



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

PROJETOS URBANOS EM CIDADES MÉDIAS: A IMPLANTAÇÃO DE UM SHOPPING EM JUIZ DE FORA, MG

Luciane Tasca (Universidade Federal de Juiz de Fora) - taskilu@hotmail.com

Arquiteta e Urbanista. Dra. em Planejamento Urbano e Regional_ IPPUR-UFRJ. Professora Adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo/UFJF

Pedro de Novais Lima Junior (UFRJ/IPPUR) - p.novais@globo.com

Arquiteto e Urbanista. Dr. Planejamento Urbano e Regional. Professor Adjunto do IPPUR/UFRJ

Marcela Caixeiro Mattos (UFJF) - marcelacaixeiro@yahoo.com.br

Arquiteta e Urbanista

Nicole Andrade da Rocha (UFJF) - nicarocha@ig.com.br

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo

Thiago da Silva Andrade (UFJF) - thiagosilvaandrade5@yahoo.com.br

Graduando em Arquitetura e Urbanismo

Introdução

A importação de propostas, modelos e instrumentos de planejamento de outros países é fato comum na nossa história, não faltando, críticas e questionamentos a esse respeito. Sendo elaborados em universos econômicos, políticos e culturais, diferentes, tais concepções não são neutras, na medida em que estruturam relações e representam uma realidade sócio-espacial que projetam uma receita única para realidades completamente diversas (TASCA, 2010)

Os chamados grandes projetos urbanos (GPU's) constituem-se em uma das tendências do empresariamento urbano (HARVEY, 1996), evidenciando uma nova maneira de conceber a cidade através da ação pública-privada e do marketing urbano (SÁNCHEZ, 1997).

A partir dos anos 90 com o processo de globalização tomando conta do cenário mundial, observou-se a disseminação das regras de livre mercado, passando a economia a ser progressivamente isenta do controle político, resultando em uma ação do Estado somente na regulação das intervenções e no controle das pressões locais (BAUMAN, 1999).

A própria questão urbana foi reinterpretada, passando a sustentar-se na valorização das vantagens competitivas e das estratégias de desenvolvimento local, destacando-se as formas de divulgação através da valorização do discurso e na utilização do modelo de cidade competitiva como forma de obtenção do sucesso (VAINER, 2000).

Nesse âmbito, buscando a promoção da mercadoria cidade, estabelecem-se as estratégias gerenciais traçando-se um plano de ação levando em conta as condições internas e externas do município, bem como os pontos fortes e fracos que determinarão os projetos a serem executados.

Enfatizando a necessária superação das limitações das formas tradicionais de planejamento, a metodologia adotada no planejamento estratégico de cidades, se opõe às premissas do planejamento clássico admitindo novas tendências, discontinuidades e surpresas, focalizando ainda as alternativas para aproveitar essas novas oportunidades (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2000).

Complementando esse pensamento, percebemos que o processo de mudanças na política urbana e a guinada para o empresariamento, acabam por levar ao surgimento de atividades e serviços que se consolidam através de empregos de baixa remuneração, contribuindo assim para o aumento das disparidades entre riqueza e pobreza urbanas. É possível perceber várias tentativas dos governos urbanos de inovarem e de se tornarem mais empreendedores, reorientando suas atitudes em relação à administração urbana, baseando suas políticas na competição entre localidades, estados e regiões. Dessa forma, os governos das cidades assumem um comportamento empresarial em relação ao

desenvolvimento econômico e passam a se preocupar de forma mais intensa com novas estratégias de crescimento (HARVEY, 1996).

A percepção da dinâmica das transformações no espaço urbano construído nos fornece subsídios para a reflexão sobre as possibilidades e limites de políticas que visem ao controle e direcionamento do crescimento e desenvolvimento urbano. Tal suporte nos permite ter elementos para avaliar, ponderar e diagnosticar as mudanças relevantes na conformação de uma cidade

Em Juiz de Fora, MG, nota-se esse processo através das leis e planos elaborados, que proporcionaram ao longo de sua história a requalificação da cidade, levando conseqüentemente, à valorização da terra e à expansão das fronteiras urbanas.

Nessa cidade, no que diz respeito às ações de planejamento urbano, desde 1977 a Prefeitura contava com um órgão específico, o Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN/JF), sendo que a partir de uma reforma administrativa em 2000, as ações e políticas urbanas passaram a ser geridas pela Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE).

Já em 1996, o IPPLAN/JF será responsável pela elaboração de uma proposta para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que contava com a revisão das Leis Urbanísticas de 1986. Este processo não se concretizará, sendo o órgão extinto e passando-se o encargo da elaboração e aprovação do Plano Diretor à SPGE, que o fará em 2000 (TASCA, 2010). Recentemente, em 2008, foram feitas novas mudanças e a SPGE foi extinta, passando suas atribuições para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico que agregou o termo Planejamento.

O processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor (PDDU, 2000), baseado nos princípios constitucionais de cidadania, participação e equilibrado ordenamento do solo urbano, refletindo ainda a função social da cidade, apresenta-se em Juiz de Fora marcado por contradições, principalmente no que cabe à aprovação do mesmo sem o conteúdo das leis urbanas de uso e ocupação do solo.

Ao longo do tempo, os projetos propostos e, aqueles que foram colocados em prática, demonstram a política pública focada na melhoria dos acessos à cidade, requalificação de sua estrutura urbana, priorizando os eixos de entrada e saída e as áreas elitizadas.

Durante o ano de 1997 (sobrepondo-se à elaboração do PDDU, 2000), outra equipe da PJJ passou a elaborar o chamado Plano Estratégico de Juiz de Fora (PlanoJF), contando com parcerias público-privadas como forma de alavancar projetos específicos que fossem capazes de desenvolver atividades produtivas diversificadas, como a indústria do conhecimento e do agronegócio (TASCA, 2010).

