

UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTONIO CARLOS
INSTITUTO DE ESTUDOS TECNOLÓGICOS

Waltencir Tavares Bittar

EXPANSÃO URBANA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Juiz de Fora – MG

Julho de 2004



Waltencir Tavares Bittar

EXPANSÃO URBANA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Curso de Tecnologia Superior em Meio Ambiente do Instituto de Estudos Tecnológicos da Universidade Presidente Antonio Carlos, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Meio Ambiente.

Orientador: José Fernando Miranda

Juiz de Fora - MG

Julho de 2004

Waltencir Tavares Bittar

EXPANSÃO URBANA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Monografia de conclusão de curso
apresentada ao Curso de Tecnologia em
Gestão de Meio Ambiente como requisito
parcial à obtenção do título de Tecnólogo
em Meio Ambiente e aprovada pelo
orientador MSc. José Fernando Miranda



Prof. MSc. José Fernando Miranda
Universidade Presidente Antonio Carlos

Juiz de Fora – MG

02/07/2004

Dedico aos meus pais Antônio Bittar Filho, a minha saudosa mãe Ivone Tavares Bittar, a Ligia Dose Bittar, as minhas filhas Wanessa e Andressa e meus irmãos que me ajudaram e participaram da concretização desse sonho.

Agradeço a Deus por estar sempre iluminando o meu caminho e a todos os mestres que colaboraram para a concretização do presente trabalho.

SUMÁRIO

RESUMO.....	08
INTRODUÇÃO.....	09
1 – PLANEJAMENTO URBANO E GLOBALIZAÇÃO.....	12
2 – AS METRÓPOLES E SUAS CONFIGURAÇÕES.....	15
3 – URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	19
3.1 – Qualidade versus quantidade.....	22
4 – PLANO DIRETOR MUNICIPAL E CRESCIMENTO URBANO.....	24
4.1 – Estratégia de Estruturação Urbana.....	25
4.2 – Estratégia de Mobilidade Urbana.....	25
4.3 – Estratégia do uso do solo privado.....	26
4.4 – Estratégia de Qualificação Ambiental.....	26
4.5 – Estratégia de promoção econômica.....	26
4.6 – Estratégia de produção da cidade.....	27
4.7 – Estratégia do sistema de planejamento.....	27
4.8 – Serviços urbanos em rede e controle público do subsolo.....	27
5 – URBANIZAÇÃO E SUA COMPETÊNCIAS.....	29
6 – O VALOR DAS ÁRVORES PARA AS CIDADES.....	31
CONCLUSÃO.....	36

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA.....	37
ANEXO 1 – PLANO ESTRATÉGICO DE JUIZ DE FORA: Uma iniciativa com resultados concretos.....	38
ANEXO 2 – ILUSTRAÇÃO Diversidade Urbana:Um retrato das Metrópoles.....	42

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 (Anexo 2) – Diversidade Urbana: um retrato das Metrôpoles.....	42
---	----

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estar identificando as maiores dificuldades encontradas no processo de expansão urbana. Será tratado desde as questões que se referem a formação das metrópoles , bem como uma avaliação dos fatores que vem contribuindo com a aceleração de seus problemas.

Oportunamente, também serão abordadas questões sobre desenvolvimento sustentável e questões ambientais voltadas para a qualidade de vida das pessoas, exemplificando no final com a explanação do plano estratégico do município de Juiz de Fora.

INTRODUÇÃO

É comum ocorrer em alguns livros e revistas o equívoco de se confundir urbanização com crescimento urbano, que na realidade são dois processos distintos.

O crescimento urbano ou das cidades pode existir sem que, necessariamente, haja uma urbanização. Esta última só ocorre quando o crescimento urbano é superior ao normal, ou seja, quando há migrações rural-urbana e a população das cidades aumenta proporcionalmente em relação à população do campo.

Em alguns países desenvolvidos, como a Inglaterra, a urbanização já cessou, passando a ocorrer apenas o crescimento urbano. Aí, a população urbana já chegou aos 83% do total e prevalece um equilíbrio, com uma visível diminuição da migração rural-urbana, que, por vezes, chega até a ser inferior à migração urbana-rural. A urbanização, portanto, tem um limite, um ponto final, ao passo que o crescimento das cidades pode continuar a ocorrer indefinidamente.

Dessa forma, é errado falar-se em urbanização no Brasil durante a época colonial, quando existia de fato um crescimento de cidades, mas não uma urbanização, na medida em que a população rural crescia tanto quanto a urbana, ou às vezes mais que a população das cidades. A urbanização só começa de fato a existir quando a indústria se torna o setor mais dinâmico da economia, fato esse que só aconteceu plenamente no século XX.

Afirma-se comumente que a urbanização brasileira não é uma decorrência direta da industrialização, que não gera emprego em número suficiente para o grande volume do êxodo rural e que provoca, assim, o desemprego e o subemprego em grande escala nas cidades. De

fato, quando comparamos a urbanização do Brasil com a que ocorreu nos países capitalistas desenvolvidos na época da Revolução Industrial, verificamos que aqui o setor secundário ou industrial absorveu menos mão-de-obra. E que também aqui o setor terciário se tornou hipertrofiado, ou "inchado", sendo pouco capitalizado e com atividades de pequeno porte que podem, muitas vezes, até ser classificadas como subemprego. Isso se explica ao grande número de vendedores ambulantes, aos guardadores e lavadores de carros nas ruas, a quantidade excessiva de empregadas domésticas etc.

No Brasil, assim como em outros países de industrialização tardia, essa tecnologia importada agravou o problema de desemprego e subemprego, já que o declínio das taxas de natalidade é bem mais recente e menos acentuado do que nos países onde ela foi elaborada.

Dessa forma, a urbanização brasileira decorre do tipo de industrialização que aqui existe – típica do capitalismo dependente ou "selvagem". Logo, será também uma urbanização "selvagem", com um setor terciário hipertrofiado, muito desemprego e subemprego. A urbanização é realmente fruto da industrialização, mas esta, aqui, não é semelhante à Revolução Industrial dos países desenvolvidos: é uma industrialização tardia, realizada num país de capitalismo dependente ou subdesenvolvido.

Os problemas sociais urbanos O processo de urbanização no Brasil, fruto de uma industrialização tardia ou retardatária, realizada num país de capitalismo dependente ou subdesenvolvido trouxe uma série de problemas que não surgiram (ou então surgiram, mas com intensidade bem menor) nas cidades dos países desenvolvidos. Esses problemas urbanos normalmente estão relacionados com o tipo de desenvolvimento que vem ocorrendo no país há várias décadas, no qual, por um lado, aumenta a riqueza de uma minoria e, por outro, agrava-se a pobreza da maioria dos habitantes.

Um desses problemas é a moradia. Enquanto em algumas áreas das grandes cidades brasileiras surgem ou crescem novos bairros ricos, com residências moderníssimas, em outras, ou, às vezes, até nas vizinhanças, multiplicam-se as favelas, os cortiços e demais habitações precárias. Nas últimas décadas ocorreu um aumento da população favelada em São Paulo, no Rio de Janeiro e em outras cidades do país. Muitas favelas são desmanchadas para dar lugar a construção de algum edifício no terreno; em alguns casos parte da população favelada acaba indo residir em conjuntos habitacionais feitos com recursos públicos, mas o aparecimento de novas favelas e o aumento das já existentes sempre superam o final de algumas. O mesmo ocorre com os cortiços, moradias pobres onde se amontoam várias pessoas num espaço reduzido, e que também tiveram seu número multiplicado nas últimas décadas.

Além disso, essas populações transferidas de favelas ou cortiços para grandes conjuntos habitacionais quase sempre acabam retornando à vida em favelas ou cortiços (ou, às vezes, em casas precárias na periferia), pois o aumento das prestações da moradia é sempre superior aos salários. Assim, nas últimas décadas, foi sempre comum que os conjuntos habitacionais construídos para abrigarem populações de baixa renda acabassem ficando em poder da classe média.

