

Transferência do Direito de Construir e Dificuldades de Planejamento em Cidades Médias: o caso de Juiz de Fora - MG.

Autoria: Bárbara Lopes Barbosa

Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo

Universidade Federal da Bahia

blb.arq.urb@gmail.com

Co-autoria: Marcia Sant'anna

Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo

Universidade Federal da Bahia

santanna.m@gmail.com

1. O crescimento das cidades de médio porte no Brasil após a década de 1970

A rede urbana brasileira tem passado por intensas mudanças nas últimas décadas. Sua estrutura, que antes das décadas de 1960 e 70 era formada, principalmente, por uma hierarquia de grandes centros urbanos e pequenas cidades diluídas no território, hoje possui uma conformação mais complexa, constituída por cidades de diferentes portes que, por sua vez, se diferenciam não somente por número de habitantes, mas por diversos fatores como fluxos econômicos e inserção regional, dentre outros. Evidenciadas pela evolução histórica de cidades em todo o mundo, essas mudanças estão ligadas a transformações ocorridas em nível global.

A década de 1970 foi marcada pelo ápice de uma profunda crise no modo capitalista de produção (HARVEY, 1992), sendo este um dos principais fatores que contribuíram para as mudanças estruturais ocorridas nas redes urbanas. Esta crise, que tem início já na década de 1960 e grande repercussão nos Estados Unidos, teve como uma de suas causas a elevação dos preços do petróleo e de matérias primas que subsidiavam as indústrias, marcando, segundo Harvey (1992), a transição do modelo fordista de produção para outro que denomina de “acumulação flexível”.

“A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas

maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (Harvey, 1992, pag. 140)

Para superar a crise, com a limitação da intervenção do Estado na economia, foram postas em marcha novas relações de trabalho e novas estratégias para aumento da taxa de lucro por meio da redução dos custos de produção. Esta reestruturação produtiva, que teve como consequência o surgimento de uma nova fase na divisão internacional do trabalho, foi marcada pela expansão das multinacionais e dos investimentos diretos no exterior. Com vistas à diminuição dos custos de produção, investimentos foram direcionados para países de economias periféricas e semiperiféricas, o que transformou empresas multinacionais em transnacionais com espaço ampliado para decisões de investimento e produção no exterior. Estas ações suscitaram um processo de reestruturação econômica, política, social, espacial e ideológica em nível mundial, balizado pela difusão do “meio técnico-científico informacional” (Santos, 1996).

O regime de “acumulação flexível”, adotado também no Brasil, produziu novas estratégias de gestão e de escolhas locacionais, assim como novas relações de produção e de trabalho. Essas novas estratégias favoreceram a desconcentração das atividades industriais e a difusão territorial de filiais de grandes empresas nacionais e estrangeiras. A nova divisão internacional do trabalho, por sua vez, introduziu uma nova lógica econômica a partir da inserção de países periféricos num sistema globalizado de produção. No Brasil, as cidades médias desempenharam um papel importante nesse processo de desconcentração produtiva, com grande parte dos investimentos sendo direcionados para elas.

Foi neste período que o governo federal elaborou planos de desenvolvimento, como o “I Plano Nacional de Desenvolvimento”, tendo como principal objetivo preparar a infraestrutura, com ênfase em setores como transportes e telecomunicações, visando ao crescimento econômico do país. Com intensa intervenção do Estado na economia, o governo militar articulava empresas estatais, bancos oficiais e outras instituições públicas para a elaboração de políticas setoriais que incentivavam a interiorização da industrialização.

A abertura de novas possibilidades de trabalho aumentou a migração da população das cidades de pequeno porte, localizadas no entorno, para as cidades de médio porte, em uma proporção e velocidade consideráveis. Assim, apesar dos investimentos em infraestrutura, o “boom” populacional e a falta de planejamento da ocupação do solo foram responsáveis pela criação de áreas favelizadas em torno de muitas cidades médias, entre outras consequências.

Apesar de haver uma classificação por dimensão populacional das cidades de médio porte, que ficam geralmente entre 100 e 500 mil habitantes, de acordo com o IBGE, compreende-se a complexidade das classificações e hierarquizações, assim, sem dúvida, múltiplos fatores sociais, espaciais e relativos a contextos regionais podem mudar sua função e estrutura.

Para Sposito (2010) as cidades médias,

[...] são aquelas que desempenham papéis de ligação, de intermediação entre as pequenas e as maiores cidades, sem desprezar o tamanho populacional como primeiro nível da análise, pois como já destacado, existe a estreita relação entre quantidade e qualidade das dinâmicas e processos (SPOSITO, 2010, p.6).

Segundo o IBGE, em seu relatório técnico: Estimativas da população dos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2014, “as maiores taxas geométricas de crescimento da população verificadas entre 2013 e 2014 estão nos municípios de ‘médio porte’, que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes em 2014 (1,12%). Esses municípios, em geral, são importantes centros regionais em seus estados, ou integram as principais regiões metropolitanas do país, configurando-se como áreas de atratividade migratória”.

Com base em dados como este, entende-se então, que apesar do contínuo crescimento das periferias metropolitanas, as cidades de porte médio têm assumido uma posição estratégica na continuidade da desconcentração produtiva no Brasil, devendo ser considerada ainda sua função como polarizadoras regionais e fatores importantes na dinâmica de dispersão da população urbana brasileira. Desta forma, ressalta-se a importância das cidades de porte médio no processo de planejamento regional e urbano, bem como a atenção que nelas deve ser dada ao planejamento de longo prazo.