Buscando potencializar a centralidade de Juiz de Fora e aumentar a competitividade diante de outros municípios, tanto no âmbito econômico como na prestação de serviços, o PlanoJF abrangia projetos para o desenvolvimento econômico e profissional, através da expansão do acesso a educação básica, ao emprego, promovendo a inserção social. Ainda pertenciam aos temas, a busca de consolidar a cidade como pólo da Zona da Mata, “melhorando as vias de acesso à cidade, a competitividade do seu comércio e a qualidade dos serviços”, sobretudo nas áreas de educação e saúde. Por fim, todo esse processo deveria provocar a incrementar os indicadores sociais, “melhorando os serviços públicos, requalificando seu centro e transformando seus bairros em modelo de qualidade de vida para seus moradores” (Comitê Executivo do Plano Estratégico de Juiz de Fora. Disponível em < <http://www.jfservice.com.br/planojf> >).

Este processo confuso e fragmentado, em termos administrativos, não difere das ações do poder público em cidades brasileiras e reforça a idéia de que os municípios menores tendem a seguir os modelos das grandes metrópoles. Além da ação do Estado, podem-se identificar outros agentes modeladores do espaço urbano (ver, entre outros, CORRÊA, 2009)

Podemos identificar em Juiz de Fora, que as empresas construtoras detêm uma forte presença enquanto agente urbano responsável pelas pressões junto à Prefeitura para o incremento de seus nichos de mercado, atuando espacialmente de forma desigual, devido o baixo interesse em produzir habitações populares face ao custo da construção (TASCA, 2002).

Assim como esses agentes, existem também os proprietários dos meios de produção (os industriais e grandes empresas comerciais) sendo, em razão da dimensão de suas atividades, grandes consumidores de terra urbana. Necessitando de terrenos amplos e baratos que satisfaçam os requisitos locacionais, geram um processo de especulação fundiária, determinante para o aumento do preço da terra, bem como dos custos de expansão e dos imóveis (RIBEIRO, 1997).

Os proprietários fundiários, também aparecem de forma relevante na cidade, tendo na obtenção da maior renda de suas propriedades, o interesse que estas tenham o uso mais remunerador possível, especialmente o comercial e o residencial de padrão elevado. Estão particularmente interessados na conversão da terra rural em urbana, promovendo a expansão do território urbano. Compõem outro grupo que pressiona o Poder Público, visando a interferência na definição das leis de uso e ocupação do solo e zoneamento urbano.

Diversos são os obstáculos a uma ação planejada no espaço urbano das cidades capitalistas. Condicionar os investimentos públicos e os esforços das administrações, bem

como regular os investimentos privados, visando seguir diretrizes construídas democraticamente, ao longo de um período pré-definido, não é tarefa das mais simples.

As dificuldades e limitações históricas para a ação de planejamento democrático na sociedade brasileira e, em Juiz de Fora, foram e continuam sendo palco de debates, revelando as inúmeras limitações à elaboração de propostas alternativas (democráticas e igualitárias). Diante da impossibilidade de se tomar o ambiente construído de forma independente da sociedade que o constrói e o ocupa, o espaço urbano reflete as relações sociais participando ativamente de sua reprodução. Nesse sentido ele é objeto e agente de permanências e de mudanças influenciando e sendo influenciado pelas relações sociais.

É importante destacar que, cabe ao Poder Público, a capacidade legislativa de induzir ou direcionar o desenvolvimento urbano. No seu princípio de impedir certos padrões de ocupação do solo, a ação da lei fica restrita conforme a capacidade política ou administrativa para se fazer valer as normas prescritas. Por outro lado, em relação a indução do crescimento, ou direcionamento, as possibilidades são ainda mais remotas. Cardoso (1996, p.78) enfatiza que “a produção empresarial tem fortes condicionantes macroeconômicos e institucionais e esses são os fatores mais relevantes para a alteração de sua dinâmica”. Soma-se a isto o fato do mercado orientar-se segundo a lógica da expansão e de localização particular, privilegiando certas áreas segundo condições de lucratividade. A que se mencionar que a atuação diferenciada dos capitais e suas diversas formas de produção da cidade entram num embate contra a idéia de um desenvolvimento urbano planejado em que haja políticas redistributivas e inserção social de fato.

Dentre os planos e projetos das gestões urbanas em Juiz de Fora, pode-se destacar no PlanoJF a visão empresarial, calcada em políticas voltadas para o desenvolvimento econômico, inserção (e atração) da cidade em novos mercados, e confirmação de seu papel polarizador. As intervenções viárias recorrentes promovem a abertura das fronteiras do Município na era da globalização, reiterando o discurso de pensar globalmente e agir localmente.

Muitas das inovações e investimentos destinados a tornar as cidades atraentes foram utilizadas de forma semelhante em vários lugares do mundo. O emblema do marketing urbano, salientando as vantagens competitivas dentro de uma rede de cidades, serve assim, para desviar o foco central dos problemas urbanos, como a falta de moradia e a desigualdade social e espacial.

Diante do espaço urbano capitalista em que vivemos o princípio da soberania popular, reconhecido teoricamente na lei maior, revela-se na prática, em alguns atos formais de legitimação das decisões aleatórias tomadas por parcelas menores da sociedade (MARTINEZ, 1997).

Sem a visão, ou a compreensão clara dessas realidades, que permanecem obscuras para a maioria, os cidadãos inseridos nos processos econômicos que estruturam o meio urbano, constroem e reconstróem a cidade a partir das leis de mercado, fundamentadas na lógica fundiária e na renda da terra.

