, fazendo-se uso do jargão comum aos mesmos. São algumas das vantagens competitivas da cidade, no que diz respeito ao seu potencial de

crescimento econômico, que no discurso dos envolvidos com o plano estratégico aparecem como características essenciais para seu desenvolvimento.

Juiz de Fora apresenta, contudo, características específicas que lhe conferem vantagens competitivas relevantes. Com uma tradição de pioneirismo e forte cultura urbana, integrada por malha rodo-aéro-ferroviária aos principais centros urbanos da região Sudeste, com uma infraestrutura de serviços de alto nível, servida por gás natural, acessibilidade por fibra ótica e centro polarizador da região em setores diversificados, Juiz de Fora vivencia na atualidade, de forma direta, os efeitos das transformações da dinâmica do processo econômico. Recebendo investimentos diretos de forma contínua nos últimos anos, a cidade se vê inserida no complexo automotivo, com a implantação da fábrica de automóveis da Mercedes-Benz. Ao mesmo tempo, reforça pesadamente sua estrutura na área do comércio varejista, constitui-se em importante polo logístico com o funcionamento da Estação Aduaneira do Interior, amplia sua rede de serviços e abriga empreendimentos com maior densidade tecnológica, mostrando, de forma clara, que sofrerá alterações profundas em curto prazo. (PJF/2000)

A citação destaca aspectos importantes da infraestrutura da cidade, sua localização geográfica e acessibilidade e a ampliação dos setores secundário e terciário, focada na atração de investimentos e no desenvolvimento tecnológico. Além do pioneirismo que historicamente teria marcado a história de Juiz de Fora, ressalta-se, ainda, a importância dada à integração da cidade ao “complexo automotivo”, fazendo-se menção à montadora alemã.

O seminário realizado na cidade de Juiz de Fora, em abril de 1997, intitulado “*A Cidade Como Sujeito do Desenvolvimento: A Necessidade de Uma Visão de Longo Prazo*” teria dado início à sensibilização da sociedade, à mobilização e à discussão pública a respeito do Planejamento Estratégico. Segundo seus idealizadores, o evento teve a participação de 380 pessoas, “englobando agentes econômicos, atores sociais diversos e formadores de opinião, constituindo, em sua maioria, expressivas lideranças da cidade” (PJF, 2000). Neste seminário, os responsáveis pelo Planejamento Estratégico das cidades de Barcelona e do Rio de Janeiro apresentaram suas experiências, métodos e resultados.

3.1. Etapas de elaboração do PlanoJF

A elaboração do PlanoJF teve início em abril de 1997 e sua implementação envolveu três fases distintas. Na primeira, entre agosto e setembro de 1998, os **Grupos de Diagnóstico** fizeram uma espécie de levantamento das condições e tendências atuais

da cidade nas seguintes áreas: a) Atividades Econômicas; b) Qualidade do Espaço Urbano; c) Desenvolvimento e Coesão Social; d) Identidade e Cidadania. Nessa fase, foram identificadas as principais tendências locais, assim como pontos fortes e pontos fracos mais relevantes no interior dos eixos temáticos e seus subtemas.

A segunda fase foi marcada pelos trabalhos dos **Grupos de Propostas**, desenvolvidos entre os meses de abril e junho de 1999, os quais identificaram projetos de maior relevância e classificou-os de acordo com suas prioridades. Segundo Garcia (2004), “a homologação do Plano pelo Conselho da Cidade, órgão máximo de participação institucional e cidadã, constituído por representantes dos mais diversos segmentos sociais, foi realizada em fevereiro de 2000.” A terceira fase, ainda em execução, teve início no ano 2000. É a fase de **Implantação dos Projetos** definidos como prioritários pelos Grupos de Propostas, que na etapa anterior selecionaram 93 projetos, de um total de 334.

3.2. Objetivos e Estratégias do Plano Estratégico de Juiz de Fora

Considerado inovador em relação aos padrões clássicos de planejamento, o Plano Estratégico é tido por seus pensadores como um processo, e não como um plano de governo, capaz de identificar as principais tendências locais e de definir projetos factíveis, consensuais e de início imediato. Em seus enunciados, persegue um tríplice objetivo:

- determinar quais são os “objetivos estratégicos para a cidade, que permitam alcançar uma posição de competitividade e a melhoria da qualidade de vida a curto, médio e longo prazos” (PJF, 2000);
- incitar a “convergência das ações de todos os agentes com capacidade e recursos organizacionais, humanos ou financeiros para conceber e realizar um projeto possível de cidade desejada” (PJF, 2000).
- buscar o “desenvolvimento equilibrado e sustentado, conciliando crescimento econômico com qualidade de vida, a partir do envolvimento e da mobilização de toda comunidade” (PJF, 2000).