Os temas discutidos neste trabalho têm por objetivo ressaltar a importância da construção de um planejamento urbano onde as definições de estratégias se tornam fundamental. As cidades cada vez mais sacrificadas e ocupadas de forma desordenada comprometem a promoção da qualidade ambiental e conseqüentemente na vida das pessoas.

Estará também inserida neste trabalho ação prática referente ao plano estratégico do Município de Juiz de Fora, onde apresenta metas, objetivos e formas de alcançá-los (Anexo).

1 - PLANEJAMENTO URBANO E GLOBALIZAÇÃO

Planejamento e globalização possuem significados tão abrangentes que a busca das suas correspondências e suas relações urbanísticas intrínsecas, invariavelmente, revela a complexidade e a precariedade da condição do ser humano contemporâneo face ao espaço físico e social a ele destinado nas cidades.

A globalização, cujo termo nos remete inicialmente às questões econômicas, realmente transmite uma idéia de supervalorização do ingrediente financeiro nas estruturas formadoras das diversas sociedades, oferecendo substrato para uma padronização de mercados e de comportamentos monetários induzidos pelo totalitarismo do poder econômico das grandes potências mundiais, agredindo até a soberania de países mais vulneráveis.

Como pavimento para estas relações integralizadoras, este contexto propiciou o desenvolvimento de uma eficiente e ultraveloz tecnologia de comunicação, baseada na informatização, gerando acessibilidade ao conhecimento, à troca de informações e ao diálogo *on line* de qualquer ponto do planeta, como que rompendo a "chave da biblioteca"; mas ao mesmo tempo possibilitando maior controle do Estado sobre o cidadão, diminuindo a sua individualidade, exigindo compulsoriamente a disposição de sua privacidade. Grande paradoxo, pois um indivíduo pode estar conectado ao mundo inteiro virtualmente, sem ter noção do que há depois da esquina ou sobre quem mora ao seu lado. Esta perda de identidade e o desvinculamento da esfera tátil configuram situações extremamente delicadas ao transpormos o tema para o planejamento urbano, que deve ter como objetivo a melhoria da qualidade de vida do homem, fruto do desenvolvimento social coletivo.

É interessante notar como, conceitualmente, o planejamento também traz em essência, normas de conduta, de ação, de ordenamento, as quais estão relacionadas à padronização e ao determinismo, dirigindo comportamentos individuais, formas de viver, de pensar e de agir, inclusive. Na tradução das possibilidades reais de intervenção nas cidades, os procedimentos adotados para o planejamento devem, no mínimo, ser isentos de qualquer interferência exógena, tendo o ser humano como o foco de seus propósitos. Todas as etapas devem ser cumpridas a partir do conhecimento da realidade local, visando o inter-relacionamento com outras realidades periféricas e regionais, diagnosticando problemas, identificando os desequilíbrios, avaliando a pertinência de soluções existentes e a adequação das novas propostas.

O processo globalizante é irreversível, assumindo, dia-a-dia, várias facetas e proporções avassaladoras; porém, contraditoriamente, não consegue se sobrepôr às especificidades culturais, bioclimáticas, históricas, sociais e políticas. A relação homem x natureza é inviolável, indissolúvel e a importação indiscriminada de modelos externos e a adoção de soluções imediatistas, pontuais e epidérmicas ferem o código da racionalidade e da viabilidade física. É preciso compreender a cidade como uma obra essencialmente coletiva, construída por agentes e interesses diversos, antagônicos e conflitantes. As soluções, portanto, devem ser pluralistas, objetivando uma isonomia cidadã, considerando a inclusão e a diminuição das tensões. Atualmente, o desafio do planejamento é transcender as teorias, revirar dogmas, equilibrar a expansão urbana (evitando a "geração espontânea" fragmentada, fruto das distorções da apropriação do espaço), favorecer a diversidade, a adaptabilidade e adotar mecanismos que possibilitem a constante e necessária (re)interpretação dos sistemas, sejam locais ou regionais.

O fato arquitetônico da transformação da natureza, da edificação dos espaços públicos e privados estará sempre vinculado a elementos estruturais dominantes, mesmo que atenda, em maior ou menor grau, às demandas e exigências coletivas. O resgate desta dívida social, urbana e ambiental brasileira passa, obrigatoriamente, por uma modificação de atitudes dos administradores públicos, da compreensão de que o planejamento tem um compromisso ético permanente com a cidadania e não com seus mandatos, da sincera discussão com a sociedade, pela percepção de seus novos níveis de referência, da humildade em aceitar o diálogo e da apreensão pelos cidadãos do seu relevante papel na tomada de decisões. A saga da construção da cidade ideal revela todas estas fissuras urbanas e suas utopias. O planejamento responsável deve contemplá-las, sob pena de ser resumido a um mero exercício intelectual, produzindo papéis repletos de vazios e idéias destituídas de viabilidades.

2 - AS METRÓPOLES E SUAS CONFIGURAÇÕES

O Brasil é hoje um país urbano, uma vez que 78% de sua população habita em cidades. Esse resultado foi gestado, sobretudo, nas décadas de 60 e 70, quando as metrópoles brasileiras foram estruturadas. As grandes cidades, capitais em geral, passaram por um intenso processo de crescimento, decorrente da expansão populacional e industrial. Além disso, absorveram os núcleos urbanos que se organizavam ao seu redor.

A primeira fase do processo de metropolização, correspondente, sobretudo às décadas de 60 e 70, foi caracterizada por um modelo de crescimento urbano extensivo, isto é, de deslocamento contínuo das margens da área urbana (a fronteira cidade/campo), gerando um desenho do território semelhante a uma mancha de óleo com um centro e uma periferia de forma tentacular em contínua expansão. Na mancha urbana resultante, ficaram inúmeros vazios e áreas subocupadas. São áreas deixadas como reserva de valor, esperando a elevação do preço do solo para serem lançadas no mercado. Capitalizaram os excedentes de valor por meio dos gastos públicos em infra-estrutura e serviços urbanos necessários para atender as novas áreas ocupadas. Em geral, os tentáculos seguiram os eixos viários, onde existia uma pequena oferta de infra-estruturas básicas e serviços urbanos.

A metropolização completou-se pela conurbação dos núcleos urbanos tradicionais à cidade central. Nesse momento, o antigo território, composto de várias urbanizações, com qualidades distintas de tempo, espaço e processos culturais, tornou-se um território com uma única urbanização em termos físicos - a cidade estendida - , mas contendo inúmeras formas de ocupação urbana, isto é, criou-se uma unidade que manteve a diversidade dos diversos tipos de ocupação histórica.

Assim, o modelo de organização do espaço, na fase inicial de formação das metrópoles brasileiras, baseava-se na existência de um centro e uma periferia, definindo uma forma específica de apropriação social, econômica e política do território. O centro concentrava as principais atividades econômicas, públicas ou privadas, as infra-estruturas urbanas e as áreas habitacionais de mais alto nível de renda. A periferia servia para abrigar a massa da população migrante, de baixa renda. Eram formadas por meio de invasões, loteamentos populares e/ou clandestinos, conjuntos habitacionais e outras formas típicas de ocupação das grandes cidades dos países periféricos.

A segunda fase, que se inicia nos meados da década de 70 e se intensifica na década de 80, foi caracterizada pelo processo de substituição de antigas estruturas construídas e criação de novas áreas centrais.

A substituição do estoque construído existente deu-se por meio da verticalização de áreas residenciais de alta qualidade ambiental e bem localizada relativamente às infra-estruturas e aos serviços. Os bairros tradicionais de baixa densidade e alta qualidade ambiental foram as principais vítimas da intensa verticalização. Esse movimento foi, e ainda o é, provocado pela migração intra-urbana, causada pelo processo de ascensão social e, sobretudo, pela busca de símbolos como status, poder e prestígio. Alimentado pela especulação imobiliária, significou um permanente e diferenciado processo de valorização e desvalorização da terra urbana e do estoque de edificações para gerar novas centralidades. No interior de tal processo surgiram, ainda, as "periferias dos ricos", isto é, áreas residenciais de alto luxo com baixa densidade (os condomínios, por exemplo), localizadas nas margens urbanas, próximas a eixos rodoviários conectados com as áreas centrais.

