

## **PLANOS PARA OS LOCAIS E OS LOCAIS E SEUS PLANOS**

**Robernei Aparecido Lima<sup>1</sup>, Emmanuel Antônio dos Santos<sup>4</sup>**

<sup>1</sup>Universidade do Vale do Paraíba/IP&D, Av. Shishima Hifumi, 2911, Urbanova, São José dos Campos – SP, robernei@univap

<sup>4</sup>Universidade do Vale do Paraíba/IP&D, Av. Shishima Hifumi, 2911, Urbanova, São José dos Campos – SP, emmanuel\_santos@uol.com.br

**Resumo** - Este trabalho procura compreender a prática do Planejamento Urbano que em tese, remete ao futuro, tentando prever a evolução de um fenômeno para simular desdobramentos, precaver problemas e tirar partido de prováveis benefícios, refletir sobre a questão da ocupação que deve ser ordenada na concepção de uma sociedade urbana que foi estabelecida sob o signo da produção e reprodução capitalista, GOTTDIENER (1993). Trataremos então, da questão do papel político dos Planos Diretores, demonstrando que por trás da noção de ordem, existe a intencionalidade de se atender as necessidades de determinados representantes do processo de acumulação capitalista e que isso se expressa na forma de um discurso ideológico. Ilustrando ainda a construção da nossa metodologia, utilizaremos na componente empírica, informações relativas ao processo de elaboração e aplicação dos Planos Diretores do município de Taubaté, que desde a década de 90, introduziram um componente que os diferenciou dos demais Planos das cidades da região, qual seja a estratégia de desenvolvimento econômico de caráter endógeno conhecido como Distritos Industriais.

**Palavras-chave:** Planejamento, Plano Diretor, Distritos Industriais

**Área do Conhecimento:** VI – Ciências Sociais Aplicadas

### **Introdução**

As idéias sobre as práticas urbanísticas inquietam não apenas os estudiosos e os agentes gestores das cidades, mas também seus habitantes. Criadores e executores de planos, projetos e demais decisões que dirigem cotidianamente os rumos dos processos urbanos raríssimas vezes explicitam o pensamento que os fizeram optar por certas alternativas, e descartar outras. Quais foram seus conceitos de cidade, de sua estrutura e de suas funções, de problemas urbanos, de eficácia, de desenvolvimento e de qualidade de vida?

Tudo indica, porém, que os principais interessados - os usuários - pouco reivindicam essas explicações, induzidos pela *intelligentzia* urbanista ao hábito de acreditar em seus discursos e, sobretudo, a se acostumarem aos lugares que ela lhes prepara.

Como os habitantes de “*A Cidade e as Estrelas*”, de Arthur Clarcke (cf. Holanda, 1996), as pessoas acabam por adaptar-se ao que os urbanistas lhes oferecem, assimilando deformações e esquecendo que elas e os espaços em que vivem não foram desenhados juntos.

A leitura realizada por Françoise Choay de textos, projetos e lugares permitiu que se organizasse com precisão as principais vertentes filosóficas incidentes na teoria e na prática de organização territorial entre o século XIX e a década de sessenta, associando os principais atributos de seus ideários às características de seus paradigmas urbanísticos.

Outros autores como Patrick Geddes e Lewis Mumford nos auxiliaram na formação do estudo que ora trazemos sobre o planejamento urbano. São patriarcas da abordagem crítica, contextualizada e histórica da cidade, das ações e das idéias sobre ela, atitudes que reencontramos, no Brasil, nos professores Florestan Fernandes, Paul Singer e Francisco de Oliveira.

### **Um ponto de partida**

A história do pensamento urbanístico antes da Revolução Industrial ressentia-se de sistematização, pois a literatura especializada pouco se dedica aos planos e projetos urbanos nesse período. As obras mais divulgadas tratam da cidade geralmente como produto e processo de produção, quando não se limitam a descrevê-la superficialmente, PALEN (1975).