Em tese, o Objetivo Central do PlanoJF foi definido a partir de síntese das conclusões obtidas pelos Grupos de Diagnóstico, durante sua primeira etapa de implantação, nas seguintes áreas: Atividades Econômicas; Qualidade do Espaço

Urbano; Desenvolvimento e Coesão Social; Identidade e Cidadania. Consta, portanto, do Objetivo Central:

Elevar Juiz de Fora a novos padrões de referência em serviços de educação e saúde, cultura, equilíbrio social e qualidade de vida, consolidando seu papel integrador do entorno.

Desenvolver uma cidade com equilíbrio do espaço urbano, respeitosa da coisa pública e do meio ambiente, polo econômico e logístico da região Sudeste-Sul, orientada para os novos campos do conhecimento e da tecnologia. (PJF, 2000)

De acordo com o documento, o Objetivo Central procura explicitar um modelo de desenvolvimento para Juiz de Fora que seria desejado, possível e consensual. Em todo o documento utiliza-se a linguagem típica deste modelo de planejamento. Por isso, são recorrentes jargões como “cidade desejada”, “desenvolvimento possível”, “modelo consensual”. No processo de elaboração do Plano foram delimitadas cinco Linhas Estratégicas definidas na fase de Propostas: Cidade Educadora, Cidade Solidária, Cidade com Espaço Urbano Atrativo, Cidade Competitiva e Cidade Eficiente. Num segundo momento as mesmas foram condensadas e reorganizadas em três Estratégias: Juiz de Fora, Cidade de Oportunidades; Juiz de Fora, Cidade Polo; Juiz de Fora, Cidade de Qualidade.

3.3. As expectativas populares em relação ao planejamento estratégico

Borja (1996) e Forn (1993) ressaltam em seus textos que o consenso dos cidadãos em torno do projeto de cidade é possível em função de fatores como a capacidade de liderança ou o carisma dos administradores da cidade (quase sempre os prefeitos) ou, ainda, da aplicação da metodologia adequada. No entanto, advertem que a obtenção do consenso estaria subordinada à noção da necessidade de inserção competitiva da cidade na economia globalizada. Em parte, isso quer dizer que os resultados práticos do planejamento estratégico deveriam ter como alvo o aumento da produtividade e da competitividade diante da concorrência entre cidades, em várias escalas (mundial, nacional e regional). Portanto, a realidade externa é que ditaria as necessidades de reestruturação produtiva da cidade, sendo que a mobilização interna não seria orientada por uma lógica de processo, recursiva, onde os objetivos são redefinidos a partir da interação entre os atores sociais, mas por externalidades. Para Oliveira (2004, p. 46), “a competitividade e a interação estratégica com o ambiente

externo são características constitutivas” do modelo de planejamento estratégico das corporações nas cidades. Por outro lado, o mesmo autor ressalta que o desempenho eficaz da administração pública em relação à efetiva integração competitiva esvaziaria, portanto, a dimensão política do Estado, “subsumindo as demandas sociais na esfera técnica” (idem, p. 44).

Como já explicitamos, a elaboração do PlanoJF teve início em 1997, sendo que no ano anterior a cidade recebera a montadora de automóveis alemã e seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) estava em discussão. Portanto, junto a diversos segmentos da sociedade juizforana, havia naquele momento expectativas em torno da geração de empregos e da ampliação da renda na cidade, assim como do desenvolvimento da economia e da qualidade de vida local com base nos levantamentos diagnósticos e na abordagem propositiva do Plano Diretor.

No plano econômico, esperava-se que a presença daquela multinacional gerasse um efeito multiplicador capaz de reverter a desaceleração do crescimento da economia municipal. Conforme assinalamos anteriormente, no final daquela década e no início da década atual, outras empresas rumaram para Juiz de Fora. Entretanto, os efeitos gerados por esse movimento não ocorreram na proporção que se esperava tanto pela população, que ansiava, sobretudo, pela geração de postos de trabalho, quanto pelos empresários, cujas perspectivas giravam em torno das possibilidades de incremento dos negócios como reflexo da ampliação da renda local.