Esse mais recente modelo de metropolização penalizou fortemente os centros históricos da cidade central. Se, na primeira fase do processo, os centros congregavam as

principais atividades econômicas e de decisão, além das infra-estruturas e serviços urbanos, na segunda fase foram, paulatinamente, abandonados por quase todas as atividades de prestígio do setor comercial e de serviços. Os centros também deixaram de ser áreas residenciais para os grupos sociais de alta renda. Neles, emergiu um capital construído ocioso, caracterizado pela baixa rentabilidade, significando, portanto, uma desvalorização da riqueza construída, pública e privada. Além disso, ocorreu a perda de identidade do cidadão metropolitano, uma vez que esses centros constituíam um importante referencial histórico e cultural. O resultado é que ficaram como lembranças que não se materializavam enquanto espaços comunitários. Dessa forma, a perda do valor cultural foi acompanhada de uma outra perda: a do valor social.

Na periferia pobre criou-se um ambiente urbano precário, construtivamente denso, com poucos espaços abertos, quase sem serviços e equipamentos coletivos e com insuficiente infra-estrutura, especialmente a de esgotamento sanitário. Acrescente-se, ainda, que a natureza foi praticamente arrasada, sobrando apenas o relevo como registro do passado natural. Isso criou enormes problemas de insegurança ambiental, manifestos nos alagamentos, deslizamentos de morros, poluição de cursos d'água e ausência total de vegetação.

Inquestionavelmente, o modelo centro-periferia da metropolização virou as costas aos ambientes naturais (rios, lagoas, os córregos etc.) que integram a paisagem urbana. Se o processo histórico de formação das cidades brasileiras ocorreu, em grande parte, condicionado pelos recursos naturais, inserindo-os como elementos ambientais que poderiam ser apreendidos enquanto um conjunto harmônico (natural e construído), as práticas urbanizadoras mais recentes, na maioria das vezes, desprezaram-nos. O que se presencia, nas metrópoles, é, praticamente, um descaso em relação aos seus recursos naturais, desconsiderando-os como recursos estratégicos em vista de seu potencial econômico

(turismo), de melhoria da qualidade de vida, sem esquecer, evidentemente, a importância de preservá-los para as gerações futuras.

Os anos noventa vêm significando um período de mudança de tal modelo de urbanização. As taxas de crescimento das grandes metrópoles diminuíram, ficando, em geral, abaixo das taxas nacionais de expansão da população. O modelo centro/periferia deixou de ser dominante. A grande novidade é o processo de migração intrametropolitano, responsável pela continuidade do esvaziamento de parcela importante de bairros residenciais por meio da substituição de moradias unifamiliares por coletivas, caracterizadas pela alta densidade, e/ou por estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços. Esse movimento vem criando segregações espaciais marcantes dentro de um contexto de desigualdade na distribuição da renda e na oferta de bens e serviços públicos.

A forma de ocupação espacial das metrópoles dramatizou, portanto, os problemas de iniquidade da sociedade brasileira. Criou uma distribuição, no espaço, profundamente desigual em termos de moradia, renda, oferta de serviços e de infra-estrutura urbana, amenidades e segurança ambiental e acesso a equipamentos de consumo coletivo e cultural. Em síntese, um território urbanizado de modo fragmentado, com grandes problemas de adequação ambiental e pouco articulado do ponto de vista de uma identidade cultural da população com a ocupação urbana resultante.

3 - URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As metrópoles brasileiras dos anos 90 enfrentam o enorme desafio de criar um processo de desenvolvimento urbano que permita reverter a marcha de degradação urbana instalada ao longo dos últimos trinta anos, de forma a melhor responder às exigências do mundo contemporâneo. Foi diante da ameaça representada pela excessiva degradação ambiental e da complexidade de intervir nas cidades que surgiu a noção de desenvolvimento urbano sustentável. Em suas linhas essenciais, significa um processo de mudança capaz de garantir que os esforços de desenvolvimento gerem condições de maior equidade social, em consonância com a preservação da qualidade dos recursos naturais e ambientais e com o respeito as identidade socioculturais.

Assim, a relação entre urbanização, economia, política, natureza e cultura deve ser mudada de forma que os processos de desenvolvimento não mais provoquem a perda do patrimônio ambiental e cultural acumulado em séculos pelas gerações passadas. Isso implica uma mudança radical na forma de tratar a dimensão cultural no interior do planejamento do desenvolvimento. O resgate de tal dimensão significa considerar a cultura não como um instrumento manipulável de acordo com os interesses do momento, mas como a *base social* do desenvolvimento, possibilitando e legitimando a malha complexa de valores existentes em toda cultura. Nesse sentido, as formas não-monetárias de valor associadas à vida em cidade e que são a herança da construção histórica da cidade e do território devem voltar a ser os determinantes das políticas de desenvolvimento.

Como foi evidenciado, o modelo intensivo e extensivo de urbanização das metrópoles brasileiras, nas últimas três décadas, gerou um espaço urbano profundamente fragmentado,

com grandes problemas de funcionamento e de adequação ambiental, bem como pouco articulado em termos de uma identidade cultural da população com a ocupação urbana resultante. Tal situação representa uma ameaça ao desenvolvimento metropolitano, constituindo-se nas raízes primeiras dos estrangulamentos capazes de dificultar ou, até mesmo, inviabilizar o almejado desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, um dos problemas que comprometem um melhor desempenho das atividades econômicas metropolitanas é a baixa capacidade de deslocamento das pessoas e das mercadorias em virtude das condições do sistema de transporte, caracterizado por uma infra-estrutura viária deficiente, uma situação precária do transporte público de passageiros e pouca fluidez no tráfego. Tais questões remetem necessariamente ao tipo de ordenamento territorial até então gerado nas metrópoles brasileiras. Um outro problema é o baixo nível de competitividade das metrópoles em decorrência das externalidades ofertadas, entre elas a qualidade de vida em termos ambientais. Não sem razão, as cidades de porte intermediário - que, via de regra, apresentam um melhor nível de qualidade de vida - despontam como lugares privilegiados para os investimentos.

Além disso, a implantação das recentes propostas na área de telecomunicações a grande velocidade, particularmente a instalação de interporto com seus teleportos, significará a geração de fluxos de transportes qualitativamente diferenciados, o que requer, mais do que nunca, uma sintonia entre sistema de transporte e ordenamento territorial.

Acrescente-se, ainda, que os inadequados e preocupantes padrões de habitabilidade de parcela significativa da população metropolitana, traduzida pelas precárias formas de habitação e pela baixa qualidade dos serviços urbanos ofertados, têm comprometido não somente a saúde de um grande contingente populacional, mas também o meio ambiente metropolitano. Essa via de regra, caracteriza-se pela elevada degradação para a qual muito

contribui a insuficiente qualidade dos serviços de esgotamento sanitário e de coleta de lixo, em especial nas áreas ocupadas por populações de baixa renda que totalizam uma considerável porção do território metropolitano.

Assim sendo, o desenvolvimento sustentável das metrópoles tem como condição básica um ordenamento territorial que facilite a mobilidade das pessoas e da informação, o fluxo de mercadorias e serviços e um meio ambiente que garanta a qualidade de vida à sua população. Para tanto, é de fundamental importância que os sistemas de mobilidade da matéria (transporte) e de informação (comunicação e, sobretudo, telecomunicações) e os serviços (abastecimento d'água, esgotamento sanitário...) sejam concebidos em forma de redes, abrangendo todo o território metropolitano, servindo, assim, de elementos de ligação entre as diversas estruturas (unidade ambientais) e, conseqüentemente, transformando o espaço metropolitano em um tecido urbano mais coeso.

A idéia de rede, espacialmente abrangente, é básica para o sucesso de qualquer proposta de planejamento metropolitano, pelo seu potencial em termos de uma maior equidade social, sua flexibilidade de execução e sua capacidade de expansão por módulos. Além disso, a conexão via rede não apenas potencializa a mobilidade da matéria e das informações no interior do espaço metropolitano, mas também com os outros territórios nacionais e internacionais..