Segundo Sposito (2007), não é possível pensar numa reestruturação das cidades desarticulada de um processo de reestruturação interurbana. Assim, considerando-se a intrínseca relação entre o espaço intraurbano e o espaço interurbano (Sposito, 2001) das cidades de médio porte, fica clara a necessidade de planejamento dessas cidades enquanto áreas de potencial crescimento e expansão urbana e, além disso, um planejamento que precisa ser pensado em escala regional e não apenas de forma pontual.

O uso e a ocupação do solo dessas cidades tem sido uma preocupação corrente, visto que a função social da terra deixa de ser respeitada nas mais diversas situações e, com isso, o crescimento desordenado ganha cada dia mais espaço.

2. As dificuldades de aplicação dos instrumentos de planejamento do Estatuto das Cidades nas cidades de médio porte.

Em 2001, após doze anos de lutas sociais, foi aprovado o Estatuto da Cidade. Este é o nome dado à Lei Federal nº 10.257, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e trata da política urbana no Brasil, a qual é considerada uma das grandes conquistas do Movimento pela Reforma Urbana desenvolvido nos anos de 1980.

“Com base no princípio da função social da propriedade e gestão democrática da cidade, a lei contém normas de ordem pública e interesse social regulando o uso da propriedade urbana de modo a garantir o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos”. (SAULE JÚNIOR e UZZO; 2009. pág. 6).

Para compor o Estatuto das Cidades foram criadas ou reformuladas ferramentas urbanísticas comprometidas com a função social da terra instituída pela constituição de 1934 e, desde então, lapidada e regulamentada nos diversos ramos do direito vinculados à codificação da interferência do Estado na propriedade. (SANT’ANNA, 2004). Essas ferramentas objetivam facilitar o planejamento e a organização territorial das cidades.

Por apresentar diretrizes gerais para a política urbana, o Estatuto da Cidade, deixou a cargo de cada Município efetivar os dispositivos que deverão regulamentar o Plano Diretor, segundo as características locais. Obrigatório em todas as cidades de porte médio, o Plano Diretor é, na maior parte das vezes, o mais completo instrumento de planejamento destes municípios, trazendo com ele diversas ferramentas legais que devem colaborar com sua aplicação.

Entretanto, o que é planejado frequentemente não é aplicado, e os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto e incorporados nos planos diretores, em sua maioria, não são regulamentados e, quando o são, acabam engolidos pela lógica do mercado imobiliário de cada cidade ou, ainda mais frequentemente no caso de cidades de pequeno e médio portes, acabam engavetados e excluídos da produção do espaço urbano.

Muitas são as hipóteses que buscam explicar esses problemas, como a falta de preparo do corpo técnico vinculado ao poder executivo municipal ou a falta de adoção de métodos técnicos na gestão da cidade, que acaba por ser construída segundo os interesses de

cada administração. Haveria ainda a possibilidade de não adequação dos instrumentos do Estatuto à dinâmica urbana destes municípios, seja por não haver escassez de terras, não sendo necessária, portanto, a aplicação de alguns que estão mais ligados à movimentação do mercado imobiliário, seja por existirem outras formas de controle deste mercado no que toca ao uso e à ocupação da terra urbana.

O estudo dessa situação em Juiz de Fora-MG tem, assim, o objetivo de contribuir para o avanço dessa reflexão e para o esclarecimento de alguns de seus aspectos.

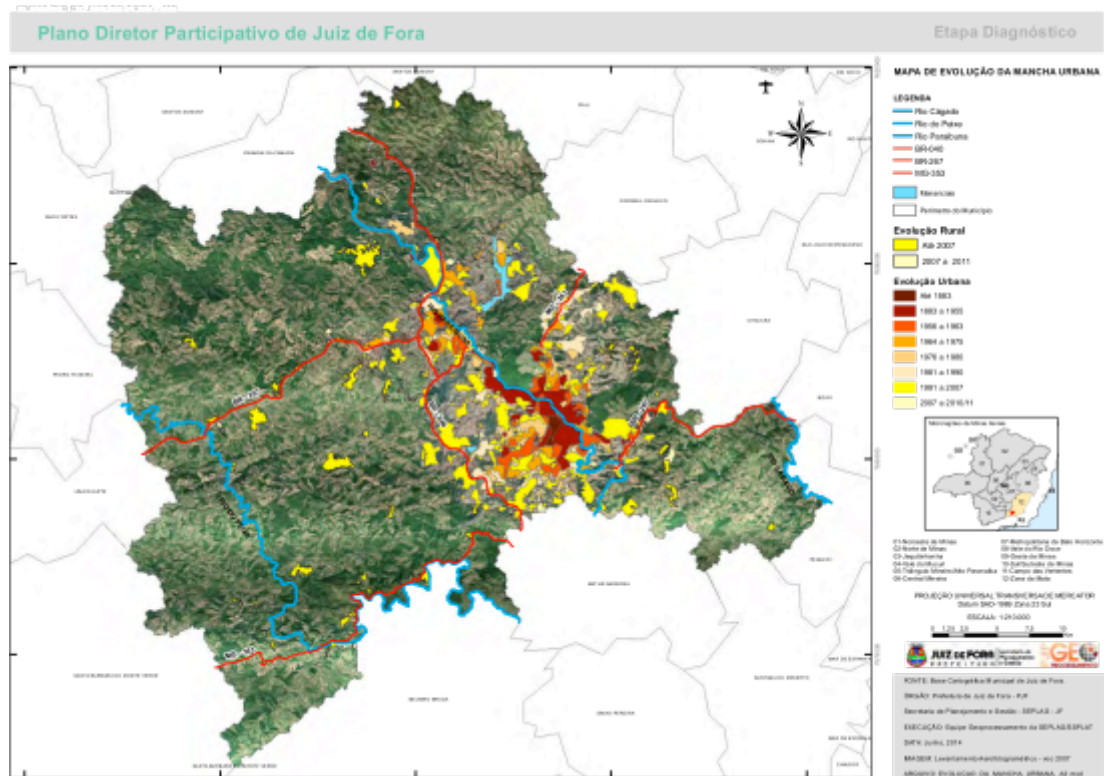
3. O planejamento urbano em Juiz de Fora