Dimensões de Análise e Pesquisa

Os projetos urbanos de grande porte implicam em reestruturações nas diversas dimensões do espaço social, desencadeando a mobilização de atores diversos. Além disso, são capazes de redesenhar os espaços urbanos, atingindo efeitos para além de sua circunscrição imediata, implicando ainda, em uma reafirmação ou produção de novas centralidades.

Num âmbito geral, para avaliar os impactos objetivos e simbólicos, de grandes projetos urbanos em Juiz de Fora, tomou-se como ponto de partida para a definição dos mesmos, aqueles que 1) tivessem manifesto caráter estratégico e desenvolvimentista; 2) fizessem referência, em suas justificativas, a escalas espaciais que transcendessem a esfera local; 3) envolvessem montante significativo de recursos aplicados; 4) fossem resultado da articulação de atores diversos, particularmente no que diz respeito às parcerias entre os setores privado e público e, finalmente, 5) tivessem a pretensão de produzir um impacto estruturante no espaço urbano.¹

O continuum temporal definido como recorte da pesquisa (1992-2006) está demarcado, em seu início, por um momento de inflexão na produção de políticas urbanas, com o aparecimento do que veio a ser sintetizado pela idéia de políticas competitivas, voltadas para a atração de capitais, em concorrência, num contexto de competição interurbana. Assim, objetiva-se um melhor entendimento da situação dos projetos em pauta na cena contemporânea e da contribuição que eles aportam para o debate sobre a teoria e os métodos do planejamento urbano e regional.

O trabalho tem por princípio uma análise multidimensional que supõe a observação de pontos de ruptura em diferentes dimensões do espaço, permitindo, ainda, a sistematização e comparação de dados em futuras pesquisas com outros projetos urbanos.

Num primeiro momento, trabalhou-se com a **dimensão política**, relacionada ao contexto sócio-político (município, estado) da emergência e/ou da implantação do projeto, procurando identificar as coalizões políticas locais e aquelas formadas a partir do mesmo.

A segunda dimensão foi a **institucional**, relacionada aos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto, aos atores e parcerias, aos dispositivos legais e inovações institucionais implementadas e às relações entre esferas governamentais. Nesta análise buscou-se identificar as mudanças nas instituições vigentes para acomodar os projetos estudados.

A seguir, a **dimensão simbólica** aparece relacionada à economia simbólica dos projetos, sua ordem de justificação, referências conceituais, matrizes, valores e representações acionados para fundamentar, justificar e orientar sua implementação, além das retóricas, discursos em disputa e linguagens empregadas.

Consecutivamente, a **dimensão arquitetônico-urbanística-regional** foi relacionada aos agentes e às referências urbanísticas para o projeto. Abordou-se também, a concepção do programa, o partido arquitetônico/urbanístico, a linguagem arquitetônica adotada, as obras de infra-estrutura planejadas e executadas e, por fim, os instrumentos urbanístico/fundiários associados ao uso e ocupação do solo.

Relacionada às mais-valias imobiliárias mobilizadas a **dimensão fundiária** se ateve ao modo como aquelas foram geradas, apropriadas e utilizadas, bem como à transformação na estrutura fundiária e aos processos de incorporação de terra.

Pauta de debates atuais abordou-se também a **dimensão sócio-ambiental-territorial**, relacionada à distribuição pelo território dos impactos econômicos (geração de emprego e renda), ao acesso social e controle público dos equipamentos, além dos impactos ambientais.

Por fim, relacionada às modalidades de financiamento, aos modos de exploração econômica dos empreendimentos e aos seus impactos do ponto de vista fiscal, aborda-se a **dimensão econômico-financeira**, procurando-se identificar o montante de investimento público para viabilizar o projeto e seus possíveis efeitos multiplicadores.

Por uma Definição de Grande Projeto

Tomando como base o Relatório Final da Pesquisa “Grandes projetos urbanos, o que se pode aprender da experiência brasileira?” (OLIVEIRA *et al.*, 2006) salientamos que na intenção de superar a mera descrição, faremos uma breve reflexão sobre o conceito de GPU (ver LUNGO, 2004b; p.16), lembrando que a discussão conceitual e terminológica é importante para garantir o rigor do processo de objetivação, pelo qual se discrimina o objeto contra a diversidade de práticas relacionadas à intervenção na cidade. Recupera-se dessa forma, na literatura sobre os Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano, elementos pelos quais este conceito possa ser estruturado.

Para Moulaert, Rodríguez, e Swyngedouw, os GPU's constituem nexos para a “localização do global e a globalização do local” (2003, p.7), isto é, pontos da articulação de escalas e a interseção de processos econômicos sociais e políticos, concretizados em esquemas urbanos e ambientes sócio-econômicos e institucionais, e produzidos na interação e embate entre forças globais, nacionais e locais. Em contraste com as grandes intervenções urbanísticas do passado, pensadas como adaptações no meio físico para adequá-lo às demandas econômicas, os GPU's visam a uma reestruturação do espaço em

suas diferentes dimensões (física, sócio-econômica, política, cultural e simbólica). Eles são intervenções no meio físico que pretendem servir como espécies de catalisadores, capazes de alavancar o desenvolvimento econômico local ou regional (MOULAERT; RODRIGUEZ; SWYNGEDOUW, 2003; p.42).