Em tais termos, desenvolvimento sustentável urbano significa uma forte ênfase na revalorização dos aspectos culturais e ambientais da cidade, o que, por sua vez, requer a existência de um provimento de redes de mobilidade e de serviços que permitam a "aproximação" real e virtual das diversas áreas ao criar uma proximidade sem contigüidade, evitando a homogeneização do espaço. A diversidade de espaços que interessa ao desenvolvimento sustentável é aquela fundamentada na especificidade cultural do lugar e não

nos diferenciais de provimento de serviços urbanos. Assim, as redes devem constituir-se em elementos de equidade social, econômica e espacial da coletividade.

Só dessa forma as metrópoles passariam a oferecer condições de crescimento às suas diversas atividades econômicas, em consonância com a melhoria da qualidade ambiental urbana e com a ampliação do direito à cidadania da comunidade metropolitana.

3.1. Qualidade versus quantidade

Uma visão histórica de longo prazo da urbanização do território metropolitano deve ser retomada como orientação básica para as novas propostas de ação do organismo metropolitano. A experiência das últimas décadas, quando se buscou desconsiderar este passado como o determinante das novas propostas em favor de um urbanismo de quantidade, contribuiu para gerar conflitos e frustrações nos meios técnicos, bem como descrença política nas atividades de planejamento espacial. A visão quantitativa perdeu a capacidade de percepção qualitativa da urbanização, portanto, do seu sentido cultural. A sua clara opção pela expansão urbana, tanto a extensiva como a intensiva, e a visão homogeneizadora do espaço, indiferente às especificidades locais, levaram a:

- um urbanismo "simplista" do ponto de vista formal (construir mais ou mesmo numa ou noutra parte da cidade),
- uma substituição acelerada de estruturas ambientais urbanas de interesse histórico e cultural;
- uma desconsideração das características e restrições ambientais das diferentes parcelas do território e, como consequência,
- uma legitimação do processo de especulação imobiliária e expansão continuada dos limites urbanos.

Como cultura e processo histórico não puderam ser cancelada, a trajetória da urbanização das metrópoles foi determinada pelo conflito entre a permanência dos processos culturais e as diretrizes transformadoras emanadas do planejamento metropolitano. A preponderância da continuidade histórica sobre a vontade transformadora foi indubitável. Afinal, as periferias não foram criadas pelas idéias urbanísticas dos planejadores. Contudo, tal preponderância levou a um conflito entre as duas forças, gerando grandes custos sociais devidos aos atritos provocados pela tentativa de cancelar as forças de permanência. A transformação a qualquer custo criou seus próprios padrões culturais de apropriação do território.

4 - PLANO DIRETOR MUNICIPAL E CRESCIMENTO URBANO

Prevista no artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e regulamentada nos artigos 39 a 42 do Estatuto da Cidade lei nº 10.257/2001, a lei do Plano Diretor é um instrumento fundamental para o planejamento urbano por definir a política de desenvolvimento e expansão urbana, estabelecendo um modelo compatível com a proteção dos recursos naturais, em defesa do bem-estar da população.

Como pretende corrigir distorções e rumos no desenvolvimento, o plano diretor pressupõe um estudo das potencialidades e deficiências do município. Deve-se avaliar as dimensões territoriais, econômicas, sociais e ambientais do município. Daí a relevância de um diagnóstico bem elaborado que orientará a expansão urbana.

Por outro lado, a elaboração do plano diretor pressupõe discussões com a comunidade sobre os rumos do desenvolvimento. Na verdade, essa participação da comunidade deve existir permanentemente, por exemplo, por meio dos conselhos. O fato é que a comunidade precisa estar envolvida na definição dos objetivos e estratégias que pautarão o desenvolvimento urbano.

A questão ambiental deve perpassar a elaboração do plano diretor nos aspectos do patrimônio natural, cultural e artificial, dispendo sobre a utilização e preservação dos recursos naturais existentes no município (rios, córregos, tratamento de esgotos, exploração de madeiras, solo, espaço para a instalação de indústrias...), a utilização e a conservação do patrimônio cultural do município (criação de museus, incentivos aos tombamentos...) e o disciplinamento do patrimônio ambiental artificial (malha viária, sistema de transporte...)

A idéia de sustentabilidade deve estar presente no plano diretor através da racionalização dos recursos físicos e naturais. Um exemplo disso seriam as medidas existentes no plano diretor para estimular a densidade adequada da cidade. Assim, ao invés de se estimular que a cidade se disperse, espalhando-se, o plano diretor deve estimular a compactação e a concentração de moradias e estabelecimentos em áreas mais bem equipadas em termos de infra-estrutura. Tal situação representaria uma economia para a coletividade e, do mesmo modo, uma economia de recursos ambientais a serem instalados ou utilizados (águas, rede de esgotos, combustível...). O plano diretor abriga, assim, duas idéias fundamentais: a de que existem necessidades a serem supridas e a de que os recursos para supri-las devem ser utilizados de forma racional.

Um aspecto importante a ser ressaltado se refere ao monitoramento das medidas previstas no plano diretor. Para que possuam efetividade, deve existir um sistema de avaliação do desenvolvimento urbano que avalie a compatibilidade entre o previsto no plano diretor e o realizado.

4.1 - Estratégia de Estruturação Urbana

Integrando os diferentes lugares que constituem a cidade (bairros, avenidas e ruas, praças e parques e morros) ao valorizar os espaços existentes e estimulando a criação de outros.

4.2 - Estratégia de Mobilidade Urbana

Prevendo lugares onde as pessoas possam se divertir, passear, buscar atendimento médico, comprar ou vender e aprender. Chamados de Espaços Abertos, estes locais precisam estar espalhados pela cidade de uma maneira que cada habitante chegue até eles, a partir de suas casas, com facilidade, seja a pé ou de ônibus. Podem ser constituídos por áreas verdes

(praças e parques), ou por edificações, como um shopping, um teatro ou mesmo um estádio de futebol.

4.3 - Estratégia de Uso do Solo Privado

Estabelecendo as regras para as novas construções; quanto ao uso e à forma dos prédios e aos tipos de parcelamento (divisão de terra) que podem ser feitos na cidade. Estão propostos, também, meios de controle do número máximo de pessoas que podem morar ou trabalhar em cada zona da cidade (densificação), sem que haja problemas às redes de infraestrutura.

4.4 - Estratégia de Qualificação Ambiental

O termo ambiental, neste Plano, significa a cidade vista e analisada como um conjunto único, onde convivem entre si diferentes tipos de cidade, com características bem específicas. Assim, passa a tratar os aspectos culturais e naturais como questões igualmente importantes, cujos espaços representativos deverão ter sua ocupação e uso preservado para as futuras gerações. É fundamental que se valorize o patrimônio cultural com o reconhecimento de lugares importantes e se promova sua recuperação, quando necessário (Mercado Público, por exemplo). Também é preciso identificar locais onde a natureza deve ser protegida, bem como recuperar áreas que já sofreram agressões. Também é necessário propor medidas integradas entre os órgãos municipais quanto aos serviços de água, tratamento de esgoto sanitário e drenagem de terrenos na cidade, e quanto ao controle da poluição e do consumo de energia.

4.5 - Estratégia de Promoção Econômica

Promovendo ações para democratizar o conhecimento técnico, incentivar as empresas ao desenvolvimento e criar alternativas de trabalho e emprego.

4.6 - Estratégia de Produção da Cidade

Orientando as empresas e os proprietários de terra para contribuir para o desenvolvimento urbano, reduzindo o desequilíbrio social, bem como promovendo uma política para a construção de moradias de baixo custo. A urbanização e regularização das vilas e loteamentos são o principal objetivo deste programa para que mais pessoas passem a contar com os serviços que a cidade oferece, como redes de água, esgoto, ruas pavimentadas e luz, além de acesso à escola, postos de saúde, praças e telefones públicos. A regularização ocorrerá, sempre que for possível, nos mesmos locais onde as pessoas se encontram.