As expectativas populares em relação ao PlanoJF seguiriam a lógica externa, segundo a qual a cidade deveria ser competitiva frente a outras? Ou os moradores estariam mais preocupados com questões de outra natureza, como por exemplo, a qualidade do espaço urbano e a ampliação e universalização dos serviços básicos prestados pelo poder público, ou especialmente a geração de postos de trabalho? E como os coordenadores do PlanoJF avaliam a participação e o envolvimento popular?

Segundo a lógica de seus apresentadores, o Plano Estratégico tem sido defendido como uma metodologia de gestão urbana inovadora e necessária à cidade do século XXI, sobretudo em relação à competitividade que dela é exigida frente à economia globalizada. Entretanto, em nossa pesquisa junto às SPMs⁴ notamos que as expectativas

⁴ Realizamos entrevistas com os líderes comunitários das SPMs (Sociedades Pro-Melhoramentos) dos bairros Marilândia/São Clemente/Nova Califórnia (integrados); Santos Dumont; São Mateus; Aeroporto; e Araújo. As consultas a estas associações envolveram aspectos qualitativos, cujo objetivo principal foi o

populares sobre o tema voltam-se, sobremaneira, para as necessidades de infraestrutura e serviços básicos da cidade. Portanto, a projeção da cidade no mercado, seja nacional ou mundial, ou sua competitividade mediante a concorrência com outras urbes, parece não ser, definitivamente, a tônica entre os moradores dos bairros consultados, mais preocupados com questões de outra ordem, mais imediatas, do cotidiano, como acesso aos serviços públicos, mobilidade interna e infraestrutura urbana.

Assim, poderíamos supor que os moradores dos bairros tenham sobre o PlanoJF a percepção de que a realização de melhorias urbanísticas está entre suas prioridades. Estas, contudo, não estão entre as prioridades desse planejamento. A esse respeito, fazendo uma leitura do processo desenvolvido na cidade de Barcelona, que serviu não só de inspiração para o PlanoJF, como também forneceu assessores para o desenvolvimento local desta metodologia, Oliveira (2004) observa que:

Muito embora os catalães envolvidos na concepção, elaboração e implantação do Plano Estratégico de Barcelona divulguem o seu projeto de cidade como consensual entre os habitantes da cidade, [...], mesmo em Barcelona a escolha inicial dos atores locais privilegiava as associações empresariais e instituições econômicas, públicas e privadas, incluindo apenas posteriormente centrais sindicais. De fato, ao condicionar o Plano à viabilidade de execução (eficácia) e ao amarrar as ações a compromissos quanto ao seu financiamento e execução, a definição dos objetivos e das ações na vertente catalã passa a depender diretamente dos interesses dos agentes com capacidade de realização (leia-se investimento). (OLIVEIRA, 2004, p. 47).

De acordo com essa visão, ao serem privilegiados pelo Plano Estratégico, determinados segmentos sociais acabam por apurar melhor seu significado, seus objetivos e as estratégias desenvolvidas. Ora, isso equivale dizer que apenas uma parcela da sociedade tem sobre o PlanoJF uma visão mais abrangente do mesmo, ficando a maioria restrita a determinados aspectos. Por outro lado, segundo Oliveira

de analisar o processo de participação cidadã no PlanoJF. A partir delas pudemos fazer algumas inferências sobre a atual adesão popular ao PlanoJF. Os bairros pesquisados apresentam diferentes características sociais, sendo este o principal critério para escolha dos mesmos. Na Zona Oeste, os bairros de Marilândia, São Clemente e Santos Dumont são compostos, predominantemente, por populações baixa renda. Em Nova Califórnia e Aeroporto há predomínio de moradores de classe média e alta. O bairro de São Mateus é basicamente formado pela classe média e o bairro Araújo pela classe baixa.