A maioria dos autores reconhece a Revolução Industrial como marco de origem do pensamento urbanístico, isto é, de uma abordagem reflexiva e crítica da cidade com vistas a preparar transformações por meio de projetos, SANTOS (1999)

### **Embelezamento, higiene, planos e ilusões**

No Brasil, as escolas do pensamento urbanístico encontraram no crescimento da economia nacional e na integração acelerada do País ao contexto capitalista internacional no início do século XX, uma oportunidade para deflagrar uma nova organização do espaço urbano BRUM

(1999). Assim, o prefeito Francisco Pereira Passos comandou, por exemplo, uma grande transformação urbana na então capital republicana (Rio de Janeiro), ocorrida no período 1902-1906, na gestão do presidente Rodrigues Alves.

Prosseguindo a análise do processo de transformações da Área Central, na administração do prefeito Prado Junior (1926-1930) foi desenvolvido o Plano Agache, onde constava a execução de obras monumentais para o “embelezamento” da cidade (temos a partir desse momento, segundo Villaça (2005) “...uma demonstração clara de que os interesse imobiliários já estavam por detrás dos grandes projetos urbanos no Brasil), alterando os seus aspectos fisionômicos”.

A partir da década de 50 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre vários objetivos dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se na figura do plano diretor. Isso não quer dizer que a integração tenha sido conseguida, muito pelo contrário, na quase totalidade dos casos não foi além do discurso, exceção feita ao zoneamento. CASSIOLATO (2000).

Um plano de zoneamento não é aqui considerado plano diretor, embora todo plano diretor – no discurso convencional – deva incluir um plano de zoneamento, o que não raro, faz com que um plano de zoneamento seja chamado de Plano.

Passamos então para a fase dos Planos Integrados. A cidade não poderia mais ser encarada apenas em seus aspectos físicos, os problemas urbanos não se limitariam mais ao âmbito da engenharia e da arquitetura, nas palavras de VILLAÇA (2005) “...os planos são agora puro discurso”. O que se verificou é que quanto mais abrangentes ficavam os planos (fartamente munidos de mapas, relatórios, estatísticas, gráficos, plantas), menores eram as possibilidades de se tornarem o instrumento adequado para a integração e coordenação proposta.

A idéia de Plano Diretor enquanto ideologia ganha destaque quando se percebe que os planejadores passam a ser encarados como profissionais encarregados de pensar, apenas pensar sobre a cidade, uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas

públicas e da ação concreta do Estado, VILLAÇA, 2005)

Na década de 80, com o fortalecimento dos movimentos populares no Brasil, que exigiam a participação dos maiores interessados nas decisões da gestão das cidades (o cidadão...lembra?), a facção da classe dominante com interesses (sempre eles) no espaço urbano reage exatamente como a ditadura militar de 1964: com plano diretor!

Essa resposta à pressão popular foi um retrocesso de seis décadas, segundo Villaça, 2005), consubstanciado na exigência constitucional de um plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, ofuscando assim, as questões centrais da reforma urbana.



### O local e seus planos

Figura 1 – Localização do município de Taubaté no Estado São Paulo

Município de Taubaté

Fundação: 1.645

Localização: Médio Vale Paraíba do Sul

Área Rural 534,9 Km<sup>2</sup>

Área Urbana 91,0 Km<sup>2</sup>

Área Total 625,9 Km<sup>2</sup>

Densidade Demográfica 428,01 hab/km<sup>2</sup>

Indicadores [IDH](#) 0,837

[PIB R\\$](#) 4.163.691.658,00 [IBGE/2003](#)

[PIB per capita R\\$](#) 16.072,87

Dados obtidos no Site da Fundação SEAD – [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br) - no link de Cadastro de Municípios Paulistas, ano de (2005).