4.7 - Estratégia do Sistema de Planejamento

Dinamizando o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento; articulando políticas e ações, bem como acompanhando o desempenho urbano de maneira que, quando forem identificadas mudanças necessárias, tanto pela Prefeitura, como pela população, o Plano Diretor possa ser readequado.

O Plano Diretor é, assim, o instrumento capaz de definir as regras de um desenvolvimento urbano em que a sociedade se beneficia em harmonia com o meio-ambiente, propiciando-se o melhoramento da qualidade de vida para todos os habitantes.

4.8 - Serviços urbanos em rede e Controle Público do Subsolo

Discutem-se aqui os aspectos da oferta de serviços públicos em rede e do controle público do subsolo à luz da importância crucial que o acesso a esses serviços tem hoje para a inserção social dos cidadãos, o que transforma o controle do subsolo em componente central da gestão urbana democrática. Contribuem para a importância renovada desses serviços, por um lado, a sofisticação e a diversidade das redes, que emergem como elementos definidores

de espaços privilegiados na cidade, e, por outro, a crescente necessidade de conexão a serviços públicos como pré-condição de obter as alternativas de emprego e renda para um número cada vez maior de atividades urbanas.

Pesquisas realizadas a partir de uma análise de características de oferta dos serviços em regiões metropolitanas de São Paulo, demonstraram que existe um grande descompasso entre a estrutura de regulação da oferta ainda associada a um padrão fordista de demanda e as necessidades de um processo de inserção econômica e social mais complexo da população urbana. Nessa perspectiva, o controle público do subsolo não se afigura mais como simples componente auxiliar de gestão do espaço físico da cidade, mas como elemento necessário à promoção da justiça social no espaço urbano. O grande desafio que se afigura hoje, à gestão urbana democrática, é a incorporação efetiva de suas competências no processo de regulação dos serviços em rede, de maneira que os enormes potenciais de localização de oportunidades e de condições de acesso a direitos sociais aliados à estrutura de oferta desses serviços possam ser incorporados às estratégias urbanas de planejamento e gestão.

5 - URBANIZAÇÃO E SUAS COMPETÊNCIAS

A intensa transformação pela qual têm passado as sociedades contemporâneas ocasionada pela maior interdependência entre os países, a crise fiscal e financeira dos Estados nacionais, a maior preocupação com a questão ambiental e a crescente demanda social trouxeram novos desafios às cidades.

No Brasil, o quadro urbano é caracterizado pela baixa qualidade de vida e pela falta de sustentabilidade das cidades. Os instrumentos impróprios de gestão urbanos, aliados à insuficiência de investimentos, potencializaram os efeitos do rápido crescimento das cidades traduzidos na expressiva quantidade de moradias inadequadas, na ineficiência do sistema de transporte e na crescente agressão ao meio ambiente.

Dentre os fatores que contribuíram para tal situação, destaca-se a dificuldade de acesso ao solo urbano e a inexistência de uma política urbana voltada às necessidades da população. Um único dado comprova a amplitude do problema: cerca de 70% dos domicílios favelados no país estão localizados em áreas ocupadas informalmente. Estudo recente do IPEA – Instituto de Pesquisa econômica aplicada - mostra uma nova configuração da nossa rede urbana comandada por 111 centros urbanos, que congregam 441 municípios e abrigam mais da metade da população brasileira. Se pensarmos na extensão territorial do Brasil e no número de municípios existentes, podemos ter uma idéia precisa da concentração dos problemas que daí advêm para as administrações municipais.

Compete aos municípios nos termos do artigo 30 da Constituição federal organizar e prestar os serviços de interesse local, de forma direta ou indireta, por meio de concessão ou permissão, permanecendo sob sua responsabilidade as atividades de regulação e controle,

próprias e indelegáveis do poder público, além de promover o adequado ordenamento territorial, mediante o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Persistem, no entanto, conflitos e indefinições com relação às competências, principalmente devido à falta de regulamentação dos preceitos constitucionais e à inexistência de leis federais que disponham sobre o desenvolvimento urbano. De modo geral, os instrumentos de planejamento e de gestão das cidades são insuficientes, especialmente por não acompanharem as transformações da realidade urbana brasileira.

Os serviços públicos em rede cada vez mais são articulados em estruturas que abrangem vários municípios, essencialmente no caso das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em que a integração se impõe como requisito básico de operação dos sistemas. É o caso dos sistemas metropolitanos de produção de água e de esgotamento sanitário, dos sistemas regionais de transmissão de energia elétrica e das grandes áreas de operação de telefonia fixa e móvel. Toda a organização desses serviços desde o modelo das grandes entidades estatais de infra-estrutura dos anos 60 e 70 tem-se pautado por modelos de gestão setorial pouco sensível às prioridades regionais e urbanas de ordenação do território. No processo de reestruturação institucional ora em curso, que privilegia a prestação privada desses serviços, mantém-se, no sistema regulador que emerge, a mesma lógica setorial do modelo precedente, sem quaisquer inovações no que respeita à relação com o território e aos instrumentos de sua ordenação.

Vale ressaltar que, em todos os níveis de governo, a abordagem das questões urbanas é freqüentemente setorializada, sem que haja integração e articulação (vertical e horizontal) das intervenções públicas. Mas, no nível municipal, a desarticulação das redes de serviços públicos mostra-se mais marcante, especialmente nos casos em que poderes concedentes e concessionárias são regidos por instrumentos de regulação supramunicipais.

6 - O VALOR DAS ÁRVORES PARA AS CIDADES

A arborização urbana é um tema que vem se destacando, nas discussões sobre os problemas das cidades, na busca de maior qualidade de vida para a população. O planejamento e a manutenção da arborização urbana é um desafio encontrado pelos administradores municipais. Não basta apenas plantar árvores, pois são inúmeros os problemas causados pelo mau planejamento ou pela manutenção inadequada.

A arborização urbana exerce um papel importante para a qualidade de vida do homem que vive nos centros urbanos. Uma cidade, uma avenida, uma rua, uma praça bem arborizada tornam os lugares mais agradáveis. As árvores plantadas trazem vários benefícios, por exemplo, sombreamento, purificação do ar, estética da paisagem, atraem pássaros e atenuam a poluição sonora. Tudo isso faz com que a qualidade de vida do homem melhore consideravelmente.

A área urbana é uma soma de várias características físicas como: edificações, áreas de circulação e áreas livres de edificação. Áreas livres de edificação também chamadas de espaços livres e podem ser de domínio público ou particular, sendo consideradas aquelas áreas em que a população possui acesso livre como: praças, quintais, parques, unidades de conservação, entre outros. Inseridos no meio urbano, estas áreas podem ou não apresentar vegetação predominante, e têm com funções proporcionar conforto para a população e amenização do clima local, pois, trazem a presença da vegetação e sua diversidade de composições, através das cores, texturas, formas e dimensões.

A vegetação localizada no meio urbano é de grande importância na melhoria da qualidade de vida nestes centros. Com o crescimento populacional, nota-se em alguns casos a falta de um planejamento urbano, sacrificando muitas vezes o próprio bem estar da população

em função do seu desenvolvimento. A partir da metade do século XIX, no contexto da Revolução Industrial, o pensamento positivista valorizou a arborização dos logradouros públicos, alegando como razões a melhoria da qualidade do ar e o embelezamento das cidades.

A arborização geométrica e monumental espalhou-se pelas ruas e, parques, praças e jardins surgiram em diferentes pontos das cidades. No século XX, nota-se uma expansão e adensamento urbano sem precedentes, tanto em população quanto em equipamentos urbanos. O surgimento e popularização do automóvel, com o conseqüente alargamento das vias e estreitamento dos passeios, a construção de viadutos e novas vias, a instalação de redes elétricas, de telefonia, de água, de esgoto, de transporte público, incluindo o bonde, ônibus, trem e metrô, a sinalização de trânsito, a iluminação pública, o fluxo intenso de pedestres e finalmente, o crescimento horizontal e vertical das edificações, colocaram rapidamente a arborização e, em geral, a cobertura vegetal urbana em segundo plano Gouveia (2001).

