

# Democracia e cidades: a experiência juiz-forana de revisão da legislação urbanística de edificações e de uso e ocupação do solo

## Ana Beatriz Oliveira Reis

Professora de Direito do Programa de Ciências Econômicas e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense – PPGDC/UFF. Especialista em Política e Planejamento Urbano pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF.

---

**Resumo:** O presente artigo se propõe a resgatar a experiência de revisão da legislação urbanística de edificações e de uso e ocupação do solo da cidade mineira de Juiz de Fora ocorrida em 2013, procurando verificar quais são as características desse processo, em especial, quanto à dimensão da participação popular. Essa análise não se restringe apenas ao âmbito formal do processo legislativo na Câmara de Vereadores. Privilegia-se aqui a constante interação do referido processo formal com os diversos atores sociais da cidade. Destaca-se a atuação do movimento popular urbanista MaisJF na ampliação do debate público acerca das propostas de modificação legislativa e dos seus possíveis impactos no espaço urbano juiz-forano, ressaltando-se a importância das redes sociais nessa empreitada e a grande projeção alcançada pelo coletivo durante as jornadas de junho de 2013. A análise da democracia nesse processo toma por consideração o ambiente político-institucional brasileiro que consagra a participação popular no planejamento e na gestão das cidades em diversas normas amparadas pela Constituição Federal promulgada em 1988. Destaca-se dentre essas normas, a consagração do princípio da gestão democrática das cidades no Estatuto das Cidades. Para a construção desse trabalho são apresentadas, primeiramente, as características econômicas, sociais e político-institucionais da cidade de Juiz de Fora para, em seguida, resgatar como ocorreu o processo de revisão legislativa. Esse estudo de caso foi feito por intermédio das técnicas de pesquisa de revisão bibliográfica, análise documental, sistematização de dados e entrevistas.

**Palavras-chave:** Juiz de Fora. Legislação urbanística. MaisJF. Gestão democrática das cidades.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** O espaço urbano Juiz de Fora: aspectos econômicos, sociais e político-institucionais – **3** O processo de revisão das leis de edificações e de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora – **4** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Aparentemente, desde a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, o conceito de democracia representativa vem sendo ampliado para comportar novas formas de exercício do poder democrático por intermédio de práticas que foram institucionalizadas pelo próprio Estado. Sobressaem como formas de participação

social as audiências públicas, as conferências e os conselhos federais, estaduais e municipais.

No âmbito das cidades, destaca-se a consagração do princípio da gestão democrática das cidades pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001. De acordo com esse princípio, a população deverá participar do planejamento e da gestão do espaço urbano, por meio de audiências públicas ou de conselhos, influenciando, inclusive, a elaboração do orçamento público dos municípios.

Esses avanços legislativos ocorreram ao mesmo tempo em que algumas práticas locais procuraram dar um novo significado ao conceito de democracia graças à ampliação do seu conteúdo para além da representação. Entre esses acontecimentos, salienta-se a experiência do Orçamento Participativo, que atualmente é referência mundial em termos de democracia participativa.

Embora experiências como essa sejam fundamentais para se colocar em xeque os limites da representação, não se pode afirmar que as formas de participação institucionalizadas são suficientes para garantir a prevalência dos interesses coletivos. Esses interesses são entendidos aqui como aqueles capazes de garantir a todos que moram nas cidades o exercício pleno das liberdades individuais e coletivas e o acesso aos direitos sociais, em especial, aqueles direitos ligados diretamente à vida cotidiana no espaço urbano, como a moradia adequada, por exemplo.

Faz-se necessário ressaltar que a ampliação da participação social não é uma reivindicação apenas dos setores populares. A reforma constitucional da Administração Pública, ocorrida na década de 90, introduziu mecanismos de participação da sociedade civil no Estado, principalmente na execução dos serviços públicos. Essa reforma foi realizada em meio ao contexto econômico-político de neoliberalização do país, quando se buscou justificar a diminuição do controle estatal sobre diversos setores da economia. Com o discurso que defendia maior participação do setor privado no Estado, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19/1995, que estabeleceu as bases jurídicas para a aderência à política neoliberal no Brasil.

É possível observar a seguinte contradição: as bases do Estado neoliberal começam a serem assentadas ainda no governo Collor, logo após a promulgação da Constituição de 1988, ou seja, no mesmo momento em que se acenavam avanços em relação ao reconhecimento de novas formas de participação social. É verificada a tentativa de desmonte de um Estado que sinalizava mais garantias sociais por meio da nova Constituição sob um discurso que defendia maior participação da sociedade civil.

Por isso, apenas a análise legislativa não é suficiente para compreender o alcance da democracia contemporânea, sobretudo, no Brasil. É necessário olhar para a realidade, na tentativa de captar a dimensão das suas contradições, o que conduz ao necessário combate às tentativas de compreensão da participação social reduzidas à ótica da lei.

A análise que aqui se desenvolve dependeu ainda de outras variáveis interdisciplinares, sem as quais não é possível compreender a dinâmica do processo legislativo em questão. Toma-se em consideração que as bases materiais para o exercício direto do poder democrático foram enfraquecidas no momento do avanço neoliberal no Brasil, ao mesmo tempo em que o Estado passou a se abrir mais para a participação de outros atores que não são representados no Poder Legislativo.<sup>1</sup>

No momento em que a temática das cidades ganha mais destaque na academia e na sociedade brasileira, compreender as dinâmicas que ocorrem no espaço urbano torna-se ainda mais relevante, pois as promessas do liberalismo e a expansão do modelo de democracia ocidental<sup>2</sup> entram em contradição com as políticas neoliberais que intensificam as desigualdades sociais e econômicas no âmbito do espaço urbano. As lutas por ampliação dos direitos à moradia e à mobilidade urbana, por exemplo, passam a estar presentes em várias cidades do mundo.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a questão urbana passou a ter mais relevância no ordenamento jurídico brasileiro, ganhando capítulo próprio no texto constitucional. Desde então, novas normas vêm sendo criadas para se repensar as cidades que se transformaram intensamente desde o início do século passado. A mais importante dessas normas, sem dúvidas, é o Estatuto da Cidade. A Lei Federal nº 10.257/2001 consagra vários importantes instrumentos de política urbana que, se efetivados, são capazes de ampliar o acesso aos bens coletivos produzidos no âmbito do espaço urbano.

No mesmo contexto em que a legislação começa a preocupar-se com a temática da cidade, a globalização e o neoliberalismo inauguram o modelo de planejamento estratégico que aplica técnicas de gestão empresarial no âmbito espaço urbano. As cidades que adotaram esse modelo de planejamento e gestão urbanos, em especial as grandes metrópoles, passaram a ser pensadas como mercadorias. Essa é a avaliação de Carlos Vainer,<sup>3</sup> segundo o qual as intervenções urbanísticas promovidas pelo poder público e/ou privado a partir desse marco visam a atender prioritariamente os interesses do mercado. Acirra-se no âmbito do espaço urbano a disputa desigual entre os interesses do capital, dotado de poder econômico e político, e os interesses coletivos da sociedade, que geralmente não são representados nas principais esferas institucionais de decisão política.

<sup>1</sup> Essa avaliação é ratificada pela pesquisa feita pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) sobre a legislatura da Câmara dos Deputados iniciada em 2015. "O Diap, após pesquisa qualitativa, mapeou o perfil socioeconômico dos deputados eleitos em 2014. São 239 novos e 274 reeleitos. Pelo mapeamento, conclui-se que a nova Câmara dos Deputados será composta, em sua maioria, por parlamentares homens, com formação superior, com idade média de 49 anos, com experiência política ou administrativa anterior, com fonte de renda não-assalariada, pelo fato de a maioria ser formada por empresários e profissionais liberais." Disponível em: <<http://www.diap.org.br/>>. Acesso em: 30 set. 2015

<sup>2</sup> DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 2012.

<sup>3</sup> VAINER, C. Empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

Diante da contextualização apresentada, tendo em consideração, principalmente, as contradições presentes entre o que está proposto na legislação e as condições concretas para o exercício do poder democrático de maneira mais participativa, analisa-se o processo de revisão da legislação urbanística de uso e ocupação do solo e de edificações ocorrido em 2013 buscando-se verificar quais as características desse processo, em especial, no que tange a participação popular.

Para tanto, foi realizado um estudo de caso, cujo campo é o espaço urbano juiz-forano. Primeiramente, por meio da análise documental, foi delimitado o espaço urbano objeto desse trabalho apresentando os aspectos econômicos, sociais e, principalmente, político-institucionais da cidade. Foram apresentados, ainda, os principais canais de participação popular de Juiz de Fora, em especial, as audiências públicas e os conselhos municipais cujas temáticas têm relação direta com a questão urbana. Nesse momento, foi realizado também um levantamento da legislação urbanística da cidade, dando ênfase ao processo de revisão das leis de edificações e de uso e ocupação do solo ocorrido em 2013. Por fim, foi realizado ainda um breve relato sobre o processo de revisão do Plano Diretor da cidade, iniciado no final de 2013.

Apresenta-se ainda nesse estudo de caso um dos principais atores sociopolíticos da cidade de Juiz de Fora, qual seja, o MaisJF. Esse coletivo que surgiu no ano de 2013 se autodenomina um “movimento popular urbanista”.<sup>4 5</sup> Para conhecer a atuação desse coletivo, foram realizadas entrevistas com dois integrantes que constroem o MaisJF desde o início.

Essa análise se desdobra em duas seções, além da presente introdução e das considerações finais. Na primeira seção, é apresentado o campo empírico no qual se desenvolve esse trabalho, qual seja, a cidade mineira de Juiz de Fora. Já na segunda seção, é resgatado o processo de revisão da legislação urbanística juiz-forana. Por fim, foram apresentadas algumas considerações da relação entre democracia e cidades tendo por base o estudo de caso realizado.

## 2 O espaço urbano Juiz de Fora: aspectos econômicos, sociais e político-institucionais

Nesse momento, apresentam-se alguns aspectos fundamentais da cidade de Juiz de Fora que permitem conhecer um pouco mais desse espaço urbano. Pondera-se que algumas informações trazidas aqui, muitas vezes de maneira genérica, são

<sup>4</sup> MORAIS, G. *MaisJF* [nov. 2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.

<sup>5</sup> SILVEIRA, P. S. A. J. *MaisJF* [dez. 2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.

partes de estudos que observaram certos processos com maior proximidade. Isso ocorre porque a exposição dessas variáveis é essencial para construir o ponto de partida deste trabalho, embora algumas problematizações tenham sido deixadas de lado, tendo em vista os limites inerentes ao próprio recorte do objeto. Contudo, a caracterização da cidade de Juiz de Fora em seus aspectos essenciais não foi prejudicada.