Juiz de Fora se encontra em uma zona polarizadora, já que o município é o principal centro da zona da mata mineira, localizando-se em um eixo estratégico de acesso às metrópoles de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. Esta proximidade influencia em muitos aspectos o desenvolvimento do município que se encontra entre os cinco mais populosos do estado de Minas Gerais. A população estimada de Juiz de Fora em 2013 é de 545.942 habitantes, tendo o último censo, em 2010, contabilizado 516.247. A área da unidade territorial é de 1.435,664 km², com densidade demográfica atual de 359,59 (hab/km²). (Fonte: IBGE, Censo 2010).

Como a maior parte dos municípios brasileiros, Juiz de Fora somente sofreu intervenções do poder público relacionadas à ordenação do crescimento, tempos após sua consolidação e à formação de seus principais aspectos de vida urbana. A ocupação foi moldada por uma topografia que coloca limites à expansão horizontal, já que contém uma quantidade expressiva de morros.

Segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU (2004), a origem da forma urbana de Juiz de Fora está ligada à ocupação vinculada ao rio Paraibuna e à topografia acidentada da região (Figura 2). Devido a esta configuração, a cidade se desenvolveu segundo um padrão verticalizado de crescimento, aproveitando ao máximo os terrenos edificáveis e provocando um grande adensamento das áreas mais centrais, nos vales, acarretando, em algumas áreas, problemas de ventilação e insolação. Enquanto isso, as periferias foram ocupadas sem planejamento, de forma inadequada à topografia e tendo como consequência a configuração de grandes dificuldades de mobilidade, entre outros problemas de infraestrutura urbana.

Figura 2 – Evolução da mancha urbana de Juiz de Fora - MG



Fonte: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora – Revisão Plano Diretor. 2014.

Apesar dessas primeiras ocupações serem determinadas por fatores fisiográficos, segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (2004), o que principalmente tem determinado a evolução da mancha urbana são os fatores antrópicos, de ordem basicamente econômica, como a construção da ferrovia e das vias de fluxo.

Segundo OLIVEIRA (2006, pag. 18), “(...) houve uma reestruturação da ação pública e modernização da estrutura urbana para garantir a retomada de seu crescimento, segundo a dinâmica capitalista.” (...) “Uma das iniciativas foi a criação do Código Municipal de Obras (Decreto Lei nº23 de setembro de 1938), responsável pelo zoneamento da cidade e fixação de regras relativas ao uso do solo e a construção, que nem sempre foram cumpridas. A partir daí a cidade ficou um longo período sem preocupação com o planejamento. Somente no final dos anos 1970, tem-se o estabelecimento de diretrizes pelo Governo Federal para o ordenamento econômico.”

Muitos foram os problemas decorrentes do crescimento populacional – de uma população de 238.510 habitantes em 1970, salta-se para 307.525 habitantes em 1980 – e da falta de habitação e equipamentos urbanos entre as décadas de 1970 e 80. O PDDU (2004) de Juiz de Fora, aponta que este aumento se deveu, em grande parte, à migração para para a cidade de contingentes originários, prioritariamente, no sudeste mineiro, que, juntamente com as áreas

fluminenses próximas da divisa com Minas Gerais, constituíam então as áreas polarizadas pelo município. Estes problemas, somados às ações do governo federal de incentivo à reordenação territorial dos municípios através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, levaram o poder público a voltar a se preocupar com o planejamento urbano, iniciando uma série de intervenções pontuais que tentavam resolver os problemas gerados pelo crescimento desordenado da cidade. Dentre estas iniciativas, em grande parte paliativas, houve também a elaboração do primeiro Plano de Desenvolvimento Local Integrado, em 1975, que buscava, principalmente, a ampliação da rede viária que, naquela época, já apresentava graves problemas infraestruturais. A partir da década de 1980, novos projetos urbanos foram implementados e novas regulamentações criadas, como as leis de uso e ocupação do solo (Lei nº 6910/ 1986), Código de Obras (Lei nº 6909/ 1986) e de parcelamento do solo (Lei nº 6908/ 1986).