Garay (2004) com base na experiência francesa, sugere que o GPU prevê a aplicação de diferentes instrumentos sob marco claramente pautado. Trata-se de acionar e articular um conjunto de diferentes instituições e atores tanto do setor público quanto do privado, ao longo de uma seqüência de operações. A partir da experiência espanhola da década de 80, observa que, na elaboração de um GPU, aposta-se nas propriedades indutivas de tais intervenções, valorizando sua capacidade de desencadear grandes transformações. As operações pontuais (acupunturais) urbanas dependem da compreensão que se tenha do comportamento geral do sistema urbano e da capacidade de se identificar os pontos chave de intervenção. Desse modo, para o autor, GPU é uma intervenção sobre um espaço da cidade, que deverá interferir sobre processos sócio-espaciais e servir de referência capaz de ordenar a participação de diferentes atores em torno de determinados objetivos, com o propósito de deslançar transformações sobre o entorno ou sobre tendências gerais do desenvolvimento urbano.

Podemos entender ainda que a noção de GPU contempla tanto obras de efeito simbólico, como grandes operações urbanas, eventualmente na forma de programas de intervenção, que produzam impacto no desenvolvimento de uma cidade. Não se trata, portanto, de uma tipologia padrão, mas de uma forma de atuação pública sobre um segmento da cidade, formulada e implantada em referência a uma visão global da mesma e a questões econômicas e sociais (LUNGO, 2004). Assim como Garay, Lungo considera que a intervenção permitirá uma mudança significativa na cidade, de modo que o GPU pode ser considerado um “programa motor”, alavanca para o desenvolvimento local (LUNGO, 2004b; p.21).

Por outro lado, há um aspecto de objetividade que torna os GPU's atraentes para os investidores privados: um tal empreendimento é concebido em termos de uma intervenção precisa no território, o rigor que essa forma evidencia, garante que diferentes atores, públicos ou privados, mas geralmente sob a coordenação do poder público, tenham elementos de referência para sua ação e possam agir consensualmente (LUNGO 2004b; p. 18-19). Não é apenas Lungo (2004) quem chama a atenção para o papel de liderança do Estado. Arias (2001), Altshuler e Luberoff (2003), entre outros, observam que os GPU's são intervenções do poder público na ordenação da cidade.

O papel da arquitetura, enquanto elemento estético e de comunicação (dimensão simbólica) é observado por vários autores, sendo que a imagem do empreendimento pode ser associada à imagem da cidade (PORTAS, 2003; LUNGO, 2004b).

A questão do porte é relevante para muitos autores, observando-se que o adjetivo “grande” constituiria o elemento a conferir a especificidade dessa forma de agir. Segundo Garay (2004) um GPU não pode ser definido pela envergadura (porte) do empreendimento, enquanto Lungo, como já observado, sugere que o porte está relacionado à complexidade _de relações, tecnologias, formas das operações de financiamento, etc._que suscita (2004b). Para Altshuler e Luberoff o termo megaprojeto foi cunhado pelo governo canadense no final dos anos 70 e identifica, no estudo que os autores desenvolvem, empreendimentos de custo acima de US\$ 250 milhões (valores de 2002) (ALTSULER e LUBEROFF, 2003). Esses autores têm, entretanto, um outro parâmetro em sua conceituação: um megaprojeto é um projeto de iniciativa pública envolvendo intervenções físicas e de planejamento da cidade que, por sua magnitude cria efeitos de ruptura no espaço urbano e, portanto, desperta conflitos que tendem a inviabilizá-lo. Um GPU nessa ótica se define menos pelo volume de recursos e mais pelo impacto que gera ou, espera-se, irá resultar. Essa é também a opinião de Sandroni, para quem um GPU não se caracteriza apenas pela elevada quantidade de dinheiro envolvida na sua implementação, mas por uma série de outros fatores, sendo o mais importante o impacto na mudança de vocação de uma determinada área da cidade e/ou mudança no dinamismo da atividade imobiliária (SANDRONI, 2004; p.148).

Se a história recente do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil revela que a cidade foi tratada como lugar da produção de desigualdades sociais (VAINER, 2000), a emergência dos Projetos Urbanos, acompanhando o surgimento dos discursos sobre a atração de capitais, como forma de garantir e sustentar o desenvolvimento local, indica uma perspectiva diferente quanto ao papel da cidade e a problemática urbana e a ampliação da escala geográfica tomada por referência nas decisões sobre as políticas para os municípios. A mudança vale-se da asserção de um contexto de novas transformações sobre o tecido urbano, sujeito ao processo de formação de um espaço globalizado que articula os lugares em parte pela disposição extensiva de infraestruturas de transporte e comunicação.

Tomar a escala global por referência implica o reconhecimento de um número crescente de atores em operação e da dificuldade para atingir decisões aceitáveis num ambiente onde intensificou-se a complexidade. Supõe, assim, o recurso a múltiplas competências e técnicas, inclusive de coordenação e negociação de conflitos e interesses entre os atores participantes.

As novas práticas do urbanismo e do planejamento urbano e os conceitos e representações a elas associados_ a idéia de rede e sistema aberto, as noções de processo e ‘complexidade’ (VIRILIO, 1993; TSIOMIS, 1996)_ constituem evidências de uma mudança de mentalidade no que diz respeito à cidade. Um novo olhar que demanda novas formas e

instrumentos de intervenção, implicando mudanças de vulto nos métodos tradicionais que já não conviriam à realidade do mundo globalizado.

Assim, a cidade tem sido palco de experimentações pretensivas: reestruturação do espaço, renovação de zonas portuárias, revitalização de áreas centrais, intervenções acupunturais para a regeneração do tecido urbano, implementadas simultaneamente, em diferentes lugares, evidenciam a dominância de uma mesma resposta a uma problematização igualmente dominante da questão urbana: o ajustamento da cidade industrial às determinações do terciário avançado e a seu reposicionamento em relação à nova geografia da competição do mundo globalizado (BORJA e CASTELLS, 1997; LUNGO, 2004a; MOULAERT, RODRÍGUEZ, e SWYNGEDOUW, 2003).