O outro fator que interferiu na determinação dos bairros mencionados foi a localização geográfica. Marilândia, São Clemente, Nova Califórnia, Aeroporto e Santos Dumont pertencem à Zona Oeste da cidade; São Mateus integra o Centro; e o bairro Araújo faz parte da Zona Noroeste. Essas regiões representam alguns dos principais vetores de crescimento da cidade, por isso, são áreas importantes do ponto de vista do planejamento urbano e que deveriam receber especial atenção por parte do poder público.

(2005), comparando-se o PlanoJF aos de outras cidades como Rio de Janeiro, Fortaleza e Nova Iguaçu, as questões de cunho social ganharam aqui maior representatividade junto às linhas estratégicas com suas ações e projetos anunciados. Diante disso, as perguntas que nos fazemos são:

- Por que passados alguns anos do início de sua implantação, o PlanoJF carece de uma maior adesão da sociedade local, considerando-se os segmentos populares?
- A resposta para a questão anterior estaria relacionada à percepção geral de estagnação do Plano após a troca de governo municipal entre 2004 e 2005?

Caso a resposta da segunda pergunta seja positiva, poderíamos afirmar que a falta de vontade política contribuiu para o enfraquecimento da participação e do envolvimento dos cidadãos no PlanoJF. De acordo com a fala dos representantes do movimento popular, os moradores dos bairros teriam se ressentido tanto da descontinuidade dos projetos iniciados na gestão anterior, quanto da falta de divulgação dos resultados obtidos. É como se houvesse uma espécie de ruptura do PlanoJF entre dois momentos: inicialmente divulgado pela Prefeitura, o PlanoJF encontrou adesão da sociedade, ainda que não de forma plena, do ponto de vista da compreensão de seu significado e de seus objetivos; num segundo momento, após a sucessão do governo do Prefeito Tarcísio Delgado (PMDB, 1997-2000/2001-2004), pelo Prefeito Carlos Alberto Bejani (PTB, 2005-2008)⁵, teria havido uma estagnação dos projetos e das notícias relacionadas ao PlanoJF e, conseqüentemente, uma redução da adesão popular ao mesmo.

Em suma, pode-se considerar que a formação de um projeto de cidade consensual teria se enfraquecido com a falta de visão de médio e longo prazo do poder público municipal, incapaz de dar sustentação e continuidade aos trabalhos e à divulgação de resultados no bojo do Plano Estratégico. O impacto da falta de iniciativa política em relação ao PlanoJF, no mandato do prefeito que sucedeu àquele que deu início ao projeto, teria sido definitivo para a falta de adesão social que atualmente o caracteriza, contrariando sua orientação teórica, que tem na formação do consenso social uma de suas bases.

⁵ Carlos Alberto Bejani não concluiu seu mandato, renunciando em junho de 2008.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os pensadores do planejamento estratégico urbano, diante da economia global as cidades devem buscar a mobilização e a cooperação dos diversos agentes sociais em torno de objetivos comuns. Argumentam a favor das parcerias entre os setores público e privado que convirjam para um projeto comum de cidade. Sem isso, não haveria viabilidade dos objetivos, estratégias, ações e projetos definidos como prioritários para a construção da cidade do século XXI: moderna, competitiva e eficiente diante da concorrência mundial.

As ideias acima têm embasado as administrações municipais que aderiram à metodologia do planejamento estratégico, concebido como um projeto de cidade melhor para se viver e se trabalhar, reunindo interesses maiores da sociedade. De acordo com os especialistas no assunto, os planos estratégicos exigem tanto uma eficiente estratégia de comunicação, cuja necessidade se justifica pela divulgação do próprio plano e da promoção interna e externa da cidade, quanto uma articulação dos agentes urbanos em torno do projeto de cidade que se pretende erigir. A construção ideológica da cidade-empresa, cujo arcabouço teórico-metodológico foi inspirado em modelos externos, basicamente cidades norte-americanas e europeias, encontrou nos países da América Latina ambiente pouco acolhedor, no quais as desigualdades sociais são alarmantes, e onde se tenta, ainda assim, imprimir aos habitantes a sensação de fazerem parte de um mesmo projeto de cidade.