O antigo Instituto de Pesquisa e Planejamento - IPPLAN/JF, criado na gestão do Prefeito Mello Reis, foi responsável, da década de 1980 até 2001, pela elaboração das leis de ordenamento do uso e da ocupação do solo e dos planos diretores e setoriais do município. O Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora – PDDU, desenvolvido em 1995, devido a troca de governo e outras complicações, foi reformulado e aprovado somente em 2000. O IPPLAN foi extinto neste mesmo ano e suas funções passaram a ser exercidas pela Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE). Em 2008, a SPGE também foi extinta, sendo repassadas as funções relativas ao planejamento urbano para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Assim, não há, atualmente, um órgão ou secretaria específica da área de planejamento urbano, mas apenas um departamento dentro desta secretaria, o DPOT – Departamento de Planejamento e Organização Territorial, que responde pelas questões urbanas no município.

Juiz de Fora é uma cidade compacta na região central e na sua porção leste, mas esparsa nas demais regiões. Apesar de se notar uma baixa na densidade de moradias na região central, esta se encontra saturada, principalmente no que toca à infraestrutura de mobilidade. Seu trânsito já apresentava, na época de elaboração do plano diretor, por volta do ano 2000, sinais de ineficiência e saturação, o que vem piorando com o passar dos anos.

Em 2013, foi dado início ao processo de revisão do PDDU aprovado em 2000. Até o momento de elaboração deste artigo, o processo de revisão se encontra em fase de atualização do diagnóstico existente, criação de bases de dados e reuniões comunitárias para discutir a realidade local do município em seus diferentes setores.

Anteriormente, foi aprovado, em 2012, pela Câmara de Vereadores, o projeto de lei que dispõe sobre a regularização de construções, reformas, modificações ou ampliações de

edificações, realizadas sem prévia licença da Prefeitura de Juiz de Fora e que não se enquadravam nas Leis Municipais 6.909 e 6.910, de 31 de maio de 1986 (atualmente revisadas). A proposta de lei, aprovada como Lei n.º 12.530 de 19 de abril de 2012, facilita a regularização dos empreendimentos que extrapolem os parâmetros urbanísticos de construção.

Em novembro de 2013, alterações nas leis urbanas básicas do município foram aprovadas pela Câmara de Vereadores e sancionadas pelo prefeito. As alterações foram efetuadas na Lei nº 6909/1986, que dispõe sobre as edificações no município de Juiz de Fora, e na Lei 06910/1986, que dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo. Estas mudanças trazem uma possibilidade de adensamento bastante superior ao previsto em muitas áreas centrais da cidade, com um aumento na taxa de ocupação de certas áreas do município de até 30%.

Cabe ressaltar, por fim, que a preocupação com a preservação do patrimônio cultural no município surgiu com os trabalhos desenvolvidos pelo IPPLAN. Dentre as ações realizadas pelo órgão neste sentido, foi aprovada, em 1998, a lei da Transferência do Direito de Construir. Derivado do conceito de “solo criado”, o dispositivo tem como objetivo, a priori, financiar o restauro de bens protegidos por tombamento e oferecer uma contrapartida financeira aos seus proprietários, através da transferência do potencial construtivo deste bem para outro local. Entretanto, após 16 anos de sua aprovação, o instrumento ainda não foi aplicado.

A rápida descrição feita acima da trajetória institucional e do processo de planejamento urbano e, sobretudo, dos objetivos das últimas alterações realizadas na regulação urbanística de Juiz de Fora, demonstram a submissão do desenvolvimento urbano local à lógica dos interesses econômicos e também privados.

4. O solo criado como instrumento de política urbana

Segundo REZENDE et al. (2009) e RIBEIRO e CARDOSO (1992), o “solo criado” surge como um novo instrumento de política urbana, com efeitos de regulação pública do uso do solo, no início dos anos 1970. Sua origem está associada à constatação das limitações que o zoneamento urbano tinha sobre o controle da elevação do preço da terra e, principalmente, à busca da reversão da segregação urbana. Estas reflexões se iniciaram na França e na Itália que, com o uso dessa ferramenta, desvincularam o direito de propriedade do direito de construir na lógica da ocupação da terra urbana.

O solo criado constitui uma proposta de enfrentamento dos efeitos da dinâmica capitalista de produção do espaço urbano, já que nasce em meio ao crescimento das lutas urbanas nas cidades europeias com o surgimento de governos populares e baseados em alianças

socialistas. Nos Estados Unidos, a discussão do solo criado também emerge no período, porém voltada para a criação de uma ferramenta que promovesse a adaptação do zoneamento e das regulações do solo à lógica do mercado imobiliário. Tinham, portanto, objetivos diferenciados, conforme observam REZENDE et al. (2009).

Com a separação legal entre o direito de propriedade e o direito de construção, os países que desenvolveram esta discussão criaram tetos de densidade, sendo que, para se exceder este teto, é necessária a compra de potencial construtivo como compensação do interesse coletivo.

Já no princípio da década de 1970, o solo criado vinha sendo discutido no Brasil, concomitantemente às experiências norte-americanas e europeias. O primeiro documento brasileiro que trata do solo criado é a Carta do Embu, publicada em 1976. Com a noção de solo criado e, portanto, com o direito de construir desvinculado do direito de propriedade da terra, foram discutidos no Brasil instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Transferência do Direito de Construir, com métodos de aplicação semelhantes. Estes conceitos foram sendo desenvolvidos e aplicados como instrumentos de política urbana a partir desta década e incorporados ao Estatuto da Cidade em 2001.