Salienta-se que os GPU's (re)emergem nesse momento histórico particular no qual as representações sobre o mundo contemporâneo vão sendo reformuladas, o Estado reorganizado, o território reestruturado. Nesse contexto é que emergem novas formas de decisão com respeito à cidade e novas dimensões do conflito social.

Dessa forma, as evidências apontam para mudanças no planejamento urbano, enquanto forma de ação do Estado sobre o território, demonstrando a prática do planejamento por projetos, e suas implicações sobre os espaços físico e social, em suas múltiplas dimensões, contribuindo para a consolidação de mudanças na dinâmica sócio-espacial, caracterizada por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local.

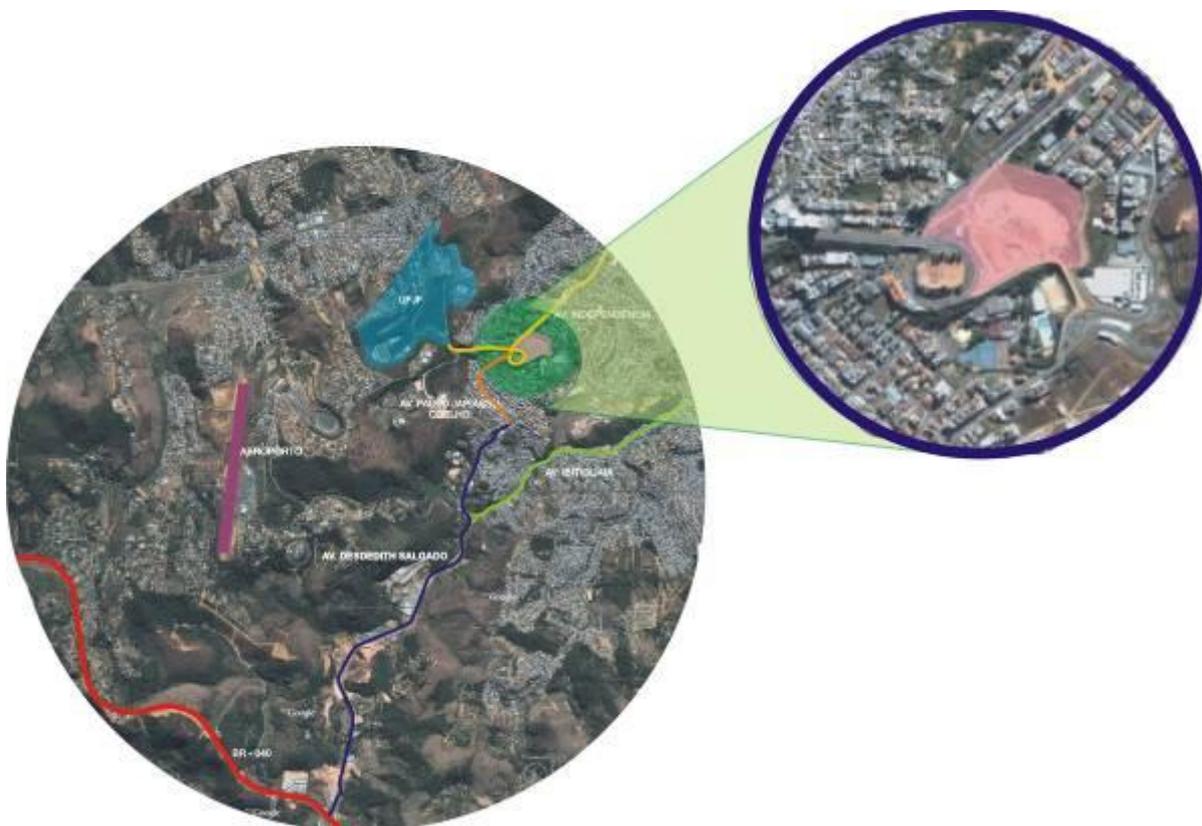
Planejamento por Projetos: O Caso de um Shopping em Juiz De Fora, MG

O shopping em questão, localizado na Avenida Independência nº3600, bairro Cascatinha, na zona Sul da cidade de Juiz de Fora, emprega cerca 1800 pessoas, estando preparado para receber um fluxo diário de 3.500 veículos por dia e 25 mil pessoas (Disponível em <<http://www.independenciashopping.com.br/>>).

Ocupando uma área de 44.169,41m² é o maior shopping center da região, possuindo cinco pisos: 2 exclusivamente de lojas e 3 de estacionamento (para 1300 veículos). Contando com uma área bruta locável de 25.300m² e com um total de área construída de 85.000m², constitui-se por 5 lojas âncoras, 5 mega lojas, além de 109 lojas satélites e 5 salas de cinema.

A pesquisa de viabilidade para construção do empreendimento, analisando a potencialidade do mercado local para receber tal investimento, foi realizada pelo escritório *China e Associados*, especializada em Geomarketing (Disponível em: <<http://www.chinageomarketing.com.br/>>), tendo o projeto arquitetônico ficado ao encargo do escritório carioca *Coutinho, Diegues, Cordeiro Arquitetos*, responsáveis por outros shoppings em Curitiba, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, entre outras cidades.

No caso do shopping de Juiz de Fora, o escritório local *Lourenço&Sarmiento*, também participou na etapa de elaboração do projeto.