Localizada na região sudeste do Estado de Minas Gerais, Juiz de Fora é, atualmente, a quarta maior cidade mineira no quesito população. Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2010, o município possui mais de 516 mil habitantes.<sup>6</sup> Além disso, atende, com sua infraestrutura e serviços, aos habitantes de outros municípios mineiros localizados na mesorregião da Zona da Mata mineira, bem como moradores dos municípios localizados no Estado do Rio de Janeiro, em especial, aqueles próximos à divisa entre os dois Estados.

Juiz de Fora possui ainda o quinto maior Produto Interno Bruto mineiro, conforme *ranking* divulgado pela Fundação João Pinheiro em 2013, ficando atrás apenas dos municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem e Uberlândia, respectivamente. Num *ranking* nacional, Juiz de Fora ocupa a 66ª posição.<sup>7</sup>

Quanto ao desenvolvimento social, Juiz de Fora alcançou em 2010<sup>8</sup> um alto patamar (0,778) no Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM,<sup>9</sup> o que situa a cidade na 145ª posição entre as cidades brasileiras. No ano de 2012, foi divulgado o Mapa Social de Juiz de Fora<sup>10</sup> que analisou a situação do desenvolvimento familiar na cidade. Por meio da análise dos dados de mais de 28 mil famílias, foi calculado o Índice de Desenvolvimento Familiar – IDF,<sup>11</sup> que atribui à cidade o índice de 0.71.

Nesse sentido, embora possamos afirmar que Juiz de Fora apresenta números relativamente bons em relação aos outros municípios mineiros e do Sudeste do mesmo porte, percebemos que em termos absolutos há alguns problemas que devem ser enfrentados de forma direta pelo executivo municipal. Dentre estes temas, podemos destacar a baixa escolaridade dos adultos presentes nas famílias, assim como o acesso precário aos empregos formais e à ocupação. As famílias têm em sua

<sup>6</sup> Dados do Censo 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: nov. 2015.

<sup>7</sup> Esse *ranking* foi elaborado pela Fundação João Pinheiro em 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php>>. Acesso em: dez. 2015.

<sup>8</sup> Essas informações podem ser encontradas no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>. Acesso em: dez. 2015.

<sup>9</sup> O IDHM é calculado considerando as seguintes variáveis: educação, longevidade e renda.

<sup>10</sup> O Mapa Social de Juiz de Fora foi um documento elaborado a partir de iniciativa da Prefeitura de Juiz de Fora. Disponível em: <[https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/documentos/mapa\\_social\\_juiz%20de\\_fora.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/documentos/mapa_social_juiz%20de_fora.pdf)>. Acesso em: jan. 2016.

<sup>11</sup> O IDF é calculado considerando as seguintes variáveis: 1) Vulnerabilidade Familiar; 2) Acesso ao Conhecimento; 3) Acesso ao Trabalho; 4) Disponibilidade de Recursos; 5) Desenvolvimento Infantil; 6) Condições Habitacionais.

composição presença de muitas crianças que em grande número não conseguem acessar serviços de creche.<sup>12</sup>

Quando o IDF é setorizado considerando as diferentes regiões das cidades, é possível perceber que as diferenças sociais em Juiz de Fora são territorializadas. Esse fato se comprova por meio da análise da quadro a seguir.

Quadro 1 – IDF por abrangência de CRAS<sup>13</sup>

Dimensão	CENTRO	LESTE Linhares	LESTE São Benedito	NORDESTE Gramma	NORTE Barbosa Lage	NORTE Benfica	NORTE Santa Cruz	OESTE São Pedro	SUDESTE Costa Carvalho	SUDESTE Olavo Costa	SUL Ipiranga	Juiz de Fora
Vulnerabilidade Familiar	0,75	0,72	0,72	0,72	0,74	0,71	0,72	0,72	0,73	0,69	0,72	0,72
Acesso ao Conhecimento	0,64	0,57	0,59	0,55	0,59	0,52	0,56	0,57	0,56	0,54	0,56	0,57
Acesso ao Trabalho	0,41	0,36	0,39	0,34	0,38	0,31	0,35	0,35	0,35	0,32	0,36	0,36
Disponibilidade de Recurso	0,83	0,75	0,79	0,72	0,78	0,71	0,75	0,76	0,72	0,69	0,75	0,76
Desenvolvimento Infantil	0,94	0,92	0,92	0,91	0,92	0,91	0,91	0,91	0,92	0,90	0,91	0,92
Condições Habitacionais	0,92	0,92	0,93	0,92	0,92	0,88	0,93	0,91	0,89	0,94	0,94	0,92
<b>IDF Sintético</b>	<b>0,75</b>	<b>0,70</b>	<b>0,72</b>	<b>0,69</b>	<b>0,72</b>	<b>0,67</b>	<b>0,70</b>	<b>0,70</b>	<b>0,69</b>	<b>0,68</b>	<b>0,70</b>	<b>0,71</b>

Fonte: JUIZ DE FORA. Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social. *Mapa social: análise da situação do desenvolvimento familiar em Juiz de Fora* [Agenda Família 6mil]. Thiago Campos Horta e Tammy Claret Monteiro... et al. Juiz de Fora (MG): Funalfa, 2012, 82.

Embora existam algumas divergências sobre o conceito, muitos estudos classificam Juiz de Fora como uma cidade média.<sup>14 15</sup> Essa classificação remete principalmente à centralidade de Juiz de Fora na Zona da Mata Mineira.

Juiz de Fora consolida-se como centro urbano intermediário, funcionando como Centro de médio porte, uma cidade média que possibilita um espaço de grande trânsito (comércio, exportação, serviços.), como polo

<sup>12</sup> JUIZ DE FORA. Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social. *Mapa social: análise da situação do desenvolvimento familiar em Juiz de Fora* [Agenda Família 6mil]. Thiago Campos Horta e Tammy Claret Monteiro et al. Juiz de Fora (MG): Funalfa, 2012,, p. 89.

<sup>13</sup> Os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS é oferecem atendimento e acompanhamento às famílias que moram nos bairros do seu território de abrangência.

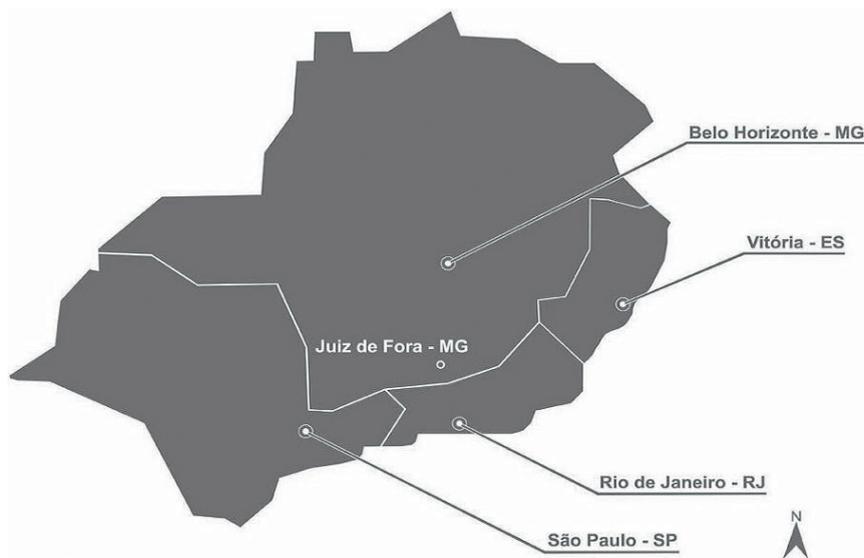
<sup>14</sup> Na obra *A Urbanização Brasileira*, Milton Santos classifica as cidades com mais de 500 mil habitantes como “grandes cidades médias.” Aponta ainda que, desde a década de 70, já vem sendo registrado o aumento do número dessas cidades. SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 97.

<sup>15</sup> CAPUCHINHO, M. N. *A centralidade da Luta por moradia para a classe trabalhadora e a ocupação Vila Barroso em Juiz de Fora*. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012, fl. 89

regional na área de comércio e serviços, com destaque para as áreas de educação, saúde e cultura. A divisão territorial que é determinada pela divisão do trabalho de Juiz de Fora concentra indústrias na Zona Norte trazendo especificidades para região. Surgem novas centralidades, deslocando as atividades econômicas e de lazer do centro da cidade para a Zona Sul e cidade alta.<sup>16</sup>

A posição geográfica de Juiz de Fora garante ainda sua inserção entre três grandes mercados consumidores do país: as metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Esse fato foi fundamental para assegurar o desenvolvimento da cidade desde o século XIX, quando a produção cafeeira foi a principal fonte de sustentação econômica do município. Dentre essas cidades, destaca-se a proximidade com a capital fluminense e o constante intercâmbio entre os moradores das duas cidades. Esse fato faz com que os moradores do município mineiro sejam recorrentemente chamados de *cariocas do brejo*.

Figura 1 – Inserção do Município de Juiz de Fora na Região Sudeste do Brasil



Fonte: BARBOSA, B. L. *Patrimônio, planejamento e produção do espaço urbano: o caso da transferência de potencial construtivo em Juiz de Fora – MG*. 139 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, 2015, fl. 51.

<sup>16</sup> CAPUCHINHO, M. N. *A centralidade da Luta por moradia para a classe trabalhadora e a ocupação Vila Barroso em Juiz de Fora*. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012, fls. 110-111.

Apesar de ter sido fundada oficialmente há apenas 155 anos, a história da cidade começou a ser escrita ainda em 1701, momento da abertura do Caminho Novo, que permitiu a aproximação entre as cidades do Rio de Janeiro e de Vila Rica. Nas margens dessa estrada, a Vila de Santo Antônio do Paraibuna consolidou o seu núcleo urbano, o que leva, em 1853, a elevação da vila a cidade, emancipando-se do município mineiro de Barbacena. Contudo, apenas em 1865 a cidade passou a ser chamada de Juiz de Fora.

O desenvolvimento do município tem direta relação com a produção cafeeira. A localização privilegiada e a Estrada União e Indústria facilitaram, ainda no século XIX, o escoamento do café para os grandes centros consumidores no Brasil. O excedente dessa produção foi essencial para que o município se industrializasse antes mesmo da virada do século XX, quando o desempenho na produção têxtil fez com que a cidade de Juiz de Fora ganhasse o título de *Manchester Mineira*, em alusão à cidade inglesa de Manchester, berço e referência mundial da revolução industrial.