A inserção das municipalidades na economia global, via competitividade econômica, parece condizer com as estratégias de uma empresa. É inegável que a partir das duas últimas décadas do século XX, descortinaram-se diante das urbes novos desafios e demandas que advêm do aumento da volatilidade do grande capital. Entretanto, esse novo cenário tanto mais desafiador será quanto maiores forem as desigualdades sociais que caracterizam as cidades dos países de industrialização tardia. Diante dessa realidade, a nós ficou clara a dificuldade em se fazer planejamento urbano no Brasil. Nesse sentido, destacamos como maiores desafios à permanência das imensas desigualdades sociais, as dificuldades em lidar com a máquina pública administrativa e a necessidade de romper com o clientelismo que a caracteriza, a falta de condições de nossa elite de propor saídas alternativas para as cidades, bem como a constante inspiração exógena de nossa produção intelectual.

Voltando para a realidade local, apresentamos as principais características da cidade de Juiz de Fora, que conta com uma população atual de 513.348 habitantes (IBGE, 2007). Situada entre as três maiores metrópoles do país, Juiz de Fora é a cidade mais importante da Zona da Mata Mineira. No geral, goza de uma excelente infraestrutura urbana e de uma boa qualidade de vida. Sua importância econômica regional reflete-se na consolidação de seu papel de cidade-pólo da Zona da Mata, cuja área de influência abrange uma população de mais de 2 milhões de habitantes.

O Plano Estratégico de Juiz de Fora começou a ser elaborado em 1997, quando a cidade recebia novos investimentos que se pretendiam capazes de impulsionar uma nova fase de crescimento de sua economia. Nesse contexto, esperava-se que o PlanoJF se firmasse como um projeto consensual de cidade, para o que seria necessário que os diversos segmentos sociais o abraçassem, tornando viáveis seus objetivos e estratégias.

De maneira geral, os principais objetivos explicitados pelo PlanoJF são a elevação da cidade a novos padrões de referência em diversas áreas (saúde, educação, comércio, serviços, cultura, lazer, qualidade de vida, tecnologia, mobilidade e acessibilidade interna, entre outras); sua consolidação como centro regional; e seu desenvolvimento com equilíbrio do espaço urbano, respeito à coisa pública e ao meio ambiente. Para alcançá-los, determina que este modelo de cidade seja desejado, possível e consensual.

Partindo dos pressupostos acima, pouco mais de uma década após o início da implantação do Plano Estratégico de Juiz de Fora, procuramos descobrir qual é a adesão da sociedade local ao projeto, mais especificamente das camadas populares da cidade. Também buscamos compreender se as expectativas populares correspondem aos principais objetivos e estratégias do PlanoJF. Essas questões motivaram o desenvolvimento desta pesquisa, para as quais procuramos respostas junto a determinadas SPMs.

Nas entrevistas com os representantes comunitários dos bairros selecionados, percebemos que no geral há limitações em relação à compreensão do significado do Plano Estratégico, o que supomos seja comum à maioria dos moradores. E por que essa generalização? Ora, de acordo com os presidentes das SPMs, mesmo na época em que havia grande divulgação do PlanoJF na cidade, o envolvimento dos populares nas discussões em torno das prioridades sociais foi relativamente pequeno. Onze anos após

o início de sua implantação, a inconsistência do *marketing* interno e a falta de divulgação de seus resultados contribuíram para seu pouco alcance junto a esse segmento social.

Quanto às expectativas populares em relação ao PlanoJF, para nós ficou claro que desde a época de sua elaboração, de acordo com as lideranças do movimento popular, as questões que mais importavam diziam respeito à ampliação do acesso aos serviços de saneamento básico, iluminação pública, coleta de lixo, transporte coletivo, arruamento, saúde pública e educação básica. Enfim, aquelas que versavam sobre a qualidade de vida de seus habitantes.

A geração de novos empregos e a ampliação da renda local foram itens praticamente ignorados nas falas dos presidentes das SPMs. Além disso, a inserção de Juiz de Fora na economia globalizada, estabelecendo relações de causa e efeito com a atual política de atração de empresas, foi outro item não mencionado nas entrevistas. A reestruturação produtiva da cidade, materializada pelos investimentos nas redes de informação, na infraestrutura para atendimento à atividade industrial, no setor de prestação de serviços e no comércio também foi basicamente esquecida.

A partir do que foi visto a respeito do crescimento das desigualdades sociais em Juiz de Fora, que entre outras coisas reflete o aumento das áreas de ocupação subnormal, poderíamos supor que isso teria influenciado a visão que a população local tem sobre o PlanoJF. Outro fator de influência seria a percepção de que as estratégias do poder público e da classe empresarial, no sentido de impulsionar a economia local, não obtiveram os resultados esperados desde a década de 1990, sobretudo no que se refere à geração de novos postos de trabalho e à ampliação da renda na cidade.