Mapa 01: Juiz de Fora_Área de abrangência do Shopping
Fonte: Google Maps. Disponível em < <http://maps.google.com.br/maps?hl=pt-br&tab=w/>
Arte Final: Thiago da Silva Andrade

Conforme descrito no site do shopping, “a sua arquitetura moderna segue as últimas tendências internacionais: um shopping em curva, com vitrines avançadas que facilitam a visibilidade das lojas, corredores amplos e iluminação natural. Juntam-se a estes diferenciais as varandas externas que permitem uma linda vista panorâmica da cidade” (Disponível em <<http://www.independenciashopping.com.br>>).

Dimensões de Análise

Nota-se que em relação ao contexto sócio-político do município e às coalizões formadas, o GPU do shopping foi idealizado por um grupo específico de investidores locais que vêm se fortalecendo e conquistando maior espaço nas decisões políticas da gestão urbana. O projeto trata-se de uma obra com caráter privado, apontando-se, contudo, para a relevância da parceria estabelecida junto à Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, desde o processo de implantação ao atual funcionamento. Tais medidas foram determinantes para a viabilização do empreendimento, destacando-se a concessão pelo município de isenções

fiscais e operações urbanas. Mas, é preciso destacar que, de uma forma geral, não percebemos nenhuma grande objeção ao projeto, seja pelo poder executivo, legislativo ou mesmo pelas comunidades diretamente atingidas pelo empreendimento.

Ao analisarmos matérias veiculadas na imprensa local² veículo de grande importância simbólica, e poder de difusão e penetração, serviram também como elemento na legitimação de idéias e interesses de atores específicos, como por exemplo, a associação do projeto às idéias de desenvolvimento, oportunidades de emprego e visibilidade, que garantem maior adesão popular.

As notícias sobre o empreendimento passaram a ser veiculadas a partir de 2003, quando as primeiras movimentações de terra começaram a ser feitas, ano seguinte a abertura do seu processo de construção junto a Prefeitura Municipal. Mas o volume de reportagens só tomou maiores proporções quando em 2005, foi concretizada a permuta entre terrenos da Prefeitura e a empresa proprietária do empreendimento. Este foi também o período em que a imprensa se encarregou de mostrar o interesse dos vereadores e do executivo no processo, mostrando também os valores da permuta, ressaltando a diferença monetária que deveria ser repassada à Prefeitura, uma vez que a avaliação dos seus terrenos foi maior que as da empresa. Vale destacar que, quando as permutas eram pauta, havia sempre uma consideração onde se destacava e ficava bem clara a idéia de que tal ação não traria prejuízos financeiros aos cofres públicos.

As reportagens que se seguiram traziam informações comentando sobre os sócios e os outros empreendimentos do grupo e ainda sobre as condições do tráfego, uma vez que a área já apresentava um fluxo considerável de pessoas e carros (por ser um dos acessos à UFJF, BR-040 e Estádio Regional). Esta consideração sobre o tráfego veio junto com a colocação de que tal área permitiria a construção de novos módulos horizontais e verticais, passíveis de acontecer nos próximos 30 anos, num projeto de ampliação do shopping.

Podemos destacar que em momento algum foram colocados nas reportagens estudos sobre impactos sócio-ambientais na região de instalação, chamando-se a atenção para a forma como as alterações na chamada, *curva do Lacet*,³ foram tratadas nos jornais, informando-se que tais medidas, aprovadas pela GETTRAN, corrigiriam o traçado da curva, oferecendo mais segurança aos veículos que por ali trafegassem.

Ainda sobre a *curva do Lacet* e o campo de futebol, antes ali localizado, veiculou-se apenas que no lugar do campo, haveria a implantação de praça pública, urbanizada, arborizada e com local para realização de eventos públicos, para a prática de atividades físicas, lazer infantil e dotado de quadra poliesportiva (Disponível em <<http://www.tribunademinas.com.br> e <<http://www.panoramajf.com.br>>). O que podemos comprovar é que hoje o local serve apenas de passagem e não apresenta nenhum dos equipamentos descritos, muito menos a estrutura necessária para eventos públicos.

No que cabe à **Dimensão Institucional**, podemos dizer que o processo de implantação do shopping pertence a um contexto maior atrelado à gestão urbana em Juiz de Fora e às práticas estabelecidas através dos Planos Diretores e Estratégico. Percebemos que no caso específico do projeto em análise, o envolvimento do poder público foi determinante, como já mencionado na dimensão política, havendo inclusive operações urbanas que possibilitaram alterações na legislação de uso e ocupação do solo.

Diante da **Dimensão Simbólica**, destacamos as informações vinculadas nos panfletos de divulgação do shopping center, direcionado a possíveis lojistas e também nos principais jornais da cidade. Neles pudemos perceber a idéia de atender a uma demanda não só local, mas também regional (Zona da Mata e cidades do Estado do Rio de Janeiro), destacando o empreendimento como pioneiro neste segmento na cidade, embora não o fosse. Nas palavras dos investidores e de alguns representantes do poder público, o shopping seria um dinamizador econômico sendo responsável pelo aumento de oportunidades de empregos e representando um novo momento para cidade, em uma nova era de desenvolvimento.

Diretamente relacionada aos agentes a **Dimensão Arquitetônica-Urbanística-Regional** se manifesta nas questões de infraestrutura e aos instrumentos urbanísticos/fundiários associados ao uso e ocupação do solo. Além dos impactos urbanísticos e ambientais nas diversas escalas, destacamos a importância destes projetos à *arquitetura de grife*, onde renomados arquitetos são contratados para que a obra tenha a notoriedade e o alcance desejados. No caso em questão, um grupo responsável por estabelecimentos comerciais deste porte em grandes centros urbanos, foi contratado para executar a obra. Este grupo é responsável por padronizações, onde modelo de lojas, praças de alimentação, estacionamento, seguem uma linha, por isso a semelhança entre alguns shoppings centers no país. No que tange ao elemento urbanístico, destacamos a promoção de uma nova centralidade na cidade, onde a concentração de investimentos imobiliários, tem se tornado cada vez mais evidente e constante.