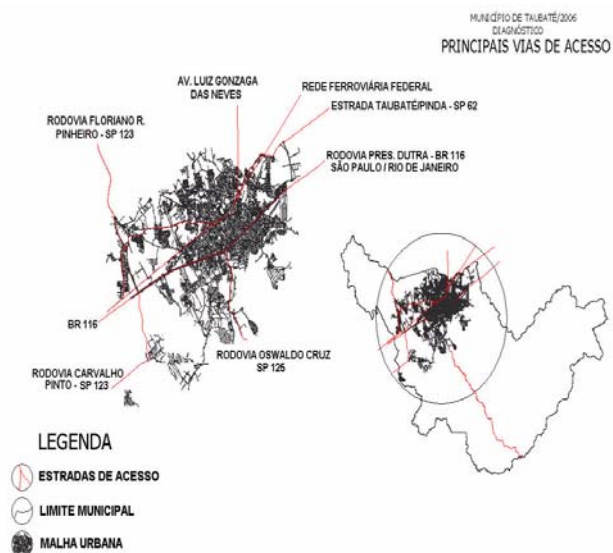


Figura 2- O município de Taubaté e sua região urbana

No processo de industrialização taubateana (meados dos anos 80), já temos condições de identificar a estratégia que a administração da cidade começa a traçar para alavancar o seu desenvolvimento econômico. A análise da legislação municipal dessa época, pertinente ao programa de expansão industrial revela uma política de desenvolvimento econômico voltada para a atração de indústrias que seriam instaladas em determinadas regiões “privilegiadas” da cidade, propícias para esta finalidade, configurando assim, a estratégia de desenvolvimento do tipo endógeno chamado de (APL) Arranjos Produtivos Locais, mais especificamente na modalidade conhecida como “Distrito Industrial”.

Há um consenso entre os pesquisadores que o ponto de partida dos estudos sobre o processo do desenvolvimento de bases endógenas, se constituiu pelas investigações de Arnaldo Bagnasco, Carlo Trigilia e Sebastiano Brusco sobre a chamada Terceira Itália, relato que expõe de forma muito clara, o que ocorreu entre a industrialização clássica do triângulo Milão-Turim-Génova e o subdesenvolvimento persistente da região do Mezzogiorno, BRITO (2003).

A criação do GEIN (Grupo de Expansão Industrial) em 1982, espécie de secretaria especial ligada diretamente ao gabinete do prefeito, viabiliza que essa estratégia seja implementada e legitimada de forma muito clara nos textos das legislações municipais que se seguiram, principalmente nos Planos Diretores. Uma proposta de desenvolvimento envolvendo diferentes setores, promulgada em 1990 e

organizada em VIII Títulos, afirma estar entre as atribuições do prefeito apresentar à Câmara Municipal o projeto do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município. A partir daí, os Planos propostos trazem com maior ou menos ênfase, referências que remetem a “criação e regulamentação de zonas industriais”, (informações da Prefeitura Municipal de Taubaté)

O atual Plano Diretor de Taubaté não foge do padrão já relatado nesse trabalho. Estão lá o discurso, a ideologia e a impressão que pode visualizar e equacionar os problemas da cidade, que é inclusivo (pois busca eliminar **todo** tipo de exclusão social, destaque e grifo meu), que é participativo, que pode ordenar o pleno desenvolvimento das “funções sociais” da cidade, que pode “garantir” (o bem-estar dos seus habitantes e o equilíbrio ambiental). A ordenação do território municipal, no Plano chamada de Macrozoneamento, tem como único objetivo, no entanto, uniformizar o tratamento das áreas de vocação identificada, maximizando seu uso em termos de economia de escala. Baseado nessa vocação o território municipal foi assim zoneado: a) Zona Urbana, b) Zona de Expansão Urbana, c) Zona de Interesse e Turístico, d) Zona de Destinação Rural, e) Zona de Interesse e Destinação Ambiental, f) Zona de Zona de Mineração



Figura 3- Macrozoneamento do município de Taubaté, divisão adotada pelo Plano Diretor

Mas, essa “ordenação” não foi definida no Plano Diretor do Município, no início da década de 90 de forma gratuita. A estratégia por trás do zoneamento foi a de possibilitar a criação dos Distritos Industriais citados anteriormente. São seis os distritos Industriais em Taubaté, todos eles próximos da Rodovia Presidente Dutra, sendo quatro: São Gonçalo, Una I, Una II e Parque Aeroporto, próximos da divisa com o município de Caçapava e os outros dois: Piracangaguá I e