O instrumento da Transferência do Direito de Construir confere ao proprietário de bens protegidos por tombamento, ou declarados de interesse cultural/natural, a possibilidade de transferir o potencial construtivo de seu imóvel em outra área. O potencial construtivo que poderá ser transferido é calculado a partir da área do terreno e do coeficiente de aproveitamento estabelecido na Lei de Uso e Ocupação do Solo. A transferência é geralmente analisada pelo setor de planejamento municipal e fiscalizada pelo setor técnico cultural (havendo variações de denominação em cada município).

Os instrumentos relacionados ao solo criado têm gerado muitas dúvidas em suas implementações, desde a previsão nos planos diretores municipais, passando pelas leis urbanas que os regulamentam nos municípios, e chegando até seu gerenciamento e aplicação. Além disso, em muitos municípios brasileiros seu objetivo foi deturpado, fazendo com que o instrumento trabalhe a favor da especulação imobiliária, no sentido de facilitar a regularização de grandes empreendimentos sem a devida adequação à lei.

5. A lei da TPC em Juiz de Fora

Como já mencionado, o tema da preservação patrimonial na administração municipal de Juiz de Fora só passou a fazer parte de um programa de governo a partir de 1977, na gestão do

Prefeito Mello Reis. Os dados coletados e as respectivas propostas, elaboradas por uma equipe de jovens técnicos, ficaram centrados no antigo Instituto de Pesquisa e Planejamento - IPPLAN/JF, também criado nessa gestão.

A lei nº 9327 da TPC- Transferência do Potencial Construtivo - como é nomeada em Juiz de Fora, foi criada e aprovada em 1998, mas estabelece os mesmos critérios colocados pela Transferência do Direito de Construir no Estatuto da Cidade, de 2001.

Segundo esta lei, o IPPLAN seria responsável por dar prosseguimento aos processos de transferência iniciados pelo órgão de proteção ao patrimônio, porém, em 2000, com sua extinção, esta função passou a ser exercida pela Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE), através da Subsecretaria de Planejamento Territorial.

O instrumento da TPC até o momento não teve nenhuma aplicação efetiva no município de Juiz de Fora, exceto pelo processo, ocorrido em 2011, referente ao edifício do Colégio Nossa Senhora do Carmo, tombado pelo decreto municipal 6890/2000 e de propriedade da Congregação das Irmãs Carmelitas da divina Providência. A administração do Colégio buscou a Divisão de Proteção ao Patrimônio de Juiz de Fora – DIPPAC e solicitou o reconhecimento do potencial a ser transferido. Após os trâmites nos órgãos de planejamento, foi liberada a certidão de posse do potencial construtivo, mas a transferência não foi efetivada pela instituição. A administração afirma que não houve procura para comercializar seu potencial e que não buscou efetivar a transferência por ter encontrado outras formas de financiar o restauro do imóvel.

6. Os conflitos urbanos existentes e os impactos da falta de planejamento

Considerando a situação aqui apresentada, destacando-se as transformações urbanas da cidade e a escassez de recursos para manutenção do patrimônio construído, busca-se compreender os benefícios obtidos por meio da aplicação do instrumento da TPC e as possíveis justificativas da sua não utilização em Juiz de Fora.

O patrimônio histórico desta cidade é formado por marcos importantes do desenvolvimento da indústria mineira e brasileira, construídos em meio às mudanças nos meios de produção no século XIX; edifícios ligados às estradas férreas que cortavam a região; casas e palacetes aristocráticos, devido à proximidade com o Rio de Janeiro (como o atual Museu Mariano Procópio que seria uma casa feita para receber Dom Pedro II); arquitetura produzida pelos imigrantes alemães; casarões em diferentes estilos; os edifícios do campus da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, que entre outros, marcam o movimento moderno na cidade, além de painéis e monumentos comemorativos que fazem parte da identidade local. A maior

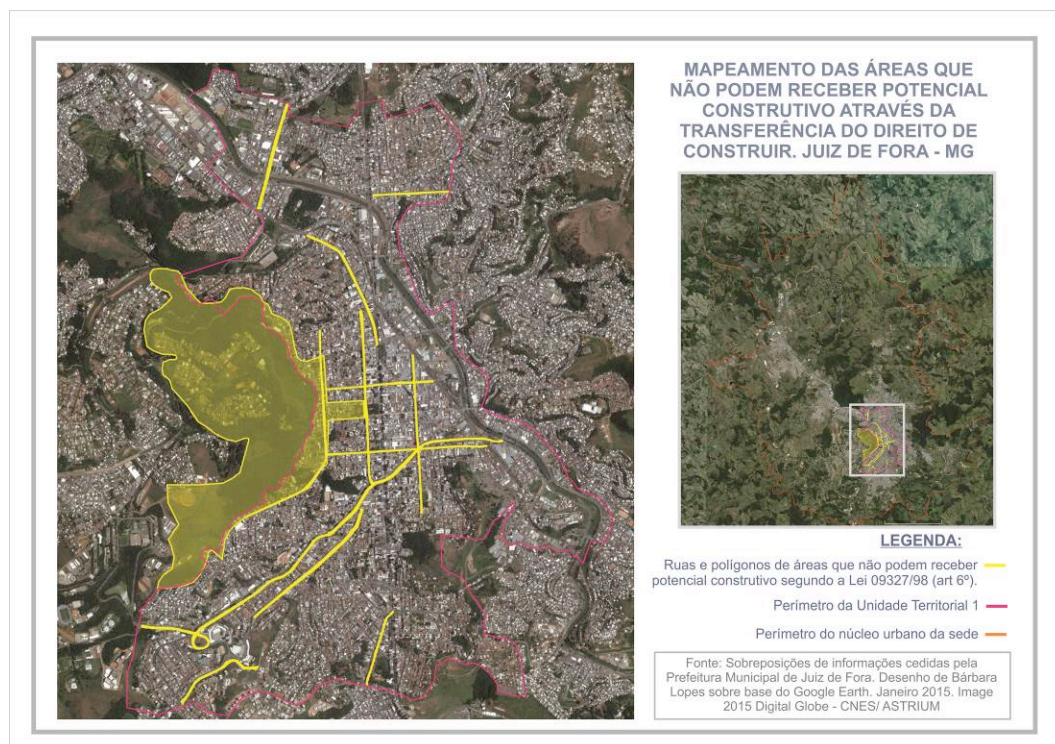
parte desse patrimônio é de propriedade privada, sendo alguns dos grandes equipamentos de propriedade da UFJF, como o Teatro Central, e outros do poder municipal. Muitos deles se encontram em péssimo estado de conservação e sob ameaça de demolição, alguns foram totalmente ou parcialmente demolidos, mesmo com denúncias e cobranças de movimentos populares.