O clima urbano difere do ambiente natural, considerando-se todos os fatores como: a temperatura, o balanço hídrico, a umidade do ar, a ocorrência de geadas, chuvas e ventos fortes. Os solos urbanos devido ao grande número de máquinas que circularam na época das construções e das pavimentações apresentam-se normalmente compactados, sem falar na presença de resíduos sólidos, despejos residenciais e industriais que poluem e comprometem todo o ambiente. A poluição é também uma característica do meio urbano que interfere na qualidade do ar que se respira e conseqüentemente a qualidade de vida do ser humano.

A arborização urbana bem planejada tecnicamente proporciona efeitos paisagísticos relevantes ao meio urbano e também à população. As árvores proporcionam inúmeros benefícios ao meio ambiente refletindo na qualidade de vida e humanização das cidades: amenizam a temperatura através da sombra de suas copas e umidificam o ar por meio da transpiração das folhas; retêm partículas de poeira e de poluição na sua copa; purificam o ar

produzindo o oxigênio; reduzem os ruídos e servem de barreira contra os ventos; evitam a erosão, diminuindo o impacto da água das chuvas na superfície do solo, fixando a terra através de suas raízes; ordenam a paisagem urbana; fornecem abrigo e alimento a avifauna; transmitem bem estar e equilíbrio psicológico ao homem através das cores de suas folhas, flores e frutos. A arborização pode também acarretar alguns conflitos para a vida humana como: sombra excessiva nas edificações e conseqüente aparecimento de mofo; rompimento e outros prejuízos na fiação aérea causando interrupção na distribuição da energia elétrica e na comunicação via telefone e levantando calçadas, guias e trincamento de muros ou construções, ou entupimento de canos e ralos, pelas raízes das árvores.

Estes problemas são muito comuns de serem visualizados e provocam, na grande maioria das vezes, um manejo inadequado e prejudicial às árvores, podendo também ocorrer entupimento de calhas, sujeiras nos passeios pela queda de flores, folhas e frutos e, se os frutos e flores forem grandes, podem tornar o local escorregadio, com risco de acidentes. Rodrigues et al. (2002) descrevem algumas contribuições significativas na melhoria da qualidade do ambiente urbano, as quais são citadas a seguir: purificação do ar pela fixação de poeiras e gases tóxicos e pela reciclagem de gases através dos mecanismos fotossintéticos; melhoria do microclima da cidade, pela retenção de umidade do solo e do ar e pela geração de sombra, evitando que os raios solares incidam diretamente sobre as pessoas; redução na velocidade do vento; influência no balanço hídrico, favorecendo a infiltração da água no solo e provocando evapo-transpiração mais lenta; abrigo à fauna, propiciando uma variedade maior de espécies, em conseqüência influenciando positivamente para um maior equilíbrio das cadeias alimentares e diminuição de pragas e agentes vetores de doenças; e o amortecimento de ruídos, é função das árvores captar parte das águas pluviais, bem como drenar águas subterrâneas, lançando-as lentamente na atmosfera, contribuindo para o conforto ambiental.

O conhecimento das características do local, as condições do ambiente urbano e também as espécies arbóreas a serem usadas são de suma importância para se ter uma arborização bem planejada a qual proporcione os efeitos técnicos e paisagísticos desejados.

Na análise do local é necessário se fazer os levantamentos dos espaços a serem arborizados, compatibilizando a arborização com o sistema elétrico, o abastecimento de água, esgotos, sinalizações e edificações.

Atualmente, a importância da preservação da arborização urbana vem conquistando um espaço bastante diferenciado na sociedade, quer em seu conhecimento técnico-científico, quer no cotidiano dos cidadãos, uma vez que existe uma estreita relação entre arborização e qualidade de vida de uma população.

Segundo Santos et al. (2001), a valorização das árvores urbanas será tanto maior quanto mais reconhecida sua importância enfatizando que o desafio futuro de quem trabalha com árvores em cidades reside na busca constante do conhecimento que leve à compreensão de todas as implicações relativas à presença da árvore no ecossistema urbano e em como avaliar seus benefícios.

As espécies utilizadas na arborização de ruas devem ser muitas bem selecionadas, conforme relata Rocha (2004) devido às condições adversas a que são submetidas. Em condições de mata natural, fatores como porte, tipo e diâmetro de copa, hábitos de crescimento das raízes e altura da primeira bifurcação fazem as árvores se comportarem diferentemente em comparação ao meio urbano. Na seleção de espécies, devem ser considerados também fatores como adaptabilidade, sobrevivência e desenvolvimento no local de plantio. É importante a escolha de uma só espécie para cada rua, ou para cada lado da rua ou para um certo número de quarteirões. Isso facilita o acompanhamento do desenvolvimento das plantas e a realização das podas de formação e contenção, quando necessárias.

Na escolha da espécie para se arborizar um espaço, o gosto pessoal deve ser sempre colocado em segundo plano, em relação às necessidades da coletividade. Características botânicas da espécie vegetal, arquitetônicas e paisagísticas do local a ser arborizado devem nortear a escolha da planta (Santana e Santos, 1999). Vários fatores devem ser observados: embelezamento, tamanho, forma e resistência das folhas, tamanho, época e cor das flores e frutos, tamanho e forma de copa, insolação, vento, sistema radicular e ausência de princípios tóxicos ou alérgicos.

Na área urbana, o plantio de árvores requer cuidado especial, pois a escolha de uma espécie inadequada pode interferir na rede elétrica e de telecomunicação, nas calçadas e circulação de pedestres, podendo ainda gerar problemas com a queda excessiva de folhas, entupimento de calhas e danos às redes água e de esgoto (CEMIG, 1996). Relaciona-se na tabela 1 algumas espécies de árvores que podem ser indicadas para a arborização urbana dependendo do local onde forem plantadas.

CONCLUSÃO

O mundo do século XXI é extremamente urbano. A urbanização é resultado do modo de produção capitalista e da revolução industrial, que geraram diferentes formas de organização do espaço, diferenças essas bastante acentuadas nos países subdesenvolvidos.

No Brasil, podemos perceber que o processo de urbanização se desenvolveu conforme os ciclos econômicos, porém, se intensificou ao longo do século XX e está muito relacionado com a industrialização. O fortalecimento da indústria e a modernização das atividades agropecuárias contribuíram para o crescente movimento populacional em direção às cidades. As cidades ultrapassaram seus limites territoriais e formaram grandes aglomerados urbanos e se tornou incapaz de atender as necessidades da população e garantir-lhes qualidade de vida.

O processo de urbanização nas cidades brasileiras, marcado pelo acelerado movimento migratório campo-cidade e cidade-cidade, gerou graves problemas urbanos. As cidades não acompanharam o ritmo de crescimento populacional, que ultrapassou o limite que são capazes de suportar. Com isso, verificamos o surgimento e agravamento de tais problemas: exclusão social, falta de infra-estrutura, aumento da segregação residencial, violência, agressão ao meio ambiente, dentre outros.

O planejamento da cidade beneficia a população por garantir a essa o verdadeiro cumprimento das funções da cidade e beneficia a própria cidade, pois implica também em melhor direcionamento dos investimentos públicos e privados, que quando bem elaborados proporcionam bem-estar para todos os segmentos sociais.

O planejamento urbano é, sem dúvida, o caminho para evitar os problemas causados pela urbanização. Responsabilidade do município, o planejamento urbano é o instrumento que auxilia no desenvolvimento econômico e social da cidade, proporcionando à população melhor qualidade de vida e é indispensável a todas as cidades brasileiras.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CEMIG **Manual de arborização urbana**. Gerais. Belo Horizonte. Cia de Energia de Minas Gerais.1996, p.38.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em : <http://www.ministériodoplanejamento.gov>

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2ªed. São Paulo: EDUSP,1997.

GOUVÊA, I. **Cobertura Vegetal urbana**. Revista Assentamentos Humanos, Marília, v3, n. 1, p17-24, 2001

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>

ROCHA, D. **A simulação do ambiente natural no meio urbano – II**. Santa Cruz IESB, 2004.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades Bsileira na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1994

RODRIGUES, C. A. G. et al. **Arborização e produção de mudas de essências florestais nativas em Corumbá Ms.** Corumbá:EMBRAPA, 2002, 27p.