No tocante à **Dimensão Fundiária**, a partir da observação, podemos destacar que o projeto promoveu um aumento considerável na valorização imobiliária na região, acompanhado de intensa produção do espaço urbano.

A **Dimensão Sócio-Ambiental-Territorial** se relaciona à distribuição pelo território dos fatores econômicos (geração de emprego e renda), ao acesso social e controle público dos equipamentos, bem como a relevância ambiental. Sendo assim, a possível distribuição pelo território dos impactos positivos advindos do funcionamento do shopping foram diluídos pela isenção cedida aos lojistas por dez anos, diminuindo neste período, a possibilidade de gerar melhorias urbanas na região.



Foto 01: Shopping e seu entorno
Fonte: Luciane Tasca, janeiro de 2010



Foto 02: Entorno do shopping e a especulação fundiária
Fonte: Luciane Tasca, janeiro de 2010

Ambientalmente, as leis vigentes foram contempladas, salientando-se que a legislação urbana (lei de uso e ocupação do solo, lei do parcelamento do solo e edificação), data de 1986, sendo bastante deficitária e desatualizada para o contexto atual. No que cabe à questão social a construção do shopping trouxe à tona questões polêmicas, uma vez que um dos bairros vizinhos representa uma área de interesse social (Plano Diretor), apontando-se para possíveis processos de segregação evidenciados a partir da implantação do projeto.



Foto 03: Shopping e o bairro Dom Bosco ao fundo
Fonte: Luciane Tasca, janeiro 2010

Podemos destacar por fim, sob o aspecto da **Dimensão Econômico-Financeira**, que, para a cidade, o montante investido no projeto, é de grande volume, contudo a discussão neste momento fica um pouco mais restrita, por se tratar de uma obra de investimento privado, portanto, a composição do capital direto, coube aos investidores, sendo o auxílio do poder público, dado somente de forma indireta (permutas, isenções fiscais, etc.).

Projetos Urbanos em Juiz de Fora: O Início de uma Conclusão

De acordo com Villaça (1999) o plano-discurso cumpre um papel ideológico, ocultando os reais motivos que comandam os investimentos urbanos, representando assim, a fragilidade da legislação urbana e se constituindo num instrumento para o exercício arbitrário do poder, favorecendo interesses particulares. Assim, a ilegalidade e a segregação sócio-espacial que caracteriza o padrão de ocupação é funcional para o sistema, através da manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, favorecendo o mercado imobiliário especulativo (MARICATO, 2000).

O reflexo espacial desse processo se revela através da concentração espacial de renda e de investimentos públicos em partes específicas da cidade, especialmente as centrais dotadas de maior qualidade de serviços e infraestrutura. Os segmentos de menor poder aquisitivo, por outro lado, acabam por se localizar nas áreas mais distantes, mais condizentes com sua faixa de renda. Colaboram para manutenção desse processo, aumentando as disparidades entre as camadas sociais, os investimentos públicos que

tendem a ser implementados em áreas já dotadas de infraestrutura, atendendo aos interesses do capital especulativo.

Dentro desse panorama podemos localizar a dinâmica da produção do espaço urbano no Município de Juiz de Fora, MG, envolta por ações fragmentadas sobre a legislação urbana e sobre os planos e projetos apresentando, ao mesmo tempo, um quadro de crescimento urbano, pelo menos no que diz respeito aos vários empreendimentos que a cidade vê surgir a cada dia, inclusive com investidores externos (TASCA, 2010).

Pode-se afirmar que as intervenções urbanas por meio de projetos de porte significativo, vêm substituindo as práticas de planejamento urbano na cidade, sendo alguns motivos relacionados, 1) a uma certa crise fiscal em nível municipal, relacionada à concentração de recursos no âmbito federal, bem como ao concomitante aumento de funções de responsabilidade das prefeituras; 2) ao apelo da temática da crise, que legitima boa parte das iniciativas que se apresentam como ligadas ao desenvolvimento econômico e à oferta de empregos e 3) à falta de um órgão responsável pela planejamento urbano, bem como uma estratégia de crescimento e desenvolvimento da cidade atrelada, majoritariamente, ao fator econômico.

O equipamento urbano objeto deste artigo localiza-se em uma das principais avenidas e porta de entrada/saída de Juiz de Fora, possuindo grande visibilidade na cidade e entorno. A inauguração, prevista para o mês de abril de 2008, parecia ser ansiosamente esperada, tanto por consumidores, ávidos por conhecer a novidade, quanto por lojistas localizados no centro da cidade. Para os primeiros, bem como para os administradores da cidade e para boa parte da imprensa, o shopping se tornaria mais uma atração sendo capaz de atrair consumidores da região da Zona da Mata. Para os outros, o empreendimento atrairia o público consumidor da área central, contribuindo para o esvaziamento da mesma⁴.

Compondo um cenário que revela e reitera o quadro urbano brasileiro, no aspecto da produção do espaço urbano, os elementos que envolveram os processos de aprovação e implantação do shopping e, a estreita vinculação entre os poderes público e privado, conformam uma parceria que se destaca nas pesquisas sobre grandes projetos urbanos.

Buscando apenas sinalizar um importante caminho de pesquisa e apontar para o início de uma conclusão sobre o assunto, pode-se entender que sob a lógica do modo de produção capitalista, as cidades de médio porte, como Juiz de Fora, repetem o esquema produtivo especulativo baseado na relação público-privada e no marketing urbano entendidos como caminho prioritário para o desenvolvimento urbano.