O centro industrial que se formou na cidade se organizou financeiramente com os capitais vindos dos setores agrários, onde destacamos o café como produto principal. Obviamente, que outros componentes também podem ser elencados como facilitadores do progresso industrial de Juiz de Fora. Entre eles podemos destacar: sua localização privilegiada entre os principais centros urbanos do sudeste brasileiro: Rio de Janeiro, São Paulo e Ouro Preto; além de disso, desde 1889 a cidade abrigava a sede do Banco de Crédito Real de Minas Gerais e Companhia Mineira de Eletricidade, empresa capaz de fornecimento a energia elétrica usada para iluminação pública e força motriz de inúmeras indústrias da cidade.<sup>17</sup>

A produção industrial da *Princesa de Minas* (outro título atribuído a Juiz de Fora no início do Século XX) foi fundamental também para o desenvolvimento da Zona da Mata Mineira, que, na época, destacava-se em relação às outras regiões de Minas Gerais por ser importante centro político e econômico do Estado. Fernando Lamas, citado por Feitosa, ao analisar o papel da Zona da Mata no contexto mineiro daquela época, destaca o papel vanguardista da região.

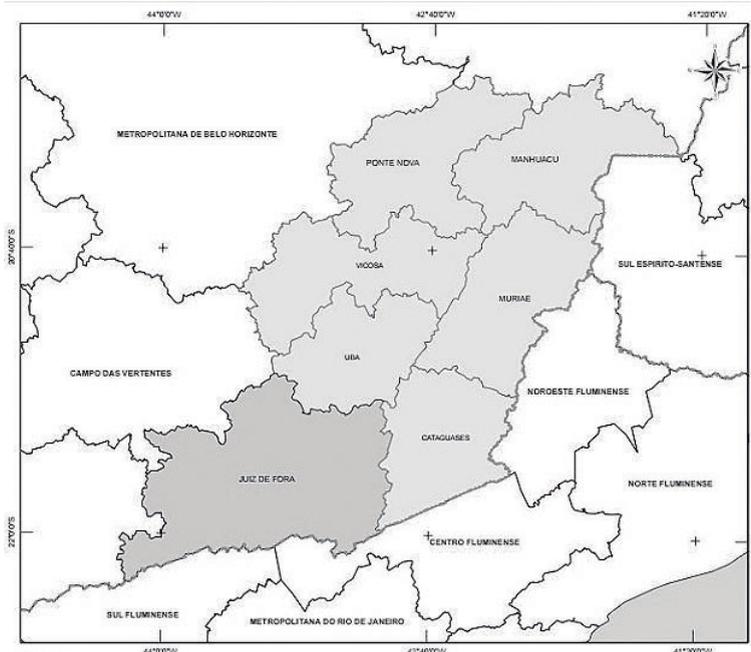
Esta zona é por vários motivos a que, no processo geral do desenvolvimento social e econômico de Minas Gerais, se processou em último lugar. Ela surge com o século XIX, do qual reflete todas as suas características. O liberalismo, a iniciativa privada, a crença no progresso, o progresso material trazido pela máquina a vapor e pela eletricidade, o ecletismo do estilo arquitetônico e outras manifestações de uma mentalidade com tendência a romper com o estabelecido até o fim da centúria anterior.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> DUARTE, F. M. Uma composição historiográfica para Juiz de Fora: leituras escolhidas (1958-2012). *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*, v. 10, n. 16, p. 92-93, jan./jun. 2014.

<sup>18</sup> LAMAS apud DUARTE, F. M. Uma composição historiográfica para Juiz de Fora: leituras escolhidas (1958-2012). *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*, v. 10, n. 16, p. 77, jan./jun. 2014.

O economista Anderson Pires evidencia a infraestrutura urbana da cidade que, já no século XIX, contava com especificidades que colocavam a região da Zona da Mata em posição de destaque em relação a outros polos agroexportadores brasileiros. Em 1889, por exemplo, foi fundado na cidade o Banco de Crédito Real de Minas Gerais. Isso garantiu certa autonomia ao segmento financeiro da cidade.

Figura 2 – Mesorregião da Zona Da Mata Mineira



Fonte: Página do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora.<sup>19</sup>

Contudo, devido ao “não desenvolvimento de mecanismos próprios de retenção de excedente”,<sup>20</sup> a natureza periférica do sistema e do processo de industrialização da Zona da Mata fez com que a cidade do Rio de Janeiro tenha sido a que mais se beneficiou da produção agrícola exportadora de toda Zona da Mata mineira.

É importante notar, portanto, que se pode vislumbrar que a evolução e organização interna das estruturas socioeconômicas da zona da Mata de Minas Gerais mantinham várias características que permitiam sua definição como espaço econômico próprio e delineado, dotado de

<sup>19</sup> Disponível em: <[http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/participativo/material\\_para\\_consulta.php](http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/participativo/material_para_consulta.php)>. Acesso em: dez. 2015

<sup>20</sup> PIRES, A. Café e indústria em Juiz de Fora: uma nota introdutória. In: *Juiz de Fora: história, texto e imagem*. Juiz de Fora: Funalfa Edições, 2004, p. 29.

especificidades que permitiam sua delimitação e diferenciação frente aos principais polos de produção agroexportadores que se desenvolveram no país no mesmo período (principalmente Rio e São Paulo). Em outras palavras, deve ser destacado que a Região da Zona da Mata mineira sofreu um processo significativo de diversificação econômica, induzido pela expansão das exportações, que se concretizou num espectro relativamente variado de setores e atividades presentes no próprio espaço regional (um setor financeiro e bancário, serviços públicos, produção agrícola de subsistência, transportes e comercialização, entre outros), cujo relacionamento recíproco permite sua caracterização como um “complexo agroexportador” (ou um sistema sócio espacial), mesmo que várias de suas características lhe confirmam, como já tivemos oportunidade de afirmar, uma natureza visivelmente “secundária” ou “periférica” frente aos complexos identificados com o Rio de Janeiro ou São Paulo.<sup>21</sup>

Desde que a cidade de Belo Horizonte foi criada, assumindo o posto de capital de Minas Gerais no ano de 1897, Juiz de Fora foi perdendo a sua posição de destaque no Estado. Em 1940, como afirma Wilton Cordovil, o mito da *Manchester Mineira* já estaria extinto, sendo possível afirmar que “o desenvolvimento da Zona Metalúrgica e de Belo Horizonte ocorreria em detrimento do crescimento da Zona da Mata e de Juiz de Fora, diante da materialização de uma política econômica revestida por um ideário de integração estadual”.<sup>22</sup> Nesse sentido:

O interesse político em constituir a capital Belo Horizonte como polo econômico e industrial do Estado desencadearia um processo de migração interna de recursos humanos e capitais que, estimulados por políticas públicas, garantiam que a nova capital assumisse posição de destaque na atração de investimentos. Já a partir do início da década de 1920 seriam mais evidentes os efeitos da política de centralização dos investimentos por parte do Estado, especialmente em um momento em que a cafeicultura regional começaria a apresentar claros sinais de crise e a indústria, como estrutura produtiva ligada direta ou indiretamente ao setor primário, também dava sinais de recrudescimento.<sup>23</sup>

Devido ao declínio da *Manchester Mineira*, desde a segunda metade do século XX até os dias atuais, Juiz de Fora tem vivenciado o aumento do setor de prestação de serviços em detrimento do setor industrial. Ao classificar a cidade de Juiz de Fora como pós-fordista, o geógrafo Ricardo Antônio Santos Silva, em dissertação de

<sup>21</sup> PIRES, A. Café e indústria em Juiz de Fora: uma nota introdutória. In: *Juiz de Fora: história, texto e imagem*. Juiz de Fora: Funalfa Edições, 2004, p. 35-36.

<sup>22</sup> CORDOVIL, W. D. *Do caminho novo a Manchester mineira: as dinâmicas sócio-espaciais da gênese e evolução do município de Juiz de Fora no contexto regional da zona da mata mineira*. 245 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013, p. 207.

<sup>23</sup> CORDOVIL, W. D. *Do caminho novo a Manchester mineira: as dinâmicas sócio-espaciais da gênese e evolução do município de Juiz de Fora no contexto regional da zona da mata mineira*. 245 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013, p. 210.

mestrado defendida no ano de 2014, destaca as características dessa nova fase e seus reflexos no território juiz-forano:

A cidade pós-fordista se caracteriza por não se organizar mais dentro de uma condição de racionalização da produção, em que as áreas atendiam as necessidades exclusivas da indústria. Além disso, o arranjo/organização espacial das cidades no contexto pós-fordista se dá de maneira bem difusa e descentralizada dos centros adensados de maior investimento. Como concretização desta mudança em Juiz de Fora, tem-se a instalação de *shopping centers*, bancos, indústrias, centros comerciais, etc., e um conjunto de variados equipamentos urbanos em zonas periféricas de grandes cidades, os quais resignificaram os limites teóricos e práticos dessa nova feição de cidade.<sup>24</sup>

A nova configuração do espaço urbano juiz-forano relaciona-se ainda com o processo de sucumbência do setor industrial,<sup>25</sup> uma vez que as indústrias perderam ao longo do tempo a importância na economia do município. Esse processo ocorrido em Juiz de Fora tem relação também com as principais mudanças econômicas que aconteceram no mundo a partir da década de 70.

Este panorama foi produzido, desde o final dos anos 80, como parte da crise estrutural do capitalismo no âmbito internacional, que assumiu maior concretude no decorrer dos anos 90. Em linhas gerais, desenhava-se uma nova ordem mundial, marcada pela globalização do capital e pela fragmentação da produção, pautada principalmente pela informatização e pela terceirização e ampliação do setor de serviços, especialmente aqueles relacionados à indústria.<sup>26</sup>

A relação entre território e classe social em Juiz de Fora foi analisada por Luciene de Oliveira Clemente. Para a pesquisadora do Serviço Social, também “subordinando-se à dinâmica especulativa e reproduzindo a ideia do marketing urbano na disputa concorrencial das cidades, em Juiz de Fora também se verifica a separação de bairros pobres e bairros nobres”.<sup>27</sup> Em estudo recente, a autora citada, por meio da verificação empírica, conclui que:

<sup>24</sup> SILVA, R. A. S. *Geografia e habitação social: A política habitacional e os expedientes da (re) produção da cidade capitalista em Juiz de Fora – MG*. 182 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014, p. 44.

<sup>25</sup> SILVA, R. A. S. *Geografia e habitação social: A política habitacional e os expedientes da (re) produção da cidade capitalista em Juiz de Fora – MG*. 182 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014, fl. 45.

<sup>26</sup> SILVA, R. A. S. *Geografia e habitação social: A política habitacional e os expedientes da (re) produção da cidade capitalista em Juiz de Fora – MG*. 182 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014, fl. 46.

<sup>27</sup> CLEMENTE, L. O. *A produção do espaço através do ato de habitar: um estudo sobre a relação entre política habitacional, território e sujeitos sociais em Juiz de Fora/MG*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015, fl.141.