A utilização da Transferência do Potencial Construtivo seria teoricamente uma opção válida e uma possibilidade de financiamento da conservação dos bens protegidos, uma forma de compensação dos seus proprietários e até mesmo uma vantagem para o mercado imobiliário. Entretanto, este instrumento, até o momento, não foi apropriado para qualquer fim.

A lei municipal define que o potencial construtivo de bens tombados ou declarados de interesse cultural pelo município poderá ser transferido por seus proprietários até um teto de 3.000 m², além de apontar que este potencial deverá ser distribuído entre vários imóveis de acordo com algumas fórmulas dadas. A lei expressa, portanto, uma preocupação com o excesso de adensamento em certas áreas e com o direcionamento da expansão urbana para outras onde a infraestrutura é apropriada. Assim, algumas áreas, determinadas na lei que regulamenta a TPC, são impossibilitadas de receber transferência da potencial construtivo por serem consideradas suficientemente adensadas. Estas delimitações se concentram em vias consolidadas, localizadas principalmente na região central da cidade. Prevê-se também um incentivo à ocupação da área de expansão localizada próxima às margens do Rio Paraibuna. (Figura 3).

O potencial construtivo que poderá ser transferido é calculado a partir da área do terreno e do coeficiente de aproveitamento estabelecido pela a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Este potencial somente poderá ser transferido para zonas que possuem os mesmos parâmetros daquela que cede, ou seja, da área onde o patrimônio edificado se encontra.

Figura 3 - Delimitação das áreas "não-receptoras" da Transferência do Potencial Construtivo em JF-MG.



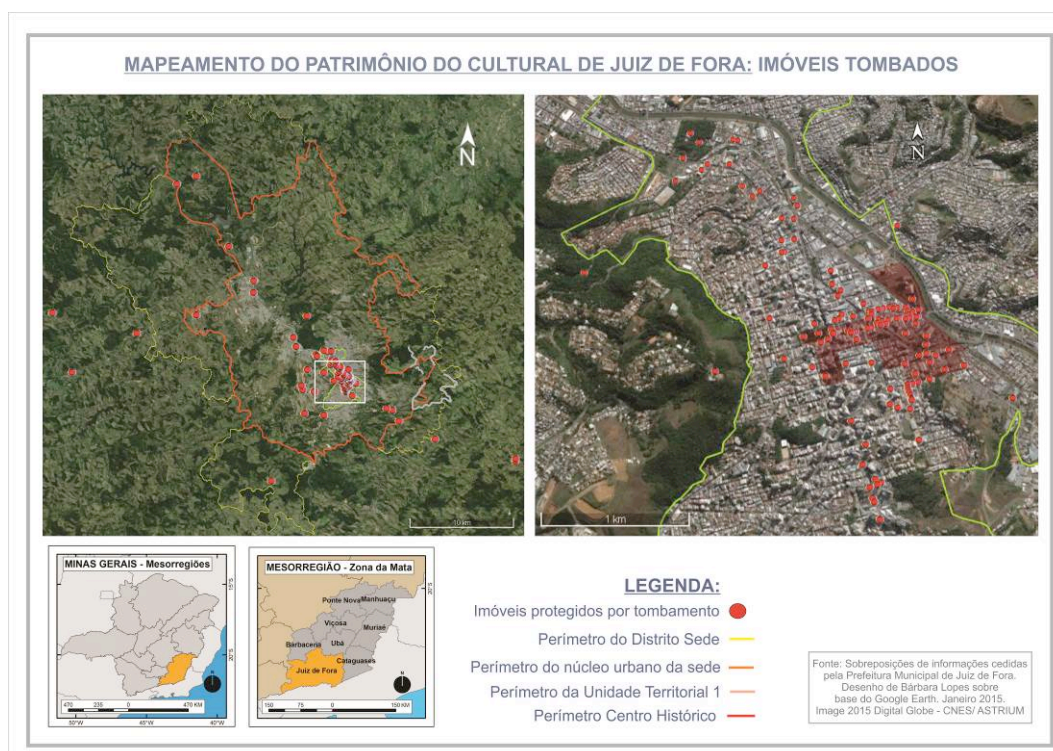
Fonte: Croquis sobre imagem de satélite do software Google Earth. Elaboração própria. 2014.