Piracangaguá II, próximos da divisa com o município de Pindamonhangaba e “coincidentemente” surgem nas proximidades desses distritos, condomínios de luxo servidos por infra-estrutura e investimentos também anunciados nos planos para a cidade. A “cidade” servida por esses investimentos e melhorias, no caso, fica restrita aos bairros próximos dos distritos Industriais, nessas áreas, ganham visibilidade o que poderíamos chamar de melhores vantagens econômicas relacionadas aos empreendimentos imobiliários de Taubaté.

## Conclusão

O urbanismo mostra-se como uma ciência de caráter eminentemente multidisciplinar, inserida no contexto próprio de uma sociedade enfrentando suas demandas e problemas. Numa perspectiva simplista, o urbanismo corresponde à ação de projetar e ordenar as cidades. No entanto, sob um ponto de vista mais amplo, o entendemos como um conjunto de práticas ou idéias, desvelando-se também como um instrumento ideológico que visa reproduzir as condições do modo de produção capitalista. Em teoria, a apreçoada “ordenação” se daria por meio de instrumentos como o plano diretor, que nas palavras de Villaça (2005) “... a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas essas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal”.

Mas o que vem ocorrendo, é o chamado “documento de gaveta”, no qual o plano é realizado para se cumprir a lei, pois não existe empenho em coloca-lo em prática, e passa a ser apenas uma peça política. A maioria desses planos apresenta apenas princípios, diretrizes ou políticas gerais, o que os tornam frágeis, pois não se estabelecem prazos de execução e formas de avaliação e assim, não se consegue resolver os problemas que a cidade apresenta. Esse fato nos ajuda a compreender outro aspecto importante sobre a ineficiência de alguns planos, o fato de que cada município exerce um papel diferente junto aos outros e é claro que apresenta especificidades próprias daquela localidade e, portanto, necessita de um plano diretor diferenciado, e não de um modelo “importado” de outra cidade.

No caso do município de Taubaté, a estratégia escolhida pelas sucessivas

administrações em privilegiar um modelo de desenvolvimento de bases endógenas, com a instalação de Distritos Industriais em seu território, fez com que seus Planos Diretores, desde a década de 90, passassem a ter um discurso e uma prática que intencionalmente (porém não explicitamente), reorganizasse a cidade de forma não equânime, modernizando, promovendo infra-estrutura e melhorias em determinadas regiões da cidade (àquelas próximas em que os distritos estão instalados) e deixando as demais regiões entregues ao seu destino, na esperança de que um dia elas sejam lembradas “nos planos” dos seus gestores.

## Referências

- BRITO, J. & ALBAGLI, S. Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. *Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*. Rio de Janeiro. 2003. (REDESIST)
- BRUM, ARGEMIRO J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Rio Grande do Sul. 1999. Editora Unijuí.
- CASSIOLATO, J. *Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. NT 27 - Projeto de pesquisa arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas. Rio de Janeiro, 2000.
- FUNDAÇÃO SEADE – <http://www.seade.gov.br/regioes/valeparaiba>
- GOTTDIENER, M. *A produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo. Universidade de S. Paulo, 1993. Cap. 05 e 06.
- PALEN, JOHN J. *O Mundo Urbano*. São Paulo. 1975. Forense-Universitária, Cap. 0 4
- PREFEITURA MUNICIPAL DE TAUBATÉ - Programa de Expansão Industrial de Taubaté, 3ª Ed., Taubaté. PMT, 1995
- PREFEITURA MUNICIPAL DE TAUBATÉ – <http://www.taubate.com.br/gein>
- SANTOS, MILTON. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo. 1997. Editora Hucitec.
- VILLAÇA, FLÁVIO. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, agosto de 2005; disponível em [http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusa\\_opd.pdf](http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusa_opd.pdf)