A desigualdade social em Juiz de Fora é, sobretudo, territorializada. A região norte, a maior em extensão, é a que possui o maior número absoluto de famílias em situação de extrema pobreza (988). Já a região sudeste delimitada pela área de abrangência do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS do bairro Costa Carvalho e entorno é a que concentra maior porcentagem de famílias nessa situação (20,53%).<sup>28</sup>

Por meio da análise da conformação do espaço urbano em Juiz de Fora, ressaltadas todas as peculiaridades que possibilitam identificar o município como cidade média, é possível afirmar que o espaço urbano em questão se organiza de acordo com a lógica de acumulação capitalista, ou seja, o mercado tem papel determinante na estruturação da cidade. Esse é o entendimento de Miriam Monteiro Oliveira, que analisou as ações de planejamento urbano no município.

Percebe-se no município de Juiz de Fora uma expansão urbana estabelecida segundo a lógica capitalista, ocorrendo aos saltos, mantendo vazios urbanos que serviam como reservas à especulação tendo seu valor ampliado com a chegada da infraestrutura básica, criando e garantindo a existência de graus diferenciados de valorização.<sup>29</sup>

A organização do espaço urbano de Juiz de Fora é capaz de revelar alguns de seus aspectos sociais. É possível perceber que a dinâmica juiz-forana reproduz fenômenos observados em outras cidades do mundo. A segregação socioespacial e a identificação da pobreza a certos locais da cidade são fenômenos observados também em Juiz de Fora e produzidos pela atuação protagonista do mercado no planejamento urbano. Este segmento tem papel fundamental na determinação do acesso à terra urbana.

Embora o IDHM de Juiz de Fora apontado anteriormente seja considerado alto, não é possível afirmar que todos os moradores da cidade (ou mesmo a maioria deles) têm acesso de maneira igualitária aos benefícios da urbanização.<sup>30 31</sup> As diferenças no gozo desses bens são definidas também pela localização da moradia. Isso restou comprovado pelo Quadro 1, *supra*, que apontou a diferença no IDF das diferentes regiões da cidade.

<sup>28</sup> CLEMENTE, L. O. *A Produção do Espaço através do Ato de Habitar: um estudo sobre a relação entre política habitacional, território e sujeitos sociais em Juiz de Fora/MG*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015, fl. .

<sup>29</sup> OLIVEIRA, M. M. *Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?* 109 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006, p. 41.

<sup>30</sup> SILVA, J. A. *Curso de direito urbanístico*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 45.

<sup>31</sup> José Afonso da Silva afirma que o Princípio da Justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística foi acolhido pelo Estatuto da Cidade em 2001.

A cidade define-se então, por uma divisão econômica, social e espacial, estabelecendo-se, a partir da ação de todos esses agentes, a segregação das classes sociais e a concentração da população de baixa renda em áreas específicas do território. Acompanhando as transformações nacionais, Juiz de Fora vem repetindo o modelo e o discurso dominante nas cidades capitalistas marcados pela lógica do mercado e pela apropriação diferencial da riqueza. A esse território construído são adicionados infraestrutura, sistema viário, equipamentos, serviços, que, juntamente com a existência ou falta de amenidades, compõem o valor da terra. Dessa forma, a ocupação do espaço urbano é regulada pelo valor que a terra urbana adquire, sendo este o principal elemento de sua apropriação. A cidade torna-se, assim, um potencial de consumo, exatamente como qualquer outro produto: consumo que se realiza segundo as possibilidades de renda de seus habitantes.<sup>32</sup>

No aspecto político-institucional, importante destacar que o Poder Executivo municipal é composto por dezessete secretarias. Dentre elas, destacam-se as de Atividades Urbanas, de Meio Ambiente, de Obras, de Planejamento e Gestão e de Transporte e Trânsito, por terem suas atuações maior proximidade com a questão urbana. A Administração Pública de Juiz de Fora é composta, ainda, por sete entidades da Administração Indireta.<sup>33</sup>

No âmbito do Poder Legislativo, a Câmara Municipal é composta 19 vereadores, sendo que na antiga legislatura (2013-2016)<sup>34</sup> há apenas uma mulher exercendo mandato (Ana do Padre Frederico – PDT). Dentre as atividades legislativas desenvolvidas pela Câmara, ressalta-se a realização das audiências públicas que podem ser convocadas tanto pela Presidência da Câmara como por meio de pareceres formulados em comissão. O Regimento Interno da Câmara Municipal de Juiz de Fora, Resolução nº 1270, dispõe o seguinte:

Art. 153. As Audiências Públicas são aquelas requeridas para um objetivo determinado e estão abertas à participação popular, entidades representativas e equivalentes, regularmente inscritas ou admitidas a participar pelo Presidente, mediante prévia e expressa manifestação.

§1º No ato de convocação para as Audiências Públicas serão indicados o dia, hora e a matéria a ser discutida, mediante divulgação na imprensa oficial, em reuniões ou comunicação individual.

<sup>32</sup> TASCÁ, L. *As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, p. 33

<sup>33</sup> São entidades da administração indireta de Juiz de Fora a Companhia de Saneamento Municipal – CESAMA, a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA, a Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização – EMPAV, a Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage – FUNALFA, a Agência de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON, a Fundação Museu Mariano Procópio – MAPRO e o Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DEMLURB.

<sup>34</sup> Na atual legislatura, além da vereadora reeleita Ana do Padre Frederico, foi eleita a vereadora Delegada Sheila. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/legislatura.php>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

§2º É vedado discutir-se nas Audiências Públicas matéria diversa daquela para a qual fora feita a convocação.<sup>35</sup>

Na página oficial da Câmara,<sup>36</sup> é disponibilizado o calendário mensal das audiências públicas, o que permite que a população possa acompanhar quais assuntos serão debatidos nesse fórum. Contudo, deve-se considerar que o acesso à internet ainda não é universal o que dificulta o conhecimento dessas agendas por parte significativa da população. Além disso, como é possível verificar no artigo 155 do Regimento Interno, as audiências públicas não permitem a participação direta da população nas discussões, tendo em vista que somente pessoas previamente indicadas em requerimento expedido pelo presidente da Câmara têm garantido o uso da palavra nesse fórum.

Art. 155. Aprovada a Audiência Pública, a Câmara Municipal convidará as autoridades, representantes de entidades, representantes de todos os partidos políticos com representatividade no Município e pessoas interessadas indicadas em Requerimento, cabendo ao Presidente a expedição do convite.

§1º Quando a matéria a ser discutida versar sobre temas polêmicos e/ou controvertidos proceder-se-á ao convite de segmentos diversos a fim de possibilitar a captação de uma gama de opiniões o mais heterogênea possível.

§2º Os interessados, convidados ou convocados, mediante a inscrição prévia até os primeiros 30 (trinta) minutos da Audiência Pública, em registro próprio junto à Assessoria de Cerimonial da Câmara Municipal, poderão usar a palavra por:

- a) 5 (cinco) minutos havendo até doze inscritos;
- b) 3 (três) minutos havendo mais que doze inscritos.

§3º Após a manifestação dos oradores inscritos, cada Vereador poderá fazer uso da palavra por 5 (cinco) minutos, estritamente dentro do tema objeto da exposição.

§4º As inscrições dos Vereadores para falar na Audiência Pública serão feitas de próprio punho, em livro especial e sob a fiscalização do 1º Secretário, até 30 (trinta) minutos a partir do início da reunião.

§5º O Orador ao expor sua opinião sobre o tema, não podendo ser apertado, deve se ater ao tema da Audiência Pública, sujeito a advertência e cassação da palavra, quando divagar sobre tema diverso ou perturbar a ordem dos trabalhos.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Resolução 1270. Regimento Interno da Câmara Municipal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2013.

<sup>36</sup> Página oficial da Câmara Municipal de Juiz de Fora: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/>>.

<sup>37</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Resolução 1270. Regimento Interno da Câmara Municipal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2013.

Embora o desenho institucional das audiências públicas não garanta que esse seja efetivamente um instrumento de participação direta, percebe-se que elas têm ganhado mais destaque na agenda política do município. Esse fato se comprova por meio da promulgação de três leis, duas no ano de 2009 e uma em 2011, que dispõem sobre a obrigatoriedade de realização prévia de audiência pública antes de determinado ato do chefe do Executivo.<sup>38</sup>

Além das audiências públicas, existem os Conselhos Municipais, sendo que, em 2015, havia 26 conselhos criados em Juiz de Fora.<sup>39</sup> Dentre esses, destacam-se aqueles que se relacionam diretamente com a questão urbana. São eles: Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMDEMA, Conselho Municipal de Habitação (CMH), Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural – COMPPAR e o Conselho Municipal de Transporte – CMT. O quadro a seguir demonstra a composição desses cinco conselhos.

Quadro 2 – Composição dos Conselhos Municipais de Juiz de Fora em 2015<sup>40</sup>

(continua)

CONSELHO	COMPOSIÇÃO <sup>41</sup>		
<b>CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE (CMT)</b>	Conselheiros (25)	Poder Público Municipal (6)	Poder Executivo (3)
			Poder Legislativo (3)
		Sociedade Civil <sup>42</sup> (19)	Comunidade Usuária (8)
			Entidades Técnicas (4)
			Associações (7)

<sup>38</sup> As leis em questão são: Lei nº 12.309 – de 22 de junho de 2011 (Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de Audiência Pública ao ato que anteceder o reajuste das tarifas de água e esgoto, no Município de Juiz de Fora), Lei nº 11.852 – de 20 de outubro de 2009 (Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de Audiência Pública ao ato que anteceder a instalação ou modificação de local de aterros sanitários, unidades de transbordo e aterros de inertes no Município de Juiz de Fora) e Lei nº 11.755 – de 22 de abril de 2009 (Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de audiência pública ao ato que anteceder o reajuste da tarifa de transporte coletivo urbano no Município de Juiz de Fora e ao ato que anteceder o reajuste da tarifa do Serviço de Táxi no Município de Juiz de Fora). Disponível em: <<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/>>. Acesso em: dez. 2015.

<sup>39</sup> Dados obtidos no site da PJF: <<http://www.pjf.mg.gov.br/>>.

<sup>40</sup> Dentre os 26 conselhos, entendo que esses cinco conselhos são aqueles que mais têm relação com a temática do direito à cidade. Os dados foram obtidos através de consulta ao site da PJF: <<http://www.pjf.mg.gov.br/>>. Acesso em: nov. 2015.

<sup>41</sup> A classificação conselheiros na tabela acima procura respeitar a divisão estabelecida pelos próprios conselhos e divulgadas no site oficial da prefeitura.