No primeiro caso, a permanência de grandes desigualdades sociais, aliada à precariedade de infraestrutura dos bairros de classe baixa e das áreas de ocupação subnormal, interfere naquilo que seus moradores esperam do poder público municipal. Assim, parece haver certa confusão entre o Plano de Governo, comum a todo prefeito, e o Plano Estratégico, que se coloca como um projeto de cidade. Por exemplo, quando os moradores se queixam sobre a falta de capina das margens de determinada via pública, parece-nos mais correto dizer que isso é um problema que toda e qualquer Prefeitura Municipal tenha que resolver, tendo ela adotado ou não o Plano Estratégico. Esse é um serviço básico de limpeza urbana.

Em segundo lugar, diante dos poucos resultados das políticas públicas e dos empreendimentos privados no tocante ao desenvolvimento da cidade, além da falta de veiculação dos possíveis resultados obtidos pelo Plano Estratégico, teria havido uma espécie de descrédito dos juizforanos em relação ao mesmo.

Com base naquilo que pudemos depreender em nossa pesquisa empírica, o atual desinteresse e mesmo o desconhecimento dos populares em relação ao PlanoJF seriam resultantes da falta de vontade política. A mudança de governo entre os prefeitos Tarcísio Delgado (1997-2000; 2001-2004) e Carlos Alberto Bejani (2005-2008) teria sido um dos fatores que levaram à estagnação das ações e projetos definidos no interior das linhas estratégicas do PlanoJF. Além disso, teria representado um duro golpe na participação cidadã, uma vez que houve falta de compromisso público em dar continuidade ao PlanoJF, bem como em fazer a divulgação do andamento das ações e projetos a ele vinculados.

Outra importante constatação é a de que os atores sociais privilegiados são aqueles que detêm um conhecimento mais apurado do Plano Estratégico. Em grande parte, isso decorre do condicionamento do Plano à viabilidade de execução, ou seja, as linhas estratégicas e ações desenvolvidas estão relacionadas a compromissos quanto ao seu financiamento e execução. Por isso, para que o projeto tenha sucesso, a própria definição dos objetivos do Plano passa a depender dos interesses dos agentes sociais com capacidade de realização. Com a gestão empresarial que se faz da cidade estrategicamente planejada, a maior detenção de conhecimento e de poder nas mãos de determinados agentes é justificada pela necessidade de aumentar a rapidez na resposta à competição e à evolução dos ambientes interno e externo à cidade.

Por fim, no que tange à participação cidadã, entendemos que as distorções dos olhares das camadas populares sobre o significado, os objetivos e as estratégias definidos no interior do Plano Estratégico sejam naturais. Contudo, não desejáveis por seus coordenadores, uma vez que a formação do consenso em torno do projeto comum de cidade estaria comprometido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO DE PAULA, Ricardo Zimbrão. *Percalços da Industrialização: O Caso de Minas Gerais*. (Dissertação, Mestrado), Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2001.

AGUIAR, Valéria Trevizani Burla de. *Atlas geográfico escolar de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2000.

AMENDOLA, Mônica. “O ordenamento urbano carioca sob a ótica do plano estratégico de cidades”. In: *Revista geo-paisagem* (on line). Vol. 1, número 2, 2002. Julho/dezembro de 2002. [ISSN 1677 – 650 X]. Disponível no site: <<http://www.feth.ggf.br/Plano%20estrat%C3%A9gico.htm>>. Acessado em julho de 2007.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O. B. F, VAINER, C. B., & MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BARBOSA, Jorge Luiz. O ordenamento territorial urbano na era da acumulação globalizada. In: SANTOS, M. [et al.] *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. pp. 125-45.

BASTOS, Suzana Quinet de Andrade. *Disritmia Espaço-Tempo: análise das estratégias de desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora (MG), pós anos 70*. Rio de Janeiro: IPPUR/URFJ, 2000.

BORJA, Jordi. As cidades e o Planejamento Estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão contemporânea. Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. *Local y Global*. United Nations Center for Humam Settlements – Habitat II – Ajuntament de Barcelona, vol. 1.