Segundo Fabíola Ramos, do Departamento de Planejamento e Ordenamento Territorial de Juiz de Fora (DPOT) – órgão responsável pelos processos relacionados à TPC –, esta última disposição, apesar de ser uma estratégia positiva contra a deturpação da lei, dificulta sua aplicação. Esta dificuldade se justifica pelo fato de que a Lei de Uso e Ocupação de Juiz de Fora divide o município em Unidades Territoriais (UT), e somente a UT1, referente à região central da cidade, possui um zoneamento detalhado e distinto do restante da cidade, que é mais genérico. Assim, muitos parâmetros urbanos e subdivisões do zoneamento são exclusivas da Unidade Territorial 1. Soma-se a isto, o fato de que a maior parte do patrimônio de Juiz de Fora se encontra na região central, ou seja, nesta mesma UT, restando, desta forma, um universo restrito de áreas para onde se pode realizar esta transferência.

Seria o caso de um edifício, protegido por tombamento, que cede potencial para a zona ZC3 – Zona Comercial 3 (área com um número considerável de edifícios protegidos, situada na UT1). Considerando-se que, segundo a lei, ele deverá transferir este potencial para uma zona de mesma classificação, e retirando-se deste universo as vias que são definidas como “não-receptoras” pela lei, sobram somente trechos das ruas Rei Alberto, Oscar Vidal, Fernando lobo, Marechal Deodoro e São Sebastião, o que demonstra as limitadas possibilidades de transferência do potencial calculado. Soma-se a isto, o fato de este potencial precisar ser dividido

entre 20 imóveis diferentes, segundo a lei. Existem ainda outros casos em que as áreas para onde se pode destinar o potencial são ainda mais restritas. As zonas centrais concentram um grande número de patrimônios e acabam tendo baixo poder de renovação com as limitações de zoneamento. (Figura 4) Não existe na prefeitura, até o momento, um banco de dados que mostre as possibilidades de direcionamento destes potenciais.

Figura 4 - Concentração do patrimônio protegido por tombamento na região central de Juiz de Fora



Fonte: Croquis sobre imagem de satélite do software Google Earth. Elaboração própria. 2014.

Fabiola Ramos (do DPOT) relata ainda a dificuldade do órgão de planejamento em aplicar a lei por falta de experiência nesta questão por parte dos técnicos da administração e relata que a falta de divulgação da existência desta lei é também um complicador para sua aplicação.

Como já mencionado, a Congregação das Irmãs Carmelitas da Divina Providência, que buscou a utilização do TPC no Colégio Nossa Senhora do Carmo, afirmou que o interesse da instituição estava na possibilidade de utilização do recurso da transferência na restauração do edifício. Entretanto, ao conseguir o valor necessário para esta obra por outros meios, não levou adiante o processo de transferência, arquivando a certidão que garante o potencial construtivo do

imóvel. Ao ser questionada se houve procura por parte do mercado imobiliário para compra deste potencial, a administração afirmou que nunca houve qualquer manifestação de interesse.

O desinteresse por parte da indústria da construção civil na compra destes potenciais, por sua vez, pode ser decorrente de falta de informação ou da não existência de demanda de compra, por haver oferta de outra natureza. Algumas ocorrências podem contribuir para o entendimento desta questão, como a facilitação da regularização fundiária, a oferta suficiente de terras e o aumento do potencial construtivo em algumas áreas da cidade.

Como já citado, foram aprovadas, em novembro de 2013, pela Câmara de Vereadores e sancionadas pelo prefeito, algumas mudanças na Lei 6910/1986 que dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo no Município de Juiz de Fora. Estas mudanças trazem uma possibilidade de adensamento bastante superior ao anteriormente previsto em muitas áreas centrais da cidade, com um aumento na taxa de ocupação de certas áreas do município em até 30%.

Outro fato importante é a revisão da lei que trata da regularização fundiária no município, que vem facilitar a adequação dos edifícios construídos irregularmente (Lei n.º 12.530, de 19 de abril de 2012). A prefeitura, através do seu Setor de Planejamento, apresentou à Câmara a proposta de criação de uma lei de regularização permanente, onerosa para grandes proprietários e mais flexível para população de baixa renda. Entretanto, a Câmara aprovou modificações nesta lei que facilitam essas operações em áreas de alto valor econômico, provavelmente em resposta ao mercado imobiliário local.

Assim, os caminhos legais que permitem exceder o potencial construtivo são variados e facilitados por esta nova legislação. De certa forma, como consequência destas facilidades, há uma falta de interesse do mercado pelo o potencial construtivo dos bens protegidos e, com isso, os proprietários destes bens também não se interessam pelo instrumento. Sem a dinâmica urbana e de mercado imobiliário que movimenta e crie interesse para transferência de potencial construtivo, este instrumento não tem função e aplicabilidade, tornando-se obsoleto.

As mudanças aqui citadas, ocorridas nas leis relacionadas ao uso e ocupação do solo e à regularização das construções em Juiz de Fora, foram aprovadas sem o devido estudo técnico e sem vínculos com o planejamento global do município. Estas leis, sem exceção, beneficiam o mercado imobiliário local, que pressiona e acaba por planejar e produzir o espaço urbano de Juiz de Fora. A própria revisão do Plano Diretor não vem sendo considerada, comprovando-se o distanciamento entre o planejamento e as práticas urbanas vigentes.