<sup>42</sup> Embora tenha sido utilizado o termo “Sociedade Civil” faz-se mister destacar que existem entidades, em especial àquelas classificadas como “técnicas” que também fazem parte do poder público, embora de outras esferas (estadual ou federal). É o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora e da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

(conclusão)

<b>CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA – COMPUR</b>	Conselheiros (20)	Poder Público Municipal (11)	Poder Executivo (8)
			Administração Indireta (2)
		Sociedade Civil (9)	Poder Legislativo (1)
			Entidades técnicas (3)
<b>CONSELHO MUNICIPAL PATRIMÔNIO CULTURAL – COMPPAC</b>	Conselheiros (13)	Poder Público Municipal (7)	Poder Executivo (3)
			Poder Legislativo (1)
		Sociedade Civil(5)	Administração Indireta (3)
			Entidades técnicas (4)
<b>CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE – CONDEMA<sup>43</sup></b>	Conselheiros (32)	Poder Público Municipal (10)	Poder Executivo (7)
			Poder Legislativo (1)
		Sociedade Civil (22)	Administração Indireta (2)
			Associações (12)
<b>CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – CMH</b>	Conselheiros (27)	Poder Público Municipal (9)	Entidades técnicas (10)
			Associações (1)
		Sociedade Civil (18)	Poder Executivo (7)
			Poder Legislativo (1)
			Administração Indireta (1)
			Associações (10)
			Entidades técnicas (8)

Fonte: Elaboração própria.

De 1938 a 1986, a legislação urbanística de Juiz de Fora foi norteadada basicamente pelo Código de Obras, que estabelecia diretrizes técnicas para as edificações e preocupava-se com a expansão da área urbana do município. Conforme ressaltado por Luciane Tasca,<sup>44</sup> o Decreto-Lei nº 23 (Código de Obras) “surgiu não só a partir da necessidade de se estabelecerem regras mais precisas para a ocupação do solo

<sup>43</sup> Na página oficial do CONDEMA não há informação explícita sobre a atual composição do conselho. As informações apresentadas foram obtidas por meio do DECRETO Nº 12.373 – de 17 de junho de 2015 que regulamenta o CONDEMA.

<sup>44</sup> TASCAL, L. *As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, fl. 112.

na cidade, mas, sobretudo, para normatizar sobre as edificações”. O Código de Obras, portanto, cumpriu durante quase 50 anos o papel de lei geral sobre urbanismo na cidade.

Em 1986, o Código de Obras foi revogado, sendo elaborada a Legislação Urbana Básica de Juiz de Fora, composta por três leis: a Lei nº 6.908/86 (Lei de Parcelamento do Solo), a Lei nº 6.909/86 (Código de Edificações) e a Lei nº 6.910/86 (Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo). Sobre essa legislação, afirma que:

Essa legislação objetivava impor limites à desordenada expansão da cidade e induzir o crescimento para o sentido norte, provocando a desconcentração das zonas territoriais mais saturadas e garantindo, assim, pelo menos em tese, a possibilidade de implantação de planos urbanísticos. Esta legislação está vigente e ainda é a principal modeladora do espaço urbano de Juiz de Fora, podendo-se visualizar o incentivo à ocupação da zona norte através dos vários projetos de novos loteamentos industriais e residenciais.<sup>45</sup>

A partir dos anos 90, contudo, foi inaugurada uma nova fase no planejamento e na gestão da cidade de Juiz de Fora. Sob a influência do neoliberalismo, o município se viu entre duas agendas opostas:<sup>46</sup> o ideário da reforma urbana e a agenda competitiva.<sup>47</sup> Conforme registrado por Luciane Tasca,<sup>48</sup> desde 1992 foram lançadas iniciativas pela Administração municipal com o objetivo de preparar o Plano Diretor da cidade. Nesse ano foi elaborado um documento pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento – IPPLAN/JF, órgão atualmente extinto da prefeitura, que era responsável pelo planejamento urbano, apontando as características do município da Zona da Mata mineira.

Em 1996, na gestão do ex-prefeito Custódio Matos (PSDB), o Plano Diretor de Juiz de Fora por pouco não saiu do papel. Nessa época, foi elaborada pela prefeitura uma proposta de planejamento por meio de um documento composto pelo diagnóstico da cidade, pelas proposições relativas ao planejamento e a gestão do município, pelos anexos e pelos Projetos de Lei (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora, Lei do Parcelamento e do Uso e Ocupação do Solo e Lei da

<sup>45</sup> TASCAL, L. *As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, fl. 114.

<sup>46</sup> Conforme exponho a seguir, Luciane Tasca não entende que o Plano Diretor e o Plano Estratégico se estabelecem duas agendas opostas para Juiz de Fora, mas, complementares.

<sup>47</sup> OLIVEIRA, M. M. *Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?* 109 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006, fl. 21.

<sup>48</sup> TASCAL, L. *As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

Contribuição de Melhoria). No ano seguinte, o prefeito recém-eleito do PMDB, Tarcísio Delgado, retirou o projeto de Plano Diretor da Câmara de Vereadores alegando a necessidade de ampliar a participação.<sup>49</sup>

A diferença entre o documento apresentado em 1996, pelo então prefeito Custódio Matos, e o Plano Diretor aprovado em 2000, já na gestão do prefeito Tarcísio Delgado, era a ausência nesse segundo plano de uma proposta que contemplasse a revisão do parcelamento do uso do solo na cidade. Nas palavras de Luciane Tasca,<sup>50</sup> “o grande déficit entre a proposta de 1996 e o plano aprovado, são as alterações nos modelos de parcelamento do solo e no zoneamento. No primeiro elas mereceram item especial, e simplesmente não constaram no PDDU, 2000”. Em 1997, “segundo as diretrizes do modelo catalão”,<sup>51</sup> foi elaborado o Plano Estratégico de Juiz de Fora, o PlanoJF. Nas palavras de Miriam Oliveira.

O plano estratégico apareceu, a partir da articulação de um grupo da prefeitura que se baseou na premissa do processo de globalização no qual as grandes cidades se encontram, ou seja, transformar a cidade em protagonistas nas relações internacionais do mundo contemporâneo, e induzir o desenvolvimento de um profundo senso de competitividade na disputa acirrada pelo seu espaço próprio nessa rede urbana internacional.<sup>52</sup>

A influência do modelo de planejamento estratégico espanhol na proposta juiz-forana também foi percebida por Luciane Tasca, conforme a seguir.

A ideologia contida no planejamento estratégico e na gestão da cidade, a partir de 1997, manifesta-se através de uma leitura homogeneizadora da sociedade, produzindo a diluição das diferenças sociais, unificando todos os habitantes em torno de determinadas ações que contemplam interesses parciais.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> TASCAL, L. *As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, fl.130.

<sup>50</sup> TASCAL, L. *As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Tese (doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, fl. 139.

<sup>51</sup> OLIVEIRA, M. M. *Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?* 109 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006, fl. 73.

<sup>52</sup> OLIVEIRA, M. M. *Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?* 109 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006, fl. 100.

<sup>53</sup> TASCAL, L. *As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, fl. 103.

Na vigência desses dois planos normativos, Miriam Oliveira<sup>54</sup> observou o paradoxo que se repetiu em diversas cidades brasileiras diante da coexistência dos Planos Diretores e dos Planos Estratégicos num mesmo espaço urbano, uma vez que entre os anos 80 e 90 “são criadas instituições técnicas de planejamento e, ao mesmo tempo, as nossas cidades crescem sob o comando da lógica e dos interesses do mercado”.<sup>55</sup> Já para Luciane Tasca não se trata de contradição, mas de complementaridade entre os dois planos.

Dessa forma, nossa hipótese se baseia no entendimento de que os planos municipais em Juiz de Fora (PDDU, 2000 e PlanoJF) não apresentam, na realidade, contradições entre si. Apesar dos discursos teoricamente se apresentarem de forma distinta (tendo o primeiro o forte discurso da democracia e da participação popular, e o segundo o enfoque em projetos pontuais dinamizadores de alguns setores como comércio, serviços, indústria, entre outros) ambos se caracterizaram por apresentar um conjunto de projetos que ao serem aplicados no tecido urbano salientaram a infraestrutura viária como foco prioritário das ações para o desenvolvimento urbano.<sup>56</sup>

### 3 O processo de revisão das leis de edificações e de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora

Desde a promulgação do PlanoJF, as mudanças mais significativas na legislação urbanística do município ocorreram em 2013, quando a Câmara de Vereadores aprovou as alterações na Lei nº 6.909/1986, que dispõe sobre as edificações no município de Juiz de Fora, e na Lei nº 6.910/1986, que dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo, ambas criadas na década de 1980.

Foram várias as mudanças propostas pela nova redação das leis que modificavam desde os parâmetros de ocupação do solo até a alteração no cálculo de altura máxima para edifícios. Foram realizadas, ainda, alterações que atingiram o zoneamento urbano e os respectivos parâmetros construtivos. Conforme destacado pela arquiteta e urbanista Bárbara Lopes Barbosa, as mudanças propostas pela nova redação das Leis de Edificações e de Uso e Ocupação do Solo favorecem o adensamento da área central da cidade.

<sup>54</sup> OLIVEIRA, M. M. *Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?* 109 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

<sup>55</sup> OLIVEIRA, M. M. *Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?* 109 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006, fl. 15.

<sup>56</sup> TASCAL, L. *As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, fl. 17.

É, portanto, na região central, definida pela UT-01, que acontecem os principais impactos das mudanças legislativas destacadas. Entende-se, assim, que a mudança desses parâmetros permitirá um maior adensamento nas áreas da cidade que já possuem infraestrutura sobrecarregada e pouca possibilidade de expansão, conforme destacaram os estudos realizados para o Plano Diretor de 2000, uma situação tem se agravado nos últimos anos.<sup>57</sup>

Ao analisar as alterações propostas na legislação urbanística em questão, Bárbara Barbosa afirma que “as mudanças legislativas aqui analisadas são um reflexo do interesse do mercado imobiliário no aumento do aproveitamento construtivo em especial na região central da cidade”.<sup>58</sup> Bárbara traça um paralelo entre as mudanças propostas e o financiamento privado de campanhas, uma vez que essas medidas beneficiam as construtoras locais. Essas empresas contribuíram significativamente para a campanha de alguns vereadores, inclusive a campanha do proponente das alterações acima citadas, o vereador Júlio Gasparette (PMDB).<sup>59</sup>

As alterações nas leis urbanísticas foram propostas em janeiro de 2013 por meio dos Projetos de Lei nºs 03 e 04. Contudo, no ano de 2004 essas mudanças já tinham transitado na Câmara de Vereadores, porém não prosseguiram devido às críticas que receberam de várias entidades da sociedade civil.

A cidade de Juiz de Fora, neste ano de 2004, vê-se como palco de um processo de revisão de sua legislação urbanística mais significativa: as leis de Parcelamento do Solo (Lei 6908/86) e Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 6910/86). Tal processo vem provocando diversas polêmicas, como exemplifica o contexto diverso da elaboração das leis e o cenário urbano do município nos dias atuais. As mensagens de alteração das leis que tramitavam na Câmara Municipal no início do ano eram focadas, principalmente, na revisão de números como os de coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, modificação das atuais regras do sistema viário e dos espaçamentos, e metragens das construções. Estas mensagens receberam incisivas críticas dos membros das associações de moradores, de técnicos do IAB – núcleo Juiz de Fora, tendo sua maior foco na modificação dos coeficientes de ocupação do solo. Assim, a sociedade organizada conseguiu movimentar a opinião pública para barrar o projeto de lei, e, em paralelo, a própria Prefeitura

<sup>57</sup> BARBOSA, B. L. *Patrimônio, planejamento e produção do espaço urbano: o caso da transferência de potencial construtivo em Juiz de Fora – MG*. 139 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, 2015, fls. 113-114.