BOTTI, Carlos Alberto Hargreaves. *Companhia Mineira de Eletricidade*. Belo Horizonte: CEMIG / Projeto Memória, 1994.

CARDOSO, Reginaldo Luiz. *As cidades brasileiras e o pensamento neoliberal - submissão ao pensamento único: única alternativa para as cidades?* Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/IUPERJ. Disponível em maio de 2007 no site: <www.iuperj.br>.

CARVALHO, Giuliano Orsi Marques de. *As galerias de Juiz de Fora como fator decisivo de sua urbanidade*. Campinas: PUC-Campinas, 2006. (Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo).

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

COMPANS, Rose. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: *EMURB – Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região do centro de São Paulo*. São Paulo: PMSP, CEBRAP, CEM, 2004.

FARIA, R. M. e CAMPOS, H. G. *História de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Ed. Lê, 2005.

GARCIA, João Carlos Vitor. *Plano Estratégico de Juiz de Fora: uma iniciativa com resultados concretos*. Prefeitura de Juiz de Fora: Juiz de Fora, 2004.

GIROLETTI, Domingos. *A Industrialização e Urbanização de Juiz de Fora: 1850 a 1930*. Belo Horizonte: UFMG, 1976, 132p. (Dissertação de Mestrado).

_____. *Industrialização de Juiz de Fora: 1850/1930*. Juiz de Fora: Editora da Universidade Federal de Juiz de Fora, 1988. 136 p.

GÜELL, José M. Fernandez. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, 1996.

_____. *A produção capitalista do espaço*. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2006.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, Rodrigo. *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. 2 ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O. B. F, VAINER, C. B., & MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *Autoconstrução, a arquitetura possível*. In: MARICATO, Ermínia. (Org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. Coleção Urbanismo, Série 1ª - Vol. 1.

MENEZES, Maria Lúcia Pires. *Juiz de Fora e a moradia popular: o Alto Santo Antônio*. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales - Universidad de Barcelona. Vol. VII núm. 146 (133), 1º de agosto de 2003. [ISSN: 1138-9788]. Disponível no site: <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(133\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(133).htm)>. Acessado em julho de 2007.

MOREIRA, Ruy. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, M. [et al.] *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. pp. 71-107.

OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros e. *Cidades estrategicamente planejadas no Brasil: Rio de Janeiro, Fortaleza, Juiz de Fora e Nova Iguaçu*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo).

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. *Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2004. (Dissertação de Mestrado).

_____. A Metáfora Cidade-Empresa no Planejamento Estratégico de Cidades. In: *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano XIII, n. 1, jan-jul 1999.

OLIVEIRA, Miriam Monteiro. *Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?* Miriam Monteiro Oliveira, 2006. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional).

OLIVEIRA, Mônica Ribeiro de. *Juiz de Fora: Vivendo a História*. Juiz de Fora: Editora da Universidade Federal de Juiz de Fora, 1994.

OLIVEIRA, Paulino de. *História de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: UFJF, 1985.

PIRES, A. J. *Capital agrário, investimentos e crise na cafeicultura de Juiz de Fora (1870/1930)*. Niterói: UFF/CEG/Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 1993.158p. (Dissertação de mestrado).

PEREIRA, Sonia Gomes. *A reforma urbana de Pereira Passos e a construção da identidade carioca*. Rio de Janeiro: UFRJ, ECO, 1992.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. *Atlas social de Juiz de Fora: diagnóstico*. Gisele Machado Tavares (org.). Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, 2006.

_____. *Plano diretor de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: FUNALFA Edições, 2004.

_____. *Projetos: relatório de situação*. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora: 2002. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/plano/situacao.htm>, Julho de 2007.

_____. *Relatório Final do Plano Estratégico da Cidade de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, 2000. Disponível em: < <http://www.pjf.mg.gov.br/plano/apresentacao.htm> >, Julho de 2007.

_____. *Plano Estratégico de Juiz de Fora: Diagnóstico*. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, 1998.

_____. *Plano de Desenvolvimento Local da Região Administrativa Norte*. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, 2004.

SÁNCHEZ, Fernanda. *Reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003. (Coleção Debates).

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. São Paulo: Contexto, 1988. (Coleção Repensando a Geografia)

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O. B. F, VAINER, C. B., & MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C. & SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.