SANTANA, J. R. F. de; SANTOS, G. M. de M. **Arborização do campus da UEFS: exemplo a ser seguido ou um grande equívoco?** Sitientibus Feira de Santana, n.20, p. 103-107, jan./jun. 1999.

SANTOS, N. R. Z. et al. **Análise da arborização do campus da Universidade Federal de Santa Maria (RS)**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ARBORIZAÇÃO URBANA, 9., 2001, Brasília. Anais... SBAU, 2001. (CD-ROM)

ANEXO 1

Plano Estratégico de Juiz de Fora: uma iniciativa com resultados concretos

1 - Introdução

O Plano Estratégico de Juiz de Fora (PlanoJF) começou a ser elaborado em abril de 1997, envolvendo três etapas distintas. Na primeira, no período de agosto a setembro de 1998, atuaram os Grupos de Diagnóstico que levantaram uma visão crítica e pró-ativa da realidade e das tendências que afetam a cidade. Composto por cidadãos capazes de identificar projetos relevantes e classificá-los segundo suas prioridades, os Grupos de Propostas marcaram a segunda fase, desenvolvida entre abril e junho de 1999. 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 e decisiva fase, a de Implementação dos Projetos, teve início nesta mesma época, encontrando-se atualmente em plena execução.

Uma análise dos resultados alcançados na implementação de um Plano Estratégico de Desenvolvimento, como no caso o PlanoJF, deve ser efetuada envolvendo aspectos quantitativos e qualitativos. Os primeiros estão relacionados com a implementação efetiva de seus projetos e a penetração conseguida junto à sociedade. Já sob a ótica qualitativa devem ser analisados pelos menos três aspectos. Inicialmente, o plano deve estabelecer um processo de participação, com difusão de uma cultura que facilite a colaboração cidadã na "construção da cidade". Em adição, deve identificar uma estratégia consistente, possibilitando protagonismo à cidade para encaminhar seu desenvolvimento econômico e social. Finalmente, o Plano deve desenvolver uma cooperação público-privado e privado-privado, envolvendo os principais atores urbanos, estabelecendo compromissos para implementação da estratégia escolhida. Serão analisados, a seguir, os aspectos mencionados.

2. Aspectos quantitativos da elaboração do Plano JF

Segundo uma ótica quantitativa, verifica-se que, atualmente, decorridos cerca de 04 anos do início de sua implementação, 70% (setenta) dos projetos do Plano estão em execução ou implementados, com a observação de que este percentual engloba praticamente todos os seus projetos estruturadores. No tocante à participação da sociedade verifica-se que os atores urbanos diretamente envolvidos no processo de elaboração do Plano JF totalizaram 200 instituições e 1.000 participantes diretos. Adicione-se ainda o fato que a sustentação financeira para elaboração do PlanoJF, de responsabilidade integral da iniciativa privada e instituições diversas da cidade, totalizou cerca de US\$ 400 mil, segundo valores da época. A participação da Prefeitura, neste aspecto, esteve ligada ao fornecimento da infra-estrutura necessária (espaço físico, telefone, disponibilização de técnicos) para garantir sua viabilidade operacional.

3. Aspectos qualitativos

3.1. Participação Cidadã

Além do aspecto quantitativo da participação, buscou-se verificar as percepções e expectativas populares em relação ao PlanoJF, tendo sido realizada, para isso, no segundo semestre de 2001, uma pesquisa com mais de 80 Associações de Bairros - SPMs da cidade. Quanto ao conhecimento do PlanoJF, mais de 90% (noventa) dos entrevistados responderam positivamente à pergunta, afirmando conhecer o Plano.

Em relação ao seu significado para a cidade, a grande maioria (44%) das respostas envolveu aspectos como melhoria da cidade, planejamento democrático, crescimento controlado e desenvolvimento, pontos estes coerentes com os objetivos estabelecidos pelo processo de elaboração do PlanoJF

Sobre a importância do PlanoJF para a cidade, uma grande concentração (42%) das respostas indicou aspectos de melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento e crescimento ordenado

Outro dado importante refere-se ao conhecimento mais efetivo do processo: 51% (cinquenta e um) dos entrevistados demonstraram conhecimento sobre as entidades participantes do processo de elaboração, bem como tinham informações sobre o responsável pela coordenação do PlanoJF.

Pode-se verificar, neste primeiro aspecto analisado, que os resultados obtidos sugerem que o PlanoJF conseguiu aprofundar um processo de participação cidadã na "construção da cidade", tanto pela participação direta como pelas percepções e expectativas geradas. Como fatores que possibilitaram essa situação destacam-se o forte envolvimento e apoio da Administração Municipal na elaboração do PlanoJF, com destaque para a liderança do prefeito na condução de todo o processo; pode também ser salientada a tradição de participação organizada na cidade, bem como um plano de marketing bem estruturado e executado durante a elaboração do Plano; não se pode descartar a credibilidade dos principais atores envolvidos e, finalmente, a não-vinculação do PlanoJF com diretrizes político-partidárias ou algum projeto específico da administração.

3.2. Estratégia Consistente

O segundo aspecto qualitativo se relaciona com o traçado, pelo Plano Estratégico, de uma estratégia consistente para a cidade. Em meados de 2002, outra pesquisa, realizada com membros do Conselho Diretor do PlanoJF, com responsáveis pela coordenação de projetos, constantes do PlanoJF, e com os Gerentes da Prefeitura de Juiz de Fora ajudou a analisar se o PlanoJF estaria conseguindo construir estratégias consistentes, em seus aspectos tanto concretos como intangíveis. Pesquisando-se a opinião dos entrevistados sobre os resultados alcançados pelo PlanoJF, após três anos de sua implementação, verificou-se que mais de 50% (cinquenta) dos membros do Conselho Diretor apontam resultados coerentes com os estabelecidos pelo Objetivo Central do PlanoJF.

Buscou-se também verificar a utilização dos objetivos do PlanoJF como base para alguma tomada de decisão ou ajuda ao traçado de diretrizes, por parte dos membros do Conselho Diretor, para a instituição à qual estão ligados, em suas atividades profissionais.

Verificou-se que a grande maioria afirmou utilizar o plano como ferramenta de auxílio para processos decisórios ou para o traçado de diretrizes, sendo que 60% (sessenta) destes exemplificaram com situações coerentes com os objetivos do PlanoJF

A totalidade dos entrevistados do Conselho Diretor afirmou ainda que a estratégia para o desenvolvimento da cidade, colocada pelo PlanoJF, tem pontos comuns e de interesse para a organização à qual estão profissionalmente ligados e cerca de 50% (cinquenta) destacaram pontos coerentes com o PlanoJF,

As respostas fornecidas pelos responsáveis pela coordenação de projetos, projetos estes elencados no PlanoJF como estratégicos para a cidade, fortaleceram os resultados até então obtidos. Os entrevistados colocaram situações onde destacaram o papel do PlanoJF como instrumento de ajuda ao estabelecimento de estratégias para as empresas e instituições da cidade, situações estas coerentes com os objetivos do PlanoJF. Também foram coerentes os temas, pontos comuns e de interesse das organizações, apontados pelos responsáveis por projetos, com a estratégia colocada pelo PlanoJF .

A maioria absoluta dos responsáveis por projetos destacou que existem pontos comuns e de interesse das organizações, às quais se ligam profissionalmente, que estão em sintonia com a estratégia colocada pelo plano. Os aspectos colocados foram, em sua maioria, coerentes com os traçados no PlanoJF .

Os resultados, neste aspecto, indicam que o PlanoJF conseguiu estabelecer um consenso entre os interesses público e privado, priorizando estratégias consistentes para a cidade. Alguns fatores que conduziram a esse resultado podem ser relacionados: o processo de elaboração do Plano envolveu os mais importantes agentes econômicos, lideranças de classe e atores sociais da cidade; as estratégias traçadas foram claras e executáveis; o PlanoJF possui um forte conteúdo de objetivos de continuidade, com apoio nos pontos fortes da cidade.