<sup>58</sup> BARBOSA, B. L. *Patrimônio, planejamento e produção do espaço urbano: o caso da transferência de potencial construtivo em Juiz de Fora – MG*. 139 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, 2015, fl. 114.

<sup>59</sup> BARBOSA, B. L. *Patrimônio, planejamento e produção do espaço urbano: o caso da transferência de potencial construtivo em Juiz de Fora – MG*. 139 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, 2015, fl. 114.

contratou, através de licitação pública uma empresa de Consultoria para adequar a legislação da cidade às mudanças atuais.<sup>60</sup>

Não satisfeitos com a condução desse processo de alteração legislativa iniciado em 2013, estudantes de arquitetura e profissionais ligados ao Instituto dos Arquitetos do Brasil em Juiz de Fora (IAB/JF) expressaram sua indignação durante a sessão do Tribuna Livre na Câmara dos Vereadores.<sup>61</sup>

Durante a tramitação dos projetos legislativos que pretendiam alterar essas duas leis, ocorreu uma forte mobilização, principalmente por meio das redes sociais, que pretendia, além de barrar tais modificações, fomentar o debate acerca das consequências das alterações nas leis urbanísticas. Enquanto movimento popular urbanístico que atua em Juiz de Fora, o MaisJF fez uma campanha na internet que divulgou cartilhas explicativas sobre as consequências das alterações legislativas propostas. Sobre esse processo, Paulo Silveira, integrante do MaisJF desde o início, faz o seguinte resgate:

Quando eles tomaram posse em janeiro, eles já encaminharam essas mudanças da lei de uso e ocupação do solo. Isso já estava sendo gestado desde 2004. Nessa época o IAB/JF e até o CREIA com o apoio de alguns vereadores conseguiram barrar essas mudanças (...). O projeto (2013) foi encaminhado logo no início de janeiro pelo Gasparette que tornou-se presidente da casa. A gente ficou sabendo dessas alterações pelo Tribuna de Minas (jornal). Nós buscamos o projeto de lei para começar a entender o que realmente significavam essas mudanças. O MaisJF surgiu nisso, nesse momento. Eu e a Gabriela fazíamos parte do Centro Acadêmico da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFJF e começamos a puxar essa discussão. Tinha que ter uma audiência pública. Começamos a fazer panfletos, divulgar no Facebook. Nós panfletamos na rua e fomos para a Audiência Pública que na verdade era uma Tribuna Livre que o IAB/JF conseguiu, não uma audiência. Antes só estávamos restritos aos alunos da Arquitetura. Só que não deu em nada e eles aprovaram uma das leis (a de edificações). E aí já começou junho. A campanha foi em cima de revogar essa lei. A primeira vitória foi a suspensão da matéria da lei de uso e ocupação do solo. E aí depois, logo depois que explodiu, daquela manifestação de 15 mil, a gente conseguiu uma reunião com

<sup>60</sup> ALBERTO, K. C.; TASCA, L. Revisão da legislação urbana em Juiz de Fora: oportunidade de mudanças. *Minha Cidade*, São Paulo, ano 04, n. 048.02, Vitruvius, jul. 2004 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/04.048/2007>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

<sup>61</sup> O posicionamento dos arquitetos e estudantes foi notícia na edição do dia 28 de maio de 2013 do jornal de maior circulação local, o Tribuna de Minas. "Arquitetos e estudantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/UFJF) voltaram a cobrar da Câmara Municipal a realização de audiência pública para discutir os projetos de lei que propõem mudanças na legislação que ordena o uso e ocupação do solo desde sua sanção, há 27 anos. As duas proposições são autoria de Julio Gasparette (PMDB). Uma delas, que altera a lei que ordena a construção de novas edificações e revê limitações de itens como afastamento, ventilação e iluminação, já foi aprovada na última quinta-feira." Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/arquitetos-cobram-audiencia-publica/>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

a secretaria de governo onde entregamos uma carta. Nós chegamos na prefeitura, falamos que éramos do movimento MaisJF, que tínhamos uma pauta dentro das manifestações e pedimos para fazer uma reunião. E aí foi muito rápido. Como ninguém sabia o que iria dar aquilo (jornadas de junho), eles revogaram a lei (prefeito). Mas eles não revogaram pelo conteúdo, mas sim pelo tipo de lei.<sup>62</sup>

Figura 3 – Cartilha explicativa elaborada pelo MaisJF sobre as alterações nas Leis nºs 6.909 e 6.910/86

**O QUE SIGNIFICA A ALTERAÇÃO DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO 6909 E 6910, PARA A NOSSA VIDA? GODZILLA RESPONDE**

**ART. 59** - A construção, demolição, reforma, modificação ou ampliação de construções, obras e edificações, bem como de suas dependências, muros e grades, só poderão ser iniciadas e executadas após a obtenção de licença a ser concedida pelo Poder Executivo. - LEI 03/6909

**ISTO SIGNIFICA QUE A PARTIR DE AGORA SE QUISERMOS CONSTRUIR UMA GRADÉ OU MURO, ESTE PONTO TEM SER MELHOR DISCUTIDO, A LEI INTERFERE NO NOSSO FUTURO!**

**+ tem que haver mais DISCUSSÃO**

**ANTES A ÁREA MÍNIMA DO QUARTO DE EMPREGADA ERA 6M², AGORA PASSA PARA 4M², MENOS ESPAÇO DE DESCANSO PARA O TRABALHADOR!**

**MENOS ESPAÇO**

**ART. 9-INCISO 5** - 5. quarto de empregada: 4,00 m² (quatro metros quadrados).

**AGORA APÓS COM 1 QTO ATÉ 40M²: COZINHA E BANHEIRO NÃO PRECISAM DE JANELA!**

**MENOS QUALIDADE DE VIDA!**

**UMA CIDADE MENOS HUMANA, JUIZ DE FORA É PARA QUEM?**

**LEI 6910 PROJETO DE LEI Nº 04/2013**

**ART. 42** - A altura máxima permitida para a edificação será obtida calculando-se o dobro da soma da largura da via pública, considerada perpendicularmente, a partir do alinhamento, com a dimensão de afastamento frontal.

**EDIFÍCIOS MAIS ALTOS! MENOS SOL MENOS LUZ MENOS VIDA**

**MAIS PRÉDIOS=MAIS CARROS=CONGESTIONAMENTO**

**UMA CIDADE É FEITA DE PESSOAS, E NÃO DE CARROS, DE PRÉDIOS E DE RUAS**

**A CIDADE TEM QUE SE PLANEAR PARA O FUTURO, O PLANO DIRETOR É A RESPOSTA A ESSE CAOS!**

FONTE: Página do Facebook do MaisJF . Disponível em: <<https://www.facebook.com/maisJF/>>.

Diante da aprovação das alterações na Lei de Edificações em maio de 2013 e da iminência da aprovação do projeto de lei que alterava a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o MaisJF, o IAB/JF e estudantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) elaboraram um manifesto contrário aos projetos de lei, destacando as consequências práticas dessas alterações. O MaisJF alegava que as mudanças representavam retrocessos técnicos em relação à questão urbanística, uma vez que tais projetos não contavam com estudos prévios de impacto ambiental. Além disso, o manifesto denunciou que esses processos não estavam respeitando o Estatuto da Cidade, uma vez que não compreendiam uma noção integral de planejamento e não foram precedidos de amplo debate com a população. O manifesto foi recebido pelo secretário adjunto de governo da prefeitura, Paulo Gutierrez, no dia 20 de junho de 2013, como atesta o seguinte relato do MaisJF:

<sup>62</sup> SILVEIRA, P. S. A. J. *MaisJF* [dez. 2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.

Consideramos que estas propostas são um retrocesso da legislação original, no sentido de que não evolui em termos ambientais, sociais, econômicos e culturais, indo de contra mão a um pensamento que vem sendo aplicado em todo o mundo sobre qualidade urbana, mobilidade, democracia espacial e desenvolvimento sustentável. Não existem estudos de impacto ambiental, patrimonial, de tráfego, de capacidade da rede de saneamento da cidade, dentre outros, que seriam necessários para compreender a viabilidade de uma alteração como a que se propõe. Fatores estes que já estão saturados na área em que as propostas pretendem adensar: Granbery e Bom Pastor. As propostas, ainda, não consideram a avaliação e planejamento da cidade como um todo, na medida em que se coloca pontualmente quando sabemos que a cidade é um organismo vivo, com elementos interdependentes. O processo sendo levado às pressas, sem consulta pública, sem apresentação de estudos técnicos demonstra, no mínimo, a falta de transparência da Câmara neste começo de mandato. Ainda que fosse considerada urgente, uma proposta desta importância deve considerar a opinião e análises de todos os segmentos da sociedade em uma consulta pública amplamente divulgada, respeitando o princípio da equidade social.<sup>63</sup>

As mobilizações contrárias às alterações legislativas coincidiram com as Jornadas de junho de 2013. Durante uma das maiores manifestações que ocorreu em Juiz de Fora, no dia 16 de junho de 2013, a campanha #VETABRUNO foi divulgada para todos os manifestantes através da reprodução de imagens na parede de um prédio localizado na esquina mais movimentada da cidade (cruzamento entre a Av. Rio Branco e a Rua Halfeld).

As jornadas foram fundamentais para que a gente tivesse mais visibilidade dessa pauta tão importante para a cidade. Antes da jornada a gente já estava articulado mas a gente não teria conseguido vetar e engavetar a matéria. Eles ficaram perdidos, sem saber o que fazer. Tanto que eles receberam a gente, aceitaram o nosso manifesto. Aí apareceu no jornal que uma das bandeiras da jornada era sobre isso também (leis urbanísticas). A gente conseguiu dar uma visibilidade, a gente conseguiu reverter o processo por um tempo. Passou aquilo ali e eles conseguiram se rearticular e botar essa pauta de novo na câmara.<sup>64</sup>

Esse grande ato político não impressionou apenas pelo grande número de participantes (estima-se que mais de 15 mil pessoas tomaram as ruas de Juiz de Fora). A diversidade de pautas e de reivindicações surpreendeu tanto aqueles que participavam das manifestações como os que acompanhavam de longe. Dentre essas

<sup>63</sup> MAISJF. Página do MaisJF no Facebook. Disponível em: <<https://www.facebook.com/maisJF>>. Acessado em: 12 fev. 2016.