Percebe-se, assim, a total falta de articulação entre as políticas urbanas do município. O planejamento é feito de forma segmentada e em momentos pontuais, não havendo uma prática de planejamento contínuo, o que reflete a falta de prioridade que lhe é dada e sua pouca aplicabilidade na gestão urbana.

Cabe ressaltar, que não se busca neste estudo defender a apropriação do instrumento da TPC pelo mercado imobiliário, mas estimular a reflexão acerca do planejamento urbano desintegrado e da obsolescência dos seus instrumentos nas cidades de porte médio, diante da sua fragilidade institucional e dos movimentos rápidos e vorazes desse mercado. O exemplo da TPC em Juiz de Fora permite refletir ainda a respeito do perfil de cidade ao qual os instrumentos do Estatuto da Cidade se destinam, sobre o seu caráter homogêneo, e, por fim, sobre se a diretriz de planejamento e gestão que estabelecem, atende, de fato, à realidade institucional e política dessas cidades.

REFERÊNCIAS:

ARANTES, O. B. F., VAINER, C. & MARICATO, E. 2000. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda. Vozes, Petrópolis; 1ª edição.

AZEVEDO NETTO, D. T. et al. 1977. O “solo criado”. São Paulo, C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção, n.16, p.9-11.

BONDUKI, N. & KOURY, A. P. 2010. Das reformas de base ao BNH às propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Revista eletrônica Vitruvius. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>. [acessado em 08 de setembro de 2013]

BRASIL. Constituição. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p.

_____. 2005. Estatuto da Cidade. Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001. Instituto POLIS, 3ª edição. Brasília.

CARLOS, A. F. A., SOUZA, M. L. & SPOSITO, M. E. B. 2011. A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Editora Contexto. 234 p.

CASTRIOTA, L. B. 2009. Patrimônio Cultural: Conceitos, Políticas, Instrumentos. Belo Horizonte: Annablume Editora.

CHOAY, F. 2001. A Alegoria do Patrimônio. São Paulo: Editora UNESP.

_____ 2011. O Patrimônio em Questão - antologia para um combate. Tradução de Domingos, Joao Gabriel Alves. Belo Horizonte: Fino Traço Editora.

HARVEY, D. 1996. Condição Pós-Moderna : uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural . 6 ed. São Paulo: Loyola,.

IBGE, Nota técnica: Estimativas da população dos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2014. Setembro de 2014.

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf. [acesso em 27/11/2014]

JUIZ DE FORA. 2004. Juiz de Fora Sempre: Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Juiz de Fora (MG): FUNALFA Edições.

_____ 2001. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável. Convênio BID/ Consórcio Cooperação Técnica ATN/ II – 6602-BR. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

JUIZ DE FORA. Lei 09327. 1998. Transferência do Potencial Construtivo de bens tombados ou declarados de interesse cultural. Sistema de Legislação Municipal – JFLegis.

LEFEBVRE, H. 1991. O Direito à Cidade. 1ª ed. São Paulo: Moraes.

_____ 1999. Da cidade à Sociedade Urbana. In: A revolução urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG. 178 p.

MARICATO, 2011. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____ 2000. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: Acidade do pensamento único. Coleção Zero à esquerda. Vozes, Petrópolis; 1ª edição.

NETTO, D. T. 1975. O Solo Criado. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

NOBRE, E. A. C. 2004. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. In: IV Seminário Internacional da LARES - Latin America Real Estate Society. São Paulo: LARES.

OLIVEIRA, M. M. 2006. Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares? Dissertação (Mestrado) – IPPUR / Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

POCHMANN, M. 2011. Economia global e a nova Divisão Internacional do Trabalho. <http://decon.edu.uy/network/panama/POCHMANN.PDF>. [acesso em 27/11/2014]

REZENDE, V. F, FURTADO, F., OLIVEIRA, M. T. C. & JORGENSEN JR, J. 2009. Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado uma Necessária avaliação das Matrizes conceituais. Revista brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V.11, n. 2.

RIBEIRO, L.C.Q. & CARDOSO, A. 1992. O Solo Criado como Instrumento da Reforma Urbana: Uma Avaliação do Seu Impacto na Dinâmica Urbana. Porto Alegre: Ensaios FEE, v. 13, n. 1.

RIBEIRO, L. C. Q. 1996. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Record, 1996 – 352p.

ROLNIK, R. 2009. Democracia no fio da navalha limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Artigo publicado na Revista Eure (Chile). Vol. XXXV, Nº 104.

SANT'ANNA, M. 2004. A cidade atração: a norma de preservação dos centros urbanos no Brasil dos anos 90. Dissertação (Mestrado) - UFBA. Universidade Federal da Bahia. Salvador/BA.

SANTOS, M.1994. A região cresce mais que a metrópole. In: SANTOS, Milton. Por uma economia política da cidade. São Paulo: Hucitec/Editora PUC-SP. p. 53-77.

SPOSITO, M. E. B. 2006. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. CIDADES, v. 3, n. 5, p. 143-157.

TEIXEIRA, T. L. A. 2010 Reinscrição de vazios urbanos: diretrizes para a política urbana municipal em cidades médias e sua aplicação em Juiz de Fora/MG. Dissertação (Mestrado) – UFF. Universidade Federal Fluminense, Niterói /RJ.

VILLAÇA, F. 2001 “Espaço intra-urbano no Brasil”, São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/LILP.