3.3. Cooperação e Parcerias

O apoio do PlanoJF em cooperação e parcerias pode ser aquilatado pela existência de projetos com este enfoque. Dentro de uma ótica quantitativa, verifica-se que 62 (sessenta e dois) projetos do PlanoJF (67%) envolveram cooperação público-público e público-privado e desses, 41 (quarenta e um) (66%) estão em andamento.

Buscou-se, adicionalmente, verificar como os Gerentes da Prefeitura, principais responsáveis pela operacionalização dos projetos da administração, visualizavam a questão das parcerias, dada a importância do aspecto da cooperação público-privado. Uma pesquisa com todos os Gerentes mostrou que aspectos como articulação e cooperações foram destacados como extremamente importantes e colocados como os mais significativos do PlanoJF

Segundo a pesquisa, verificou-se que, na ótica dos gerentes, as estratégias colocadas pelo PlanoJF têm pontos comuns com as da Prefeitura e, entre essas, destacam-se as cooperações.

Pode-se assim destacar que o PlanoJF, tanto pelos aspectos quantitativos como qualitativos, conseguiu estabelecer em suas diretrizes, processos de cooperação e parceria com os diversos atores urbanos, satisfazendo também este terceiro aspecto qualitativo. A

explicação para esta situação decorre do fato que o PlanoJF envolveu os principais agentes sociais e atores econômicos em sua elaboração, com incorporação de suas estratégias ao Plano JF. Verifica-se, adicionalmente, que existem ações concretas da Prefeitura para a implantação dos projetos de sua responsabilidade e em parceria com outras instituições - 23 projetos (75%) de responsabilidade da Prefeitura estão em andamento. Finalmente, deve ser salientado que a elaboração de acordos público-privado está sendo assumida como diretriz pela Prefeitura desde o início da administração, ainda que independente do PlanoJF.

4. Conclusões

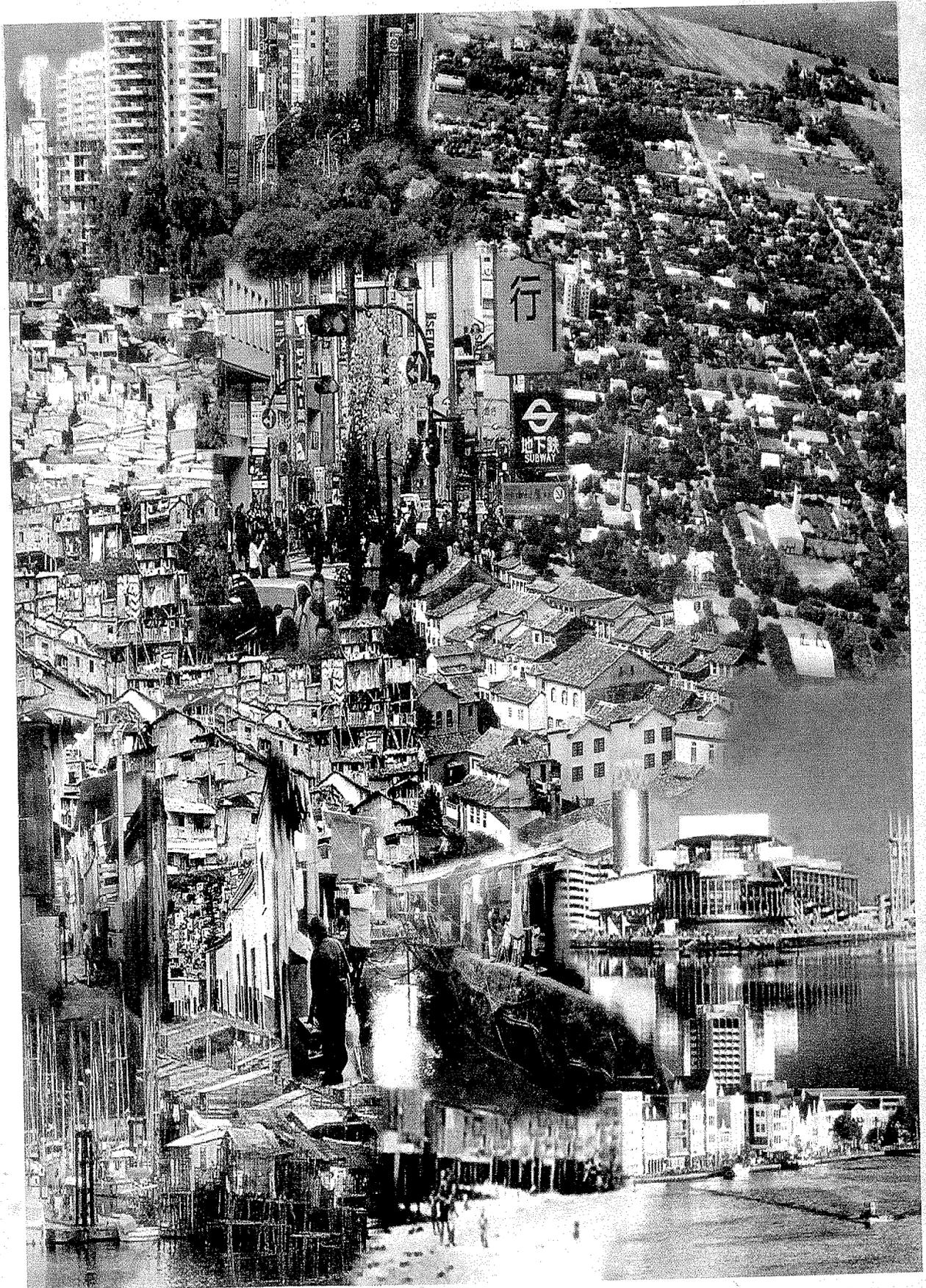
Quanto aos aspectos analisados, alguns pontos podem ser reforçados. Somente após quatro anos de sua elaboração, o PlanoJF apresenta mais de 70% de seus projetos em execução, implementados ou em fase de elaboração. Outro ponto importante já destacado é que todos os projetos estruturadores do PlanoJF estão em andamento; somente um (Centro Contemporâneo de Cultura) não se encontra em estágio de execução.

Uma análise do conteúdo dos projetos mostra que diversos deles estão sendo implementados com alcance muito superior ao previsto no PlanoJF (Eixo do Rio Paraibuna, Projeto Multisetorial Integrado, Reforma Administrativa da Prefeitura, para citar alguns). Finalmente, pode-se também constatar que projetos de maior dimensão, cuja implementação era considerada difícil, estão se tornando viáveis (Centro de Convenções, Novo Aeroporto Regional, Centro de Atenção à Saúde).

Neste quadro traçado pode-se concluir com algumas diretrizes que, no momento, devem ser analisadas pelo Conselho Diretor do PlanoJF. Como mostrado, cerca de 70% do Plano estão implementados ou em andamento, incluídos todos os principais projetos estruturantes: seria recomendável efetuar-se uma reprogramação, somente com quatro anos de implementação?

Os principais projetos estruturantes têm um maior prazo para alcançar visibilidade. Uma reprogramação, antes de resultados visíveis, não poderia passar o sentimento de que o Plano não se materializou? Um aspecto fundamental a ser verificado é se a implementação dos projetos está conduzindo ao modelo de cidade estabelecido no PlanoJF. Deve-se priorizar um trabalho acerca de indicadores que possa responder a esta questão.

Finalizando, pode-se afirmar que a implementação do PlanoJF vem ocorrendo de forma concreta e contínua. Os diversos aspectos analisados mostraram que o mesmo, além de ver materializado os projetos que o constituem, conseguiu a aprovação e participação da cidade, constituindo, em muitos casos, um referencial para as instituições locais, e mesmo para os segmentos populares, representados pelas SPMs. Trata-se de um trabalho tecnicamente bem desenvolvido, com base em dados corretos, que vai fazer Juiz de Fora estar preparada para o seu futuro. Trata-se de uma cidade levada a sério.



Diversidade Urbana:
Um Retrato das Metr6poles