<sup>64</sup> SILVEIRA, P. S. A. J. *MaisJF* [dez. 2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.

pautas, a questão da alteração da Lei nº 6.910/86 ganhou destaque na imprensa local, que no dia 17 de junho fez a seguinte observação:

Alguns aspectos da política local entraram para lista de protestos, como a recente mudança na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Em um cartaz, que foi colado na escultura do menino com a pipa, na Avenida Presidente Itamar Franco, um manifestante pedia ao prefeito Bruno Siqueira (PMDB) para vetar a matéria.<sup>65</sup>

A visibilidade da questão naquele ato foi tamanha que o vereador Júlio Gasparette suspendeu a votação do projeto de lei que alterava a Lei nº 6.610/86, o que foi considerado uma grande vitória pelo MaisJF.<sup>66</sup> No dia 26 de junho de 2013, o prefeito Bruno Siqueira vetou as alterações na Lei nº 6.609/86, mais uma vitória da mobilização popular.

O veto<sup>67</sup> do prefeito alegou a inconstitucionalidade da proposta, que feria a lei orgânica do município, uma vez que as alterações propostas deveriam ser feitas por meio de lei complementar, conforme disposto no artigo 35, incisos III e VI, da Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora. Além disso, alegou a violação ao artigo 83, inciso V. Isso indica o reconhecimento de parte das denúncias feitas pelo MaisJF.

Art. 83. O estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano deverá assegurar:

I – a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas onde esteja situada a população favelada e de baixa renda;

II – a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária e o estímulo a essas atividades primárias;

III – a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente natural e cultural;

IV – a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, cultural, ambiental, turístico e de utilização pública;

V – a participação das entidades comunitárias no estudo, no encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> TRIBUNA DE MINAS. Milhares protestam em Juiz de Fora. 17 de junho 2013. Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/milharesprotestamemjuizdefora/>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

<sup>66</sup> Publicação do dia 20 de junho de 2013 com a seguinte legenda: "VITÓRIA!! O autor do projeto de alteração da Lei 6910, Vereador Júlio Gasparette SUSPENDEU a matéria!! Graças à visibilidade do movimento, graças a todos que compartilharam, que curtiram a página, que saíram na manifestação de segunda com os cartazes!! Foi uma vitória muito importante para o movimento! Que venha a revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora! Agora vamos focar no veto do prefeito ao projeto de alteração da Lei 6909!"

<sup>67</sup> Razões do veto do prefeito Bruno Siqueira Disponível em: <[https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=24850](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=24850)> Acesso em: dez. 2015.

<sup>68</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei Orgânica de Juiz de Fora. Promulgada em 30 de abril de 2010.

Figura 4 – Projeções feitas pelo MaisJF durante as Jornadas de Junho em Juiz de Fora<sup>69</sup>



FONTE: Página do Facebook do MaisJF.<sup>70</sup>

Contudo, as propostas de alteração foram novamente apresentadas no ano de 2013 pelo vereador Júlio Gasparette como Propostas de Leis Complementares nºs 05 e 06. De acordo com Paulo Silveira:

Chegou as férias da Universidade (setembro) e aí eles resolveram puxar a votação. Houve uma audiência pública e eles já emendaram a votação.

<sup>69</sup> Publicação do dia 24 de junho de 2013 com a seguinte legenda: “O que significa a alteração da lei de uso e ocupação do solo (6910) e edificações (6909) ?1-Diminuição dos espaços para a ventilação e entrada de luz nos nossos apartamentos. MAIS INSALUBRIDADE! 2-Diminuição do tamanho mínimo da cozinha, isto significa menos espaço para o correto desenvolvimento das atividades na Cozinha. MENOS ESPAÇO!3-Cozinha ventilando e iluminando pela SALA, mhmm, ISTO CHEIRA A GORDURA NO APARTAMENTO INTEIRO!4-As escadas proposta na lei não atendem a parâmetros de acessibilidade colocados pela Norma Técnica Brasileira (ABNT). MENOS ACESSIBILIDADE!5-Construção de mais prédios em regiões superadensadas significa Mais prédios mais carros, que é igual a MAIS ENGARRAFAMENTOS! 6- A lei tem muitas outros problemas, como o fim do prazo para aprovação de projetos! PRECISAMOS DO PLANO DIRETOR, E REVISAR ESTA LEI SIM, MAS COM UM AMPLO DEBATE E AMPARADO EM ESTUDOS TÉCNICOS SÉRIOS, NÃO COMO FIZERAM NA CÂMARA MUNICIPAL, APROVANDO AS PRESSAS! POR ISSO #VETABRUNO 6909”

<sup>70</sup> Disponível em: <<https://www.facebook.com/maisJF/>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

A gente foi na audiência, mas a gente não teve acesso à tribuna, só quem tinha acesso era o IAB/JF. Entre junho e setembro, o IAB/JF foi chamado para se reunir com o Clube de Engenharia para acertar os pontos que tinham problemas. Aí eu junto com o Ademir que, na época, era representante do CAU na cidade e muito ligado ao IAB, levantamos os pontos da 6.609 que era aquela que a gente tinha mais informações. A gente só teve acesso aos anexos da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que alteravam os coeficientes, ao final. A gente enfatizava mais nas questões da Lei de Edificações porque era aquela que a gente tinha mais informações. A gente sabia que iria aumentar os coeficientes. Se você for ver, praticamente todos os bairros que aumentaram o coeficiente eram da Rezato (construtora). Todos os bairros da região central. Além de criticar o fato de aumentarem o coeficiente sem nenhum estudo técnico, nós questionávamos o fato de mudar a legislação de uso e ocupação do solo antes da revisão do plano diretor. O plano diretor serve para você conhecer o território como um todo e planejar como uma unidade. Por que a gente não espera o plano diretor e depois muda a Lei de Uso e Ocupação do Solo? (...) A gente só conseguiu conter o processo por um tempo.<sup>71</sup>

Ainda que parte da população fosse contrária às alterações, essas foram aprovadas pela Câmara Municipal em novembro e, posteriormente, sancionadas pelo prefeito Bruno Siqueira no mesmo ano. Na edição do dia 02 de novembro de 2013, o jornal Tribuna de Minas noticiou a aprovação da Lei Complementar nº 05 e resgatou o trâmite das duas propostas de alteração.

Foi aprovado nesta sexta-feira (1º), em três sessões extraordinárias da Câmara Municipal, o projeto de lei que prevê alterações no texto da Lei Municipal 6.909/1986, que dispõe sobre regras para construir edifícios em Juiz de Fora. A mudança na chamada “Lei das Edificações”, proposta pelo presidente da Casa, Júlio Gasparetto (PMDB), permitirá o adensamento das construções no Centro da cidade. A matéria, que conta com o respaldo da UFJF, do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), do Clube de Engenharia e do Sindicato da Construção Civil (Sinduscon), segue para sanção do Executivo. (...)O projeto entrara em tramitação no início do ano, mas tinha sido retirado pelo proponente em virtude das manifestações de junho, quando ativistas pediram ao prefeito Bruno Siqueira (PMDB) que vetasse a proposta, caso fosse aprovada pelo Legislativo(...) A mudança na “Lei do Uso e Ocupação do Solo”, outra matéria apresentada por Júlio com a mesma finalidade, ainda tramita em comissões.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> SILVEIRA, P. S. A. J. *MaisJF* [dez. 2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.

<sup>72</sup> TRIBUNA DE MINAS. *Câmara aprova lei que favorece adensamento*. 2 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/camaraaprovaleiquefavoreceadensamento/>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

Recentemente, a cidade passou pelo processo de revisão do seu Plano Diretor, que se iniciou no ano de 2013. A revisão do Plano Diretor da cidade acontece em virtude da necessidade de se repensar o planejamento da cidade, tendo em vista que o Plano vigente foi promulgado no ano de 2000. O atual processo inclui na sua nomenclatura o termo *participativo*, diante da exigência do Estatuto da Cidade que consagrou o Princípio da Gestão Democrática das Cidades (art. 2º, II, da Lei nº 10.257/2001<sup>73</sup>).

Desde o ano de 2013, a Prefeitura de Juiz de Fora criou um *site* oficial voltado para o processo de revisão do Plano Diretor.<sup>74</sup> Nessa página, além do calendário das atividades, é possível encontrar diversos documentos e *links*, cujo conteúdo está relacionado ao planejamento e à gestão das cidades, como legislações e cartilhas explicativas. No *site* do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora há ainda informações sobre os principais fóruns desse processo, tais como a assembleia eletiva de delegados, a capacitação de delegados, os grupos de trabalho, os colóquios temáticos, as conferências, as oficinas comunitárias, oficinas de mobilidade e os seminários.

Embora o conteúdo do *site* oficial esteja apresentado de uma maneira que facilite a compreensão da importância do Plano Diretor Participativo para a cidade e que os eventos decorrentes da revisão e, principalmente, seus respectivos resultados, estejam disponíveis para consulta, não é possível afirmar que esse processo é participativo. Essa alegação só pode ser feita por meio da verificação empírica junto à sociedade. Essa análise deve procurar saber qual o real alcance da mobilização do poder público para que as pessoas participem desse processo, envolvam-se nas discussões acerca dos problemas da cidade, proponham soluções e, o mais importante, tenham suas ideias traduzidas na lei a ser promulgada.

O contrário também não pode ser afirmado, embora o processo de revisão da legislação urbanística ocorrido em 2013 (lei de edificações e lei de uso e ocupação do solo), conduzidos no mesmo governo e na mesma legislatura indiquem que alguns atores têm mais influência na elaboração da legislação urbana em Juiz de Fora. Contudo, acompanhar a revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora não é o objetivo principal desse trabalho, embora não seja possível falar sobre a legislação urbanística do município sem destacar esse importante momento para a cidade. Sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora, Gabriela de Moraes, integrante do MaisJF, destaca o seguinte:

<sup>73</sup> “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

<sup>74</sup> Site do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora: <<http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/index.php>>. Acesso em: dez. 2015.