Referências Bibliográficas

ALTSHULER, A; LUBEROFF, D. **Megaprojects. The changing politics of urban public investments**. Washington: Brookings Institution Press, Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

ARIAS_GOYTRE, F. **Concertações e operações urbanas; a experiência espanhola** (Tradutor, Trans.). In P. ABRAMO (Ed.), **Cidades em transformação: entre o plano e o mercado experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano**, Edição ed. Rio de Janeiro, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências econômicas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1999

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid : United Nations for Human Settlements, Taurus, Pensamiento, 1997.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR/FASE, 1996

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo, Ática. 2009

GARAY, A. M. **El montaje de una gran intervención urbana** (Tradutor, Trans.). In M. LUNGO (Ed.), **Grandes proyectos urbanos** (Edição ed., pp. 69-145). San Salvador: UCA Editores, 2004.

HARVEY, D. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Espaço e Debates, nº 39, p. 48-64, 1996.

LUNGO, M. (compilador). **Grandes Proyectos Urbanos**. El Salvador: UCA Editores y Lincoln Institute, 2004.

MARTINEZ, Paulo. **Poder e Cidadania**. Campinas, SP: Papyrus, 1997

MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A.; SWYNGEDOUW, E. (eds). **The Globalized City: Economic restructuring and social polarization in European cities**. Oxford, Oxford University Press, 2003.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Glauco e LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. **Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira?** Relatório Final. Lincoln Institute of Land Policy. Rio de Janeiro, 2006.

PORTAS, N. **El surgimiento del proyecto urbano**. Perspectivas Urbanas / Urban Perspectives, n.3. 2003.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Plano Estratégico da Cidade de Juiz de Fora. PlanoJF**. Relatório Final. Consórcio Mantenedor, Juiz de Fora, 2000

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira:IPPUR, UFRJ:FASE, 1997.

SANDRONI, P. **Financiamiento de grandes proyectos urbanos** (Tradutor, Trans.). In M. LUNGO (Ed.), **Grandes proyectos urbanos** (Edição ed., pp. 147-182). San Salvador: UCA Editores, 2004

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003

_____. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing**. Curitiba: Palavra, 1997.

_____. **Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. ANPUR, n.1, 115-132. Campinas, 1999

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

_____. **Juiz de Fora na década de 90: a produção do ambiente construído urbano**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002

TSIOMIS, Y. **Projeto Urbano, Embelezamento e Reconquista da Cidade** (Tradutor, Trans.). In D. B. P. MACHADO & E. M. D. VASCONCELLOS (Eds.), **Cidade e Imaginação** (Edição ed., pp. 24-29). Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROURB, 1996.

VAINER, C. **Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Petrópolis : Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam, 1999

VIRILIO, P. **O Espaço Crítico e as Perspectivas do Tempo Real. Primeira parte: A Cidade Superposta**. Rio de Janeiro: Editora 34. 1993 (TRANS) Pg. 07-21

Sites Visitados

MAPA DE JUIZ DE FORA. Disponível em <<http://maps.google.com.br/maps?hl=pt-br&tab=w1>>

SITE OFICIAL DO INDEPENDÊNCIA SHOPPING. Disponível em <<http://www.independenciashopping.com.br/>>

CHINA GEOMARKING. Disponível em <<http://www.chinageomarketing.com.br>>

JORNAL TRIBUNA DE MINAS JUIZ DE FORA. Disponível em <<http://www.tribunademinas.com.br>>

JORNAL PANORAMA JF. Disponível em <<http://www.panoramajf.com.br>>

Notas

¹ A pesquisa apresentada, e sua metodologia, se baseiam em estudos desenvolvidos por um conjunto de pesquisadores de diferentes instituições de ensino, pesquisa e planejamento do território no Brasil, buscando-se uma atualização para o caso de Juiz de Fora, MG. Dentre as atividades desses estudos destaca-se a pesquisa “Grandes Projetos Urbanos, o que se pode aprender com a experiência brasileira?”, financiada pelo Lincoln Institute of Land Policy, as Sessões Livres nos Encontros Nacionais da ANPUR de 2003 (Belo Horizonte), 2005 (Salvador) e 2007 (Belém), um Workshop com os pesquisadores envolvidos com o tema (2005, Rio de Janeiro) e o Seminário Nacional: “Grandes Projetos Urbanos, o que se pode aprender com a experiência brasileira?” (2006, Rio de Janeiro). Acumularam-se, nos estudos e encontros realizados, além de amplo domínio da produção bibliográfica sobre os Grandes Projetos Urbanos, elementos para uma identificação preliminar desses projetos no município.

² Além disso, ainda nesse âmbito, através de informações referentes ao processo de implantação do shopping nos jornais impressos de maior circulação na cidade, pudemos obter um referencial cronológico, sendo possível acompanhar os primeiros indícios de construção, passando pelos períodos de paralisação das obras, até a sua inauguração e pleno funcionamento (Disponível em <<http://www.tribunademinas.com.br> e <<http://www.panoramajf.com.br>>).

³ O terreno da chamada curva do Lacet se localiza bem em frente ao shopping em questão, tendo sido, antes do empreendimento, uma área esportiva e de lazer com parquinho e campo de futebol de várzea, utilizado pelos moradores do bairro Dom Bosco, caracterizado por população de baixa renda

⁴ Tradicionalmente, o comércio central se sustentou por lojas varejistas e pequenos centros comerciais, e embora alguns destes se apresentem como shopping, nenhum deles é considerado, pelas normas da Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE), como tal.