Eu participei como suplente de delegado outra instituição. Eu participei das reuniões que eram só para delegados e para a equipe técnica da prefeitura. Eram para tirar demandas, discutir cada área da cidade. Dividiu em sub-áreas e cada dia da reunião era uma área. A gente discutia ela toda, cinco eixos. A gente teve muita ideia maneira e também deu para sacar a intenção do pessoal do Clube de Engenharia, do pessoal das construtoras (...) Eu acho que eles (prefeitura) tiveram que correr porque já está fora do prazo (revisão) há muito tempo. A equipe da prefeitura não é completa, eles mesmo sabem. Tinha que ter mais gente (...) Não tem isso, uma equipe multidisciplinar que se reúne sempre. Ficou muito pragmático, muito generalista. Não teve nenhuma inovação dos instrumentos do tipo “como a gente vai começar a utilizar de fato os instrumentos do Estatuto da Cidade?” (...) Os instrumentos aqui são subutilizados. Operação Urbana, por exemplo, o Shopping (Independência), foi mal feito. O resultado foi a Curva do Lacet do jeito que está, não teve contrapartida até hoje como deveria ser (...) Eu achei que a participação da comunidade foi meio fraca, eles divulgaram pouco, mobilizaram pouco. Não sei se também porque Juiz de Fora tem esse lance das pessoas não se deixarem mobilizar.<sup>75</sup>

Paulo Silveira, arquiteto e urbanista, destacou em entrevista que os integrantes do MaisJF acompanharam todo o processo, mas apenas como observadores. Sua fala destaca algumas características técnicas do atual projeto, bem como o papel do Clube de Engenharia de Juiz de Fora no momento da revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora:

Tem muita influência do Plano Diretor de São Paulo, até na nomenclatura das coisas, das áreas da cidade. Mas eu avalio que toda participação que eles puderam cooptar, eles cooptaram. Tem alguns avanços, mas tudo que tentava deixar o texto menos genérico, como por exemplo o estabelecimento de prazos, eles não colocaram. O Plano diretor de São Paulo estabeleceu prazo para as revisões das leis urbanísticas, tem prazo para os projetos. E aqui, quando a gente quis propor isso, foi refutado. Tudo que poderia ser mais instrumentalizado para ser implementado, tinha uma mensagem clara da Prefeitura de cortar. E era bem nítido, até jocoso, o papel do Clube de Engenharia. Eles estavam sentados em bloco, votavam em bloco e, quando podiam, entravam em desacordo com quem estava representando a academia. Uma coisa infantil. Por exemplo, uma professora propôs uma emenda propondo o acesso aos bens tombados. Aí eles levantaram uma dúvida muito irônica que não tinha nada a ver com o sentido real da emenda. Eles questionaram: “se essa emenda for aprovada, qualquer pessoa vai poder invadir minha propriedade privada tombada?”. Eles criaram vários tumultos desse tipo. Tudo que foi proposto pela academia foi rejeitado.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> MORAIS, G. MaisJF [nov. 2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.

<sup>76</sup> SILVEIRA, P. S. A. J. MaisJF [dez. 2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.

A fase de elaboração do plano diretor participativo já foi concluída. Resta agora a adequação das propostas apresentadas ao texto normativo.<sup>77</sup>

## 4 Considerações finais

Ao resgatar o processo de revisão da legislação urbanística de edificações e de uso e ocupação do solo em Juiz de Fora, restou evidente que cumprir os requisitos formais do processo legislativo não foi sinônimo de garantir a participação popular. Esse fato é comprovado, inclusive, pelo veto do prefeito Bruno Siqueira, que, além de inadequação formal, destacou a ausência de participação cidadã no processo de revisão da lei de edificações.

Nesse sentido, é preciso reconhecer a influência dos interesses privados nos processos públicos de decisão para, a partir de então, traçar estratégias de atuação. O exercício do direito à cidade, entendido aqui tanto como o direito ao valor de uso das cidades bem como o direito de exercício ativo da cidadania, não pode ser restrito à participação formal no âmbito dos processos legislativos. A pressão por mudanças e/ou contrárias aos retrocessos deve ser ampliada para além do Estado no sentido estrito, uma vez que o processo legislativo não deve ser compreendido apenas enquanto uma sucessão de acontecimentos que ocorrem no âmbito da Câmara Municipal. Esse processo é dinâmico e interage o tempo todo com outros processos que estão ocorrendo simultaneamente na sociedade. Isso restou confirmado quando o presidente da Câmara Municipal e o prefeito recuaram na questão das alterações legislativas em 2013, no momento em que ocorriam as manifestações das jornadas de junho na cidade de Juiz de Fora.

Além disso, os interesses que restam consagrados nas leis refletem, muitas vezes, os interesses dos grupos que detêm maiores poderes político e econômico na sociedade. O aumento do aproveitamento construtivo que provoca o adensamento da área central da cidade de Juiz de Fora foi permitido a partir das alterações nas Leis Municipais nºs 6.909 e 6.910, ambas de 1986. Essa era uma necessidade das construtoras que foi traduzida em forma de lei. Nesse sentido, as construtoras, respaldadas por alguns vereadores e outras entidades (como o Clube de Engenharia), demonstraram que são importantes atores políticos na condução da política urbana de Juiz de Fora.

A questão da influência dos interesses privados na condução da política urbana esbarra ainda na discussão do financiamento privado das campanhas eleitorais. Em dissertação de mestrado já citada, Bárbara Lopes Barbosa, a partir de dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, estabeleceu a relação entre a atuação do

<sup>77</sup> Essa informação está disponível no *site* da PJF. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

presidente da Câmara Municipal Júlio Gasparette, durante o processo de revisão da legislação urbanística, e o fato de que o mesmo recebeu doações das construtoras locais na última eleição.

O debate acerca do financiamento privado de campanhas eleitorais tem sido realizado em nível nacional e ganhou destaque com a votação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650. Movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB em 2013, essa ADI questiona que o poder econômico desequilibra a disputa eleitoral. Em setembro de 2015, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) declararam inconstitucional, por 8 votos a 3, o financiamento empresarial de campanhas no Brasil. A decisão valeu para as eleições municipais ocorridas em 2016.<sup>78</sup>

Aspecto relevante acerca do processo de revisão da legislação urbanística de Juiz de Fora é o papel do Clube de Engenharia como importante ator político no âmbito do planejamento e da gestão da cidade. No presente caso, há um protagonismo dessa entidade na defesa dos interesses das construtoras. Deve ser questionada, contudo, a maneira como a participação do Clube de Engenharia ocorre nesses processos. Ao indicar a atuação desse grupo enquanto participação técnica, essa passa a ser revestida por uma neutralidade que não condiz com o posicionamento em defesa das construtoras. Isso se repete também nos Conselhos Municipais em que essa entidade tem assento, conforme tabela apresentada.

O resgate do processo de revisão da legislação urbanística de edificações e de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora aponta que são muitos os desafios para consolidar a efetividade do princípio da gestão democrática das cidades e para garantir que os diversos segmentos sociais que constroem a cidade participem igualmente dos processos que envolvem o planejamento e a gestão do espaço urbano. Essa é uma questão que está intrinsecamente ligada à estrutura político-institucional brasileira, ainda frágil, na qual o exercício da cidadania se restringe ao direito ao eleitoral.

---

**Democracy and Cities: the Review Experience of the Urban Planning Legislation Buildings and Land Use and Occupation of Juiz de Fora**

**Abstract:** The present article aims to rescue the revision experience of the urban legislation of buildings and land use and occupation of the city of Juiz de Fora, occurred in 2013, trying to verify the characteristics of this process, in particular, in popular participation dimension. This analysis is not restricted to the formal scope of the legislative process in the City Council. The constant interaction of this formal process with the various social actors of the city is privileged here. It is worth mentioning the actions of the popular movement MaisJF in the enlargement of the public debate about the proposals of legislative modification and of its possible impacts in the urban space of Juiz de Fora, emphasizing the importance of the social networks in this process and the great projection achieved by the collective during the days of June 2013.

---

<sup>78</sup> Integra da decisão disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: fev. 2016.

The analysis of democracy in this process takes into account the Brazilian political-institutional environment that enshrines popular participation in the planning and management of cities in various norms supported by the Federal Constitution promulgated in 1988. Among these standards stands out, the enshrinement of the principle of cities democratic management in the Statute of the Cities. For the construction of this work, the economic, social and political-institutional characteristics of the city of Juiz de Fora are presented first, and then the review of the legislative process occurred is rescued. This case study was done through the techniques of research of bibliographical revision, documentary analysis, data systematization and interviews.

**Keywords:** Juiz de Fora. Urban Legislation. MaisJF. Cities Democratic Management.

## Referências

- ALBERTO, K. C.; TASCIA, L. Revisão da legislação urbana em Juiz de Fora: oportunidade de mudanças. *Minha Cidade*, São Paulo, ano 04, n. 048.02, Vitruvius, jul. 2004 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/04.048/2007>>. Acesso em: 28 dez. 2015.
- BARBOSA, B. L. *Patrimônio, planejamento e produção do espaço urbano: o caso da transferência de potencial construtivo em Juiz de Fora – MG*. 139 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, 2015, fls. 113-114.
- CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei Orgânica de Juiz de Fora. Promulgada em 30 de abril de 2010.
- CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Resolução 1270. Regimento Interno da Câmara Municipal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2013.
- CAPUCHINHO, M. N. *A centralidade da Luta por moradia para a classe trabalhadora e a ocupação Vila Barroso em Juiz de Fora*. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012, fl. 89.
- CLEMENTE, L. O. *A produção do espaço através do ato de habitar: um estudo sobre a relação entre política habitacional, território e sujeitos sociais em Juiz de Fora/MG*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015, fl. 141.
- CORDOVIL, W. D. *Do caminho novo a Manchester mineira: as dinâmicas sócio-espaciais da gênese e evolução do município de Juiz de Fora no contexto regional da zona da mata mineira*. 245 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013, p. 207.
- DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 2012.
- DUARTE, F. M. Uma composição historiográfica para Juiz de Fora: leituras escolhidas (1958-2012). *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*, v. 10, n. 16 Jan./Jun. 2014.
- JUIZ DE FORA. Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social. *Mapa social: análise da situação do desenvolvimento familiar em Juiz de Fora [Agenda Família 6mil]*. Thiago Campos Horta e Tammy Claret Monteiro et al. Juiz de Fora (MG): Funalfa, 2012, p. 89.
- MORAIS, G. *MaisJF* [nov. 2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.
- OLIVEIRA, M. M. *Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?* 109 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006, p. 41.
- PIRES, A. Café e indústria em Juiz de Fora: uma nota introdutória. In: *Juiz de Fora: história, texto e imagem*. Juiz de Fora: Funalfa Edições, 2004, p. 29.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 97.

SILVA, J. A. *Curso de direito urbanístico*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 45.

SILVA, R. A. S. *Geografia e habitação social: a política habitacional e os expedientes da (re) produção da cidade capitalista em Juiz de Fora – MG*. 182 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014, p. 44.

SILVEIRA, P. S. A. J. *MaisJF* [dez. 2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.

TASCA, L. *As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção*. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, p. 33.

TRIBUNA DE MINAS. Câmara aprova lei que favorece adensamento. 2 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/camaraaprovaleiquefavoreceadensamento/>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

TRIBUNA DE MINAS. *Milhares protestam em Juiz de Fora*. 17 de junho 2013. Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/milharesprotestamemjuizdefora/>> Acesso em: 14 nov. 2015.

VAINER, C. Empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

REIS, Ana Beatriz Oliveira. Democracia e cidades: a experiência juiz-forana de revisão da legislação urbanística de edificações e de uso e ocupação do solo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 209-240, jan./jun. 